

24 FEBBRAIO 2016

Organi del Dipartimento e modalità  
della loro composizione: gli ambiti  
dell'autonomia universitaria

di **Cristiana Benetazzo**

Ricercatrice confermata di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Padova



# Organi del Dipartimento e modalità della loro composizione: gli ambiti dell'autonomia universitaria \*

**di Cristiana Benetazzo**

Ricercatrice confermata di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Padova

**Sommario:** 1. Premessa: la disciplina degli organi del Dipartimento tra autonomia statutaria e riserva di legge. – 2. Il problema della natura della riserva di legge in materia universitaria disposta dall'art. 33, co. 6, Cost. e le diverse teorie elaborate al riguardo: la tesi della riserva "relativa" e quella che ravvisa nel comma in esame una riserva "assoluta". – 3. (Segue) Il superamento delle classificazioni tradizionali attraverso un modello più esteso di autonomia universitaria, basato su un criterio di ripartizione delle competenze tra legge e statuti. La sentenza Corte cost., n. 383/1998 e la riserva di legge "aperta". – 4. Alcuni modelli europei di organizzazione interna delle Università: la permanenza degli assetti tradizionali nel sistema universitario francese ed in quello tedesco; l'esperienza spagnola, ove emerge un concetto "forte" di autonomia universitaria, come diritto fondamentale costituzionalmente garantito. – 5. (Segue) ... e quella britannica, ove gli assetti istituzionali sono informati a una coerente logica organizzativa fondata sulla chiara attribuzione di responsabilità e sulla "managerializzazione" degli organi di vertice. – 6. Il ruolo dello statuto in rapporto alla particolare natura giuridica delle Università italiane. Le materie oggetto di riserva statutaria e le possibili interferenze tra fonte primaria e fonte di autonomia. I limiti alla "auto-normazione" universitaria: la *lex principii*; lo *jus superveniens*; il rinvio a leggi presupposte e precedenti alla l. n. 240 del 2010. – 7. La potestà statutaria in materia di elettorato attivo. Le questioni concernenti l'elettorato passivo e la loro riconducibilità alla disciplina dello "stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente", di cui al d.P.R. n. 382 del 1980. – 8. La tesi che afferma l'illegittimità delle disposizioni statutarie sui limiti dei mandati del Direttore di Dipartimento e l'erroneità dei presupposti da cui muove. L'inconferente richiamo all'art. 51 Cost. e l'applicabilità di tale disposizione solo alle elezioni parlamentari, regionali e locali. – 9. (Segue) L'introduzione di particolari cause di ineleggibilità ed incompatibilità delle cariche elettive da parte di normative non riguardanti gli impedimenti elettorali. La diversità di *status* tra organi accademici e cariche elettive pubbliche. – 10. (Segue) Riconducibilità delle disposizioni sull'elezione e nomina degli organi del Dipartimento alla categoria delle norme di autorganizzazione. – 11. Considerazioni conclusive: l'applicabilità ai nuovi Dipartimenti della disciplina, in quanto compatibile con la legge di riforma, contenuta nel d.P.R. n. 382 del 1980. Coerenza delle disposizioni statutarie che, in linea con l'art. 84, comma 5, d.P.R. n. 382 del 1980 prevedono una integrale e dettagliata disciplina delle cause di ineleggibilità degli organi del Dipartimento. Prevalenza, nel contrasto tra norme statutarie e d.P.R. n. 382 del 1980, di quest'ultimo, in quanto *corpus* normativo che tuttora disciplina espressamente lo *status* della docenza universitaria. – 12. (Segue) Conciliabilità delle disposizioni statutarie sui limiti del mandato dei Direttori di Dipartimento con la disciplina relativa alla durata in carica del Senato accademico di cui all'art. 2, co. 1, lett. g), l. 30 dicembre 2010, n. 240.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.



## 1. Premessa: la disciplina degli organi del Dipartimento tra autonomia statutaria e riserva di legge.

Le questioni concernenti l'elettorato attivo e passivo del personale docente e dei ricercatori universitari ha sollevato, fin dalla prima importante riforma dell'ordinamento universitario del 1980 <sup>(1)</sup>, un ampio contenzioso amministrativo, in un primo momento circoscritto al tema dell'afferenza o meno allo stato giuridico dei docenti universitari <sup>(2)</sup>.

In tempi più recenti, soprattutto a seguito della riforma "Gelmini" <sup>(3)</sup>, e dell'approvazione dei nuovi statuti, tale contenzioso ha assunto una nuova connotazione, venendo a coinvolgere temi di alto rilievo, nel rapporto tra principi costituzionali ed autonomia <sup>(4)</sup> universitaria <sup>(5)</sup>.

---

(1) Ci si riferisce al d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, avente ad oggetto: "Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica".

(2) Si veda, in proposito, il § 7 e la giurisprudenza ivi citata.

(3) Si tratta della l. 30 dicembre 2010, n. 240, cit., che, come è noto, ha introdotto una delle più significative riforme della *governance* delle Università italiane, che queste ultime, dalla legge Casati in poi, abbiano conosciuto. Per un'analisi della cd. "riforma Gelmini", si vedano P. MARSOCCHI, *Il sistema dell'Università e dell'alta formazione dopo l'entrata in vigore della legge n. 240/2010*, in *Rivista Aic*, n. 3/2010; S. BATTINI, *La nuova Governance delle Università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.; E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI, *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, 2011 nonché i singoli contributi raccolti in "La riforma dell'Università", in *Giorn. dir. amm.*, 2011 (F. MERLONI, *La nuova governance*, 353; C. Marzuoli, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie, ma sufficienti?*, 360; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, 366; A. BRANCASI, *La finanza*, 371; A. NATALINI, *La valutazione*, 376); V. Zeno ZENCOVICH, *Ci vuole poco per fare un'università migliore*, Fognano, 2011; A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università – Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011; G. GRASSO, *L'autonomia normativa delle Università nel disegno di legge "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario". Prime annotazioni*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011; M. REGINI, *Intervento*, in *Quale assetto organizzativo nella cornice dei nuovi statuti?*, Seminario della CRUI, Roma, 23 febbraio 2011; A. SANDULLI, M. COCCONI, *Istruzione. Riforma universitaria*, in *Libro dell'Anno del Diritto 2012*, Istituto della Enciclopedia Italiana G. Treccani, Roma, 2012; M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e Statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, 61 ss. Si vedano, inoltre, le relazioni di E. PICOZZA, *Il sistema o i sistemi di aggregazione delle Università italiane* e A. POLICE, *Quale legittimità per la nuova Governance Universitaria?*, al Convegno *La mutation de la gouvernance des universités en France et en Italie* (trad. *L'evoluzione della governance delle Università in Francia e in Italia*), Vannes, 13 maggio 2013, pubblicate in *Competizione e governance del sistema universitario*, cit., Torino, 2013. Prima dell'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, ma comunque nella prospettiva della riforma del sistema, cfr. G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009; F. CAPRIGLIONE *Luci e ombre della riforma universitaria (Governance, meritocrazia e baronie)* (a cura di), Bari, 2010; G. VALDITARA, *Relazione della 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1905*, comunicata alla Presidenza il 1° giugno 2010.

(4) Sul concetto di autonomia (che non sempre esprime un valore giuridico), si veda, in particolare, M.S. GIANNINI, *Saggio sul concetto di autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.; ID., *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, vol. IV, *ad vocem.*, il quale osservava che "non deve, comunque, essere considerata come una situazione in sé, ma è una situazione all'interno di un rapporto, di una relazione.

Il problema si pone soprattutto per gli organi del Dipartimento, in ordine ai quali la l. n. 240 del 2010 nulla dispone quanto alle modalità della loro composizione. Ci si domanda se gli statuti universitari, che hanno disciplinato la materia, inserendo nei propri atti organizzativi specifiche norme al riguardo, relative, ad es., alle cause di ineleggibilità o alla durata delle cariche, siano illegittime, trattandosi di materia coperta da riserva di legge *ex art. 51 Cost.* <sup>(6)</sup> ovvero se si tratti di previsioni del tutto in linea con la l. n. 240 del 2010, che, tra l'altro, pone precisi limiti alla reiterabilità dei mandati degli organi di governo dell'Ateneo.

Il problema non è di poco conto, laddove si consideri la portata stessa di pronunce giurisdizionali che incidano su norme statutarie dell'Università, a fronte della generale diffusione di analoghe disposizioni in moltissime Università italiane e del loro rilievo centrale per l'organizzazione degli Atenei.

---

*Infatti, si è sostenuto che non esiste un concetto di autonomia, ma esistono più concetti e nozioni, di contenuto e funzioni notevolmente diversi tra loro e quasi mai coincidenti che ricevono qualificazione da un aggettivo apposto al termine<sup>5</sup>.*

<sup>(5)</sup> Sull'autonomia universitaria in relazione alle previsioni costituzionali, più in generale, cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Università e autonomia*, in *Riv. giur. scuola*, 1978, 632; S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir. e soc.*, 1978, 360; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, *ivi*, 1978, 758 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella costituzione italiana*, *ivi*, 1981, 282 ss.; G. CORREALE *Libertà della scienza e limiti all'ordinamento universitario*, in *Dir. e soc.*, 1988, 423 e ss.; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, 161; S. CASSESE, *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, in 1989, 819 ss.; ID., *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, V, 205 ss.; ID., *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, *ivi*, 1993, V, 82 ss.; ID., *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 515 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'Autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, 1989, V, 403 ss.; A. SACCOMANNO, *Autonomia universitaria e costituzione. L'autonomia universitaria nello stato liberale*, Torino, 1989, 115 ss.; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, spec. 127 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, 252 ss.; P. GROSSI, *Alcuni abbagli e un luminoso punto fermo in tema di autonomia universitaria, con particolare riguardo alla posizione delle facoltà e dei dipartimenti*, in *Giur. cost.*, 1991, 2967 ss.; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano 1991; A. DE TURA, *L'Autonomia delle università statali*, Padova 1992; A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, V, 102 ss.; A. MARI, *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 1993, 1063 ss.; M. CAMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, 161; A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giur. cost.*, 1998, 3332; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, 2001, 109 ss.; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 263 ss.; G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra nuovi e vecchi centralismi*, in *Quaderni cost.*, 2002, II, 335 ss.; G. FONTANA, *Commento sub art. 33 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, 694 ss.; S. MORETTINI, *Gli Statuti*, in G. GENTILE, S. MORETTINI (a cura di), *L'ordinamento universitario – L'autonomia universitaria*, in *Giorn. dir. amm. Quaderni diretti da Sabino Cassese*, 2006, 1-15; M. SEPE, *Le Università non statali e le Università telematiche nella riforma Gelmini*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *op. cit.*, 43-49; G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *op. cit.*, 1 ss.; R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, *cit.*, 61 ss.

<sup>(6)</sup> Su tale aspetto ci si sofferma nei § 8 e ss.

I temi coinvolti, come detto, attengono non solo all'ampiezza dell'autonomia statutaria, ma anche ai possibili nessi tra il moderno e sempre più preponderante concetto di "delegificazione" e il concetto (più tradizionale ma non meno criptico) di autonomia universitaria, fino ad estendersi al problematico rapporto tra fonti statali e fonti di autonomia <sup>(7)</sup>.

Si tratta, in realtà di questioni risalenti, che si sono poste in passato per le Facoltà (già prima della l. 9 maggio 1989, n. 168) e che si ripropongono, in termini più stringenti, nei confronti dei nuovi Dipartimenti <sup>(8)</sup>, cui la legge di riforma ha attribuito il contestuale esercizio delle funzioni finalizzate allo svolgimento delle attività didattiche, formative e di ricerca scientifica <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Su cui si vedano, *infra*, i §§ 2 e 3.

<sup>(8)</sup> In generale, sul ruolo del Dipartimento, *ante riforma*, cfr. L. CAPOGROSSI COLOGNESI, V. CERULLI IRELLI, *Introduzione alla riforma universitaria (d.p.r. n. 382 dell'11 luglio 1980)*, Milano, 1981; A. CARACCILO LA GROTTIERA, *Considerazioni sulla figura organizzativa del Dipartimento nella pubblica amministrazione*, in *Cons. Stato*, 1983, II, 275 e 288-290; ID., *Il dipartimento (dir. amm.)*, (ad vocem), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989; G. LUZZATO, *Il dipartimento e l'insegnamento*, in P. POMBENI (a cura di), *Il dipartimento per lo sviluppo dell'autonomia universitaria*, Atti del Convegno promosso dal Collegio dei Direttori di Dipartimento dell'Università di Bologna, 19-20 ottobre 1987, Bologna, 1988; P. POMBENI, *Il dipartimento e lo sviluppo del governo delle autonomie universitarie*, in P. POMBENI (a cura di), *Il dipartimento per lo sviluppo dell'autonomia universitaria*, cit.; D. DI RAGO, *Il Dipartimento universitario in Italia*, in *Riv. giur. scuola*, 1989, 505 ss.; R. CASELLA, *La figura del Dipartimento nell'evoluzione organizzativa dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 111 ss.; S. GHERARDI, A. STRATI, *Il tessuto organizzativo di un dipartimento universitario*, in M. STRASSOLDO (a cura di), *L'azienda università*, Torino, 2001, 226 ss.; F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico e autonomia funzionale*, Torino, 2004, 150 ss.; F. NARO, E. TOSCANO, *Il riordino dei dipartimenti universitari. La sfida della nuova governance*, in [www.fisiologiaitaliana.org](http://www.fisiologiaitaliana.org), 2009; G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 197 ss.

<sup>(9)</sup> Come è noto, la l. n. 240 del 2010 ha determinato l'abbandono delle Facoltà come strutture necessarie dell'Università (come già nel r.d. 31 agosto 1933, n. 1592), in favore di un nuovo modello di articolazione interna basato sul Dipartimento, che da struttura soltanto "eventuale" diviene struttura necessaria per lo svolgimento non solo delle attività didattiche ma anche di quelle di ricerca, precedentemente e tradizionalmente esercitate dalle Facoltà. A queste ultime – sempre stando alle previsioni della legge Gelmini – possono succedere eventuali "strutture di raccordo" interdipartimentali, cui verrebbero comunque affidate solo "funzioni di coordinamento e razionalizzazione dell'attività didattica": art. 2, co. 2, lett. d). Come rilevato da M. COSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli Atenei*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *op. cit.*, 66, il deciso ridimensionamento del ruolo delle attuali Facoltà emerge inequivocabilmente dal testo dell'art. 2, co. 2, lett. d), appena citato, "a partire dal dato lessicale, laddove si abbandona la tradizionale denominazione di Facoltà (ancora prevista, in alternativa a quella di scuola, dal testo originario del disegno di legge 25 novembre 2009, n. 1905, modificato nell'iter parlamentare e approvato definitivamente nel dicembre 2010 come l. n. 240) a favore di un'anonima indicazione che ricorre alla generica locuzione 'struttura di raccordo' e si limita così semplicemente a riassumere il ruolo della struttura stessa; continuando per il carattere eventuale delle strutture di raccordo, che si contrappone al passato carattere delle Facoltà, articolazioni interne necessarie degli Atenei (art. 20, r.d. 31 agosto 1933, n. 1592); fino alle citate limitate funzioni eventualmente attribuibili alle strutture di raccordo e all'istituzione al loro interno di un organo collegiale formato, sul versante della docenza, soltanto da componenti che ne fanno parte *ratione officii*, vale a dire dai direttori dei dipartimenti raggruppati nella struttura e da docenti scelti, con modalità definite negli 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 (art. 2, co. 2, lett. f)".



Scopo di questo studio è allora quello di rappresentare con sufficiente chiarezza gli spazi dell'autonomia universitaria in rapporto alla nuova disciplina degli organi del Dipartimento *ex lege* n. 240 del 2010 – argomento non ancora molto indagato dalla dottrina <sup>(10)</sup> – evidenziandone lo stato dell'arte alla luce dei provvedimenti normativi fin qui intervenuti e delle pronunce giurisprudenziali più significative; proponendo, altresì, alcune personali conclusioni su un aspetto centrale e problematico della materia qual è, appunto, la questione dei limiti del mandato del Direttore del Dipartimento.

Preliminare al tema in trattazione risulta essere, da un lato, il rapporto tra autonomia universitaria e riserva di legge, con particolare riferimento alle norme in materia di elezioni di cariche accademiche; dall'altro, il processo di “dipartimentalizzazione” <sup>(11)</sup>, avviato negli Atenei a seguito dell'entrata in vigore della legge Gelmini.

## **2. Il problema della natura della riserva di legge in materia universitaria disposta dall'art. 33, co. 6, Cost. e le diverse teorie elaborate al riguardo: la tesi della riserva “relativa” e quella che ravvisa nel comma in esame una riserva “assoluta”.**

L'autonomia riconosciuta dalla Costituzione alle Università ha sempre suscitato numerose incertezze interpretative, con particolare riguardo alla natura (assoluta o relativa) della riserva di legge disposta dall'art. 33, co. 6, Cost. <sup>(12)</sup> e dall'art. 6, co. 2, l. 9 maggio 1989, n. 168 <sup>(13)</sup>, cui si è,

---

<sup>(10)</sup> Tra i non numerosi scritti in argomento, cfr. P. COLLINI, *Il modello organizzativo proposto dalla legge n. 240/2010 e gli spazi di innovazione organizzativa a disposizione degli atenei*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *op. cit.*, Milano, 2011, 71 ss.; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 366 ss.; M. COSULICH, *op. cit.*, 65 ss.; A. DI GIOVANNI, *L'organizzazione interna delle Università: tra dipartimenti e strutture di raccordo*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, cit., 121 ss.

<sup>(11)</sup> L'espressione, comune in dottrina, riassume il passaggio da una situazione “facoltà-centrica” ad una “dipartimento-centrica”: così, ad es., A. ARCARI, *La riorganizzazione interna degli Atenei statali*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università – Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, cit., 79 ss. e M. COSULICH, *op. cit.*, 65 ss., secondo cui la “dipartimentalizzazione degli Atenei” porta con sé “la defacoltizzazione degli stessi”; di “destrutturazione delle facoltà” parla E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 366 ss.

<sup>(12)</sup> A norma del quale “le istituzioni di alta cultura, Università e accademie, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

<sup>(13)</sup> La disposizione citata stabilisce che “nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le Università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare”.

infine, aggiunto l'art. 1, l. n. 240 del 2010 <sup>(14)</sup>; tanto da indurre taluni autori a parlare di “fitta nebbia e spinosissima questione” <sup>(15)</sup>.

Il dibattito, sviluppatosi subito dopo l’emanazione della l. n. 168 del 1989 (nota come legge Ruberti o “legge dell’autonomia”), si è mantenuto costantemente vivo fino ai nostri giorni <sup>(16)</sup>, e, anzi, ha ricevuto nuova linfa proprio dalla riforma Gelmini, che, paradossalmente, sembrerebbe aver “limitato l’autonomia delle Università per consentire loro di adeguarsi alla stagione dell’autonomia” <sup>(17)</sup>.

Su un piano più generale, va subito ricordato che l’“Università” non rientra tra le materie espressamente indicate nell’art. 117, commi 2 e 3, Cost. <sup>(18)</sup>, pur dovendosi escludere che essa ricada tra quelle di esclusiva competenza regionale ai sensi del comma 4 dello stesso art. 117, non solo stante il tenore dell’art. 33, u.c., Cost., il quale dispone che “Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”; ma anche alla luce del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> Tra i principi guida della riforma “Gelmini”, elencati nell’art. 1, cit., spiccano, ai fini della successiva analisi delle disposizioni in tema di organizzazione e di organi di governo (art. 2, co. 1), la previsione che fa delle Università la “sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell’ambito dei rispettivi ordinamenti” e quella secondo cui “in attuazione delle disposizioni di cui all’art. 33 [...] della Costituzione, ciascuna Università opera ispirandosi a principi di autonomia e responsabilità”.

<sup>(15)</sup> Così R. ROMBOLI, A. RUGGERI, *Devolution e drafting: a oscuro testo non fare chiara glossa*, in A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sulle fonti. VI, 1. Studi dell’anno 2002*, Torino, 163 ss.

<sup>(16)</sup> Le ragioni della persistenza del dibattito su questi temi, secondo S. MORETTINI, *Gli statuti*, in G. GENTILE, S. MORETTINI (a cura di), *L’ordinamento universitario – L’autonomia universitaria*, in *Giorn. dir. amm. – Quaderni*, 2006, 1-2, sarebbero due: “la prima collegata alla lunga e problematica fase di elaborazione ed adozione dei nuovi statuti e regolamenti da parte delle Università; la seconda derivante dalla numerosa normazione in seguito emanata in materia, spesso rivelatasi contraddittoria e claudicante”.

<sup>(17)</sup> IN TAL SENSO ESPRESSAMENTE, S. BATTINI, *LA NUOVA GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ*, IN *RIV. TRIM. DIR. PUBBL.*, 2011, 359, IL QUALE RILEVA OPPORTUNAMENTE (V., IN PARTICOLARE, IL § 4), CHE LA RIFORMA GELMINI, PUR AVENDO INTESO “ADEGUARE IL MODELLO DI GOVERNANCE DELLE UNIVERSITÀ AL MUTATO CONTESTO GIURIDICO-ISTITUZIONALE FONDATA, DA UN LATO, SULLA AUTONOMIA DEGLI ATENEI E, DALL’ALTRO LATO, SULLA LORO RESPONSABILITÀ PER I RISULTATI DELL’ATTIVITÀ DIDATTICA E DI RICERCA”, DALL’ALTRO, HA, PERÒ, “LIMITATO L’AUTONOMIA DI CIASCUN ATENEIO NELLA DEFINIZIONE DELLA PROPRIA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DI VERTICE”.

<sup>(18)</sup> È noto che l’art. 117 Cost., co. 3, si limita ad annoverare, tra le materie di legislazione concorrente, “[...] l’istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”. Dunque, a prescindere se nell’“istruzione” *de qua* debba intendersi ricompresa anche quella “universitaria”, resta salvo il principio di autonomia riconosciuto alle istituzioni universitarie dall’art. 33 Cost.: si veda, in proposito, M. SEPE, *Le Università non statali e le Università telematiche nella riforma Gelmini*, cit., 44.

<sup>(19)</sup> Tra le più significative pronunce in tal senso, cfr., ad es., Corte cost., 2 febbraio 2007, n. 21, in *Foro it.*, 2007, I, 1035, ove si afferma il principio secondo cui l’accreditamento delle Università ed il loro coinvolgimento nel sistema dei servizi per il lavoro disciplinato da una legge regionale costituisce esplicazione dell’autonomia delle stesse, e non può essere configurato dalla legge regionale come

Va, infatti, sottolineato che il Giudice delle leggi, a più riprese e anche dopo la riforma del Titolo V <sup>(20)</sup>, ha sottolineato il principio dell'incompetenza regionale nella disciplina del sistema universitario e dell'ordinamento delle singole Università, essendo la materia demandata (ai sensi dell'art. 33, u.c., Cost.) all'autonomia degli Atenei, da esercitarsi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato <sup>(21)</sup>.

Quanto alla natura della riserva di legge, si sono sviluppate negli anni tesi differenti.

È noto, infatti, come la riserva di legge prevista dall'art. 33, u.c., Cost. sia da taluni considerata relativa <sup>(22)</sup>; mentre altri hanno ravvisato nel comma in esame una riserva "assoluta", inserita nella Costituzione per offrire alle Università una maggiore garanzia costituzionale <sup>(23)</sup>.

---

adempimento di un obbligo, ma come mera Facoltà di partecipazione a detto sistema; nel medesimo senso, cfr. Corte cost., 17 marzo 2006, n. 102, *ivi*, 2007, I, 2681, con cui è stato dichiarato incostituzionale l'art. 2, co. 2, lett. b), l.r. Campania 20 dicembre 2004, n. 13, nella parte in cui prevedeva l'istituzione di nuovi corsi di studio universitario nonché Corte cost., 16 giugno 2006, n. 233, in *Giur. it.*, 2007, 10, 2161, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 24, l.r. Calabria 17 agosto 2005, n. 13, con riferimento al procedimento di nomina del dirigente di un'azienda ospedaliero-universitaria, procedimento da definirsi in uno specifico protocollo tra gli enti interessati, non potendo la legge regionale disciplinare autonomamente ed unilateralmente il procedimento medesimo, in spregio al principio di autonomia universitaria garantito dall'art. 33 Cost. Con riferimento alle regioni a statuto speciale può ricordarsi Corte cost., 26 maggio 1966, n. 51, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), che ha dichiarato incostituzionale la legge approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 20 ottobre 1965, con la quale veniva istituito un centro di puericoltura presso la Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Palermo, in quanto le attribuzioni riconosciute alla Sicilia in materia di istruzione universitaria dall'art. 17, lett. d), r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, debbono esercitarsi "entro i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato" (al tempo, gli artt. 17 e 18, r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, che rimettevano alle Università la determinazione delle Facoltà, Scuole, Corsi e Seminari).

<sup>(20)</sup> Sui rapporti tra Titolo V e struttura delle riserve contenute nella Costituzione, v., ad es., R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 1213 ss.; S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 214 ss.

<sup>(21)</sup> Per tale ragione – almeno stando alla dottrina più accreditata – il richiamo al Titolo V della Costituzione contenuto nell'art. 1, co. 2, l. n. 240 del 2010 "salvo ritenerlo pleonasticamente riferito anche al rispetto dei 'vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali' (art. 117, comma 1, Cost.) o, più in generale, ai principi di 'sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza', che dovrebbero caratterizzare l'azione amministrativa statale anche nel settore universitario (art. 118 comma 1) – si deve ritenere effettuato con esclusivo riferimento alla prevista revisione della normativa di principio in materia di 'diritto allo studio' e contestuale 'definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) destinati a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore'" (cfr. art. 5, comma 1, lett. d) e comma 6 del d.d.l.): così M. SEPE, *Le Università non statali e le Università telematiche nella riforma Gelmini*, cit., 44-45. S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, cit., 214 ss.

<sup>(22)</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, cit., 758 ss., il quale ritiene che i regolamenti di delegificazione possono invece prevedere i limiti di cui all'art. 33 Cost., finanche dubitando che si tratti di riserva di legge. Nega, invece, decisamente la natura di riserva di legge F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, spec. 30 ss. e 95 ss.

<sup>(23)</sup> Cfr. S. FOIS, *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990, 67 ss. In generale, sul punto, fra gli altri,



### 3. (Segue) Il superamento delle classificazioni tradizionali attraverso un modello più esteso di autonomia universitaria, basato su un criterio di ripartizione delle competenze tra legge e statuti. La sentenza Corte cost., n. 383/1998 e la riserva di legge “aperta”.

Successivamente, invece, tale riserva è stata ritenuta ad un tempo relativa ed assoluta: assoluta nei confronti dell'esecutivo, essendo la disciplina dei limiti apposti all'autonomia delle Università un'esclusiva prerogativa della legge, o dell'atto ad essa equiparato, e conseguentemente sottratta alle fonti regolamentari; relativa nei confronti delle fonti di autonomia (statuti e regolamenti), non potendo la legge dello Stato dettare una disciplina così penetrante e dettagliata da espropriare la potestà normativa delle Università di apprezzabili spazi di autodeterminazione <sup>(24)</sup>. In questa prospettiva, il legislatore costituente avrebbe codificato una doppia riserva: una riserva di legge, nel senso che solo lo strumento legislativo può fissare limiti all'autonomia universitaria e una

---

G. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, Milano, 1968, 823 ss.; D. Sorace, A. BRANCASI, *Profili giuridici dell'amministrazione universitaria*, *Rass. sulla sperimentazione organizzativa e didattica nelle Università*, 1985, 40 ss.; A. Corpaci, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, cit., 106 ss.; A. DE TURA, *L'autonomia delle Università statali*, Padova, 1992, 30 ss.; R. Balduzzi, F. Sorrentino, *Riserva di legge*, cit., 1213 ss. nonché R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 263 ss., secondo cui “Accanto all'argomento letterale (‘dalle leggi dello Stato’, non ‘in base alle leggi’ o ‘secondo disposizioni di legge’), l'assolutezza della riserva trova fondamento nella circostanza per cui le leggi statali in materia hanno la funzione di definire la cornice entro cui si esercita, da un lato, l'autonomia universitaria, dall'altro, il diritto allo studio ai sensi dell'art. 34 Cost. Questo appare l'oggetto della riserva di legge, la cui *ratio* sembra tranquillamente potersi rinvenire nell'esigenza di impedire che l'autonomia dell'ordinamento universitario, non assimilabile ai pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost. (per i quali la legge deve limitarsi a porre le regole necessarie per assicurare imparzialità e buon andamento, il resto potendo essere demandato alla potestà regolamentare), si trasformi in separatezza”. Lo stesso Autore tratteggia un interessante raffronto con l'art. 5, co. 3, *Grundgesetz*, secondo cui “la libertà di insegnamento non esenta dalla fedeltà alla Costituzione (*von der Treue zur Verfassung*)”, evidenziando particolarmente “la distinzione tra osservanza (art. 54, comma 1, Cost.) e fedeltà (prevista, nella Costituzione italiana, soltanto per la Repubblica e non per la Costituzione): quest'ultima richiede la *Gesinnung*, cioè un determinato atteggiamento interiore, la prima si limita a esigere dai cittadini il rispetto esterno, non l'adesione intima. Sotto questo profilo, l'art. 33, u.c., costituisce uno degli esempi più netti della scelta di una *offene Demokratie* e non di una *streitbare Demokratie* che il nostro Costituente ha fatto (e come tale va letto in stretta relazione con gli artt. 18, 21, 48 e 49 Cost.)”. Illuminante anche il raffronto con l'art. 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove si evidenzia nell'art. 33 Cost. un'accentuazione più significativa rispetto alla formula della Carta di Nizza (“la libertà accademica è rispettata”), nonché il parallelismo con l'assetto costituzionale della magistratura, che, tuttavia, viene ritenuto dall'Autore, “non [...] sempre indolore, ponendo in luce diversa sia il problema del ‘prestigio’ dell'università e delle modalità e risorse con le quali assicurarla, sia quello del potere disciplinare e delle garanzie di forma e di sostanza rispetto al suo esercizio”. Spunti in tal senso anche in M. Mazziotti Di Celso, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1980, 233 ss.; v. anche P. Grossi, *Pagina introduttiva* (con una “lettera aperta” al ministro Berlinguer sulla autonomia universitaria), in *Quaderni fiorentini*, 1996, vol. 25, 7 ss.

<sup>(24)</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, 2978.



riserva di normazione interna perché la locuzione “ordinamenti autonomi”<sup>(25)</sup> non può che significare che è la stessa legge a precludersi la disciplina di materie che vengono, invece, espressamente riservate all’ambito di azione dello statuto<sup>(26)</sup>.

La Corte costituzionale, con sentenza 27 novembre 1998, n. 383<sup>(27)</sup>, travalicando le classificazioni tradizionali, ha, invece, parlato di riserva di legge “aperta”, sostenendo che essa “non è tale da esigere che l’intera disciplina della materia sia contenuta in legge”, ma dovendosi ammettere che “un’attività normativa secondaria possa essere chiamata dalla legge stessa ad integrare e svolgerne in concreto i contenuti essenziali”<sup>(28)</sup>. Con particolare riguardo alla legittimità del c.d. numero chiuso delle iscrizioni, essa ha ritenuto che l’attività normativa secondaria possa, nel caso di specie, legittimamente essere prevista dalla legge con la funzione di integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali per quegli aspetti della materia, che richiedano determinazioni unitarie, non rientranti nella responsabilità dei singoli Atenei. In questo senso la riserva di legge non è più assoluta, ma “aperta”, in quanto la disciplina può essere posta con qualsiasi fonte normativa: oltre alla legge, il regolamento governativo e l’atto amministrativo generale<sup>(29)</sup>.

La concreta definizione dell’autonomia universitaria prevista dalla Costituzione, quindi, nonostante gli sforzi compiuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, continua ad oscillare tra due poli, tra loro notevolmente distanti: un modello più esteso ed uno più ristretto di autonomia<sup>(30)</sup>.

Il modello più esteso tende ad un superamento dell’impostazione tradizionale, sempre un po’ fuorviante, in termini di riserva assoluta o relativa per aderire, invece, ad una concezione che attribuisca alla legge, e ad essa sola, il compito di tracciare i limiti dell’autonomia ordinamentale e

---

(25) HA DA TEMPO SOTTOLINEATO L’IMPORTANZA DEL TERMINE “ORDINAMENTI” (SI CONFRONTI ANCHE L’ART. 52, CO. 3, COST.) F. MODUGNO, *RISERVA DI LEGGE E AUTONOMIA UNIVERSITARIA*, CIT., 758 SS.

(26) Si veda, sul punto, A. D’ATENA, *Profili costituzionali dell’autonomia universitaria*, cit., 2978 ss.

(27) In *Foro it.*, 1999, I, 32 ss., con note di E. CASTORINA, *Diritto allo studio e limiti di accesso all’istruzione universitaria (rileggendo l’art. 33 cost.)* e di A. D’ALOIA, *Riserva di legge e normativa comunitaria nella regolamentazione degli accessi limitati agli studi universitari: osservazioni a margine di Corte cost. n. 383/98*.

(28) In senso critico su tale pronuncia, v., però, A. D’ATENA, *Un’autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell’Università*, in *Giur. cost.*, 1998, 3332 ss.

(29) Tale orientamento appare confermato anche da altre pronunce giurisprudenziali conformi, tra cui v., ad es., Corte cost., 14 maggio 1985, n. 145, in *Giur. cost.*, 1985, 1027 ss., ove si afferma che il diritto delle Università di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato non configura “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”.

(30) Si veda, in tal senso, M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 162 ss.



i contenuti del diritto allo studio, ferma restando la possibilità di consentire, non già a fonti secondarie dell'esecutivo, ma alle stesse fonti di autonomia, di derogare a disposizioni legislative la cui "cedevolezza" di fronte alle manifestazioni normative dell'autonomia sia stata chiaramente determinata dalla legge statale <sup>(31)</sup>. Sulla base di tale ricostruzione, l'art. 33 Cost. sarebbe foriero di tre corollari: in primo luogo, la legge che dispone i limiti all'autogoverno universitario dovrebbe considerarsi una legge di principi, ovvero una legge generica e priva di contenuti puntuali e stringenti; in secondo luogo, si tratterebbe di una riserva di legge assoluta, nel senso che i suddetti limiti non possono essere stabiliti da atti normativi non legislativi, ad es. i regolamenti <sup>(32)</sup>; infine, il meccanismo regolatore dei rapporti tra la fonte legislativa e le fonti di autonomia non sarebbe il criterio gerarchico, bensì quello della competenza <sup>(33)</sup>.

Il modello più ristretto, che trae conferma dalle tesi più tradizionali <sup>(34)</sup>, prevede, invece, un'interpretazione di gran lunga meno estesa dei confini dell'autonomia universitaria, dalla quale sembra emergere una visione ridotta dell'autonomia, i cui limiti superiori sono concepiti come "confini" entro cui occorre restare; limiti orientati verso il contenimento e la restrizione della autodeterminazione delle Università.

Il modello esteso di autonomia, appare, al contrario, più aderente al dettato costituzionale <sup>(35)</sup> nonché alla l. n. 240 del 2010, che, come già ricordato, pone, tra i principi guida della riforma, quelli di "autonomia e responsabilità" <sup>(36)</sup>, prevedendo, del resto, dei mirati rinvii alle diverse

---

<sup>(31)</sup> Cfr. A. D'Atena, *op. ult. cit.*, 1998, 3317 ss.; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, vol. XXXV, Padova, 2004, 265-266; R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 268-269, secondo cui, in specie, l'art. 6, co. 2, l. n. 168 del 1989, cit., rivela la volontà di rovesciare l'impostazione sino ad allora seguita. In particolare, l'Autore osserva che: "la legge ha il compito di 'specificare' i principi di autonomia stabiliti dall'art. 33; le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi Statuti e regolamenti (che appaiono come le fonti ordinarie e generali), 'esclusivamente' da norme legislative, per di più che vi operino 'espresso riferimento'; è espressamente esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare (dunque, non sono vietate circolari, ma sono ricondotte alla loro funzione di norme 'interne' all'amministrazione centrale, non applicabili agli enti di autonomia)".

<sup>(32)</sup> Diversamente ossequioso della tesi tradizionale è invece A. SACCOMANNO, *L'Autonomia universitaria tra principi costituzionali e riforme in itinere*, in *Politica del diritto*, 1991, 137.

<sup>(33)</sup> Soprattutto questo ultimo rilievo consente di comprendere come la riserva di statuto *rationae materiae* costituisca, *lato sensu* e in chiave atecnica, una sorta di vera e propria delegificazione; cfr., in tal senso, C. Amiconi, in [www.giust.it](http://www.giust.it), § 1. Sulla tesi che delinea i rapporti tra legge e statuto in termini di competenza piuttosto che di gerarchia, v. F. Merloni, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., 139 ss.; A. Mari, *Lo Statuto universitario nel sistema delle fonti*, cit., 1993, 1067 ss.; W. Gasparri, *Università degli studi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 2000, 610-703.

<sup>(34)</sup> Su cui, si veda il § 2.

<sup>(35)</sup> Così S. MORETTINI, *Gli statuti*, cit., 5.

<sup>(36)</sup> Non sembra inutile ricordare, con riguardo al principio di "responsabilità", citato nell'art. 1, co. 2, l. n. 240 del 2010, che esso risulta sconosciuto al dettato costituzionale, seppure rigore morale ed intellettuale impongono di ritenerlo implicito, un corollario al pure richiamato principio di autonomia: "non vi può



fonti di autonomia, in primo luogo gli statuti, per i quali la stessa riforma ha, altresì, previsto un apposito procedimento di revisione e adeguamento alla nuova disciplina organizzativa (art. 2).

#### **4. Alcuni modelli europei di organizzazione interna delle Università: la permanenza degli assetti tradizionali nel sistema universitario francese ed in quello tedesco; l'esperienza spagnola, ove emerge un concetto “forte” di autonomia universitaria, come diritto fondamentale costituzionalmente garantito.**

Una tale visione risulta, inoltre, maggiormente in linea con il processo di autonomia già sperimentato in diversi Paesi europei, sia pure in forme differenziate, che dipendono in larga misura dalle specificità dei contesti politico-istituzionali nazionali e dalle caratteristiche organizzative degli apparati universitari consolidatesi nel corso del tempo.

Dall'analisi comparata delle legislazioni in materia universitaria dei quattro maggiori Paesi dell'Europa occidentale, emerge, infatti, che l'autonomia costituisce uno dei passaggi centrali del dibattito sulle Università, il cui contenuto muta da un Paese all'altro in funzione delle diverse esperienze maturate nel corso del tempo <sup>(37)</sup>.

Così, ad es., nell'ordinamento tedesco, è largamente condivisa l'opinione che lo Stato non possa intervenire con propri regolamenti in materia universitaria, potendo soltanto ratificare gli statuti universitari (*Satzungen*) ed emanare leggi specifiche in materia <sup>(38)</sup>. In particolare, la Costituzione tedesca (*Grundgesetz*) disciplina il c.d. “federalismo culturale”, attribuendo la potestà legislativa e le relative funzioni amministrative nell'intero settore della cultura, compresa l'istruzione e quindi

---

essere infatti autonomia, né libertà disgiuntamente dal principio di responsabilità delle azioni attraverso le quali l'autonomia si esplica”. Di questo avviso è anche M. SEPE, *Le Università non statali e le Università telematiche nella riforma Gelmini*, cit., 45, il quale sottolinea come nella disposizione in esame (art. 1, co. 2, l. n. 240 del 2010), il rapporto tra autonomia e responsabilità venga rovesciato, poiché la prima non rappresenta più il “principio” dal quale consegue la seconda, quanto piuttosto il “premio” che viene riconosciuto dallo Stato a quelle istituzioni universitarie che si sono dimostrate “responsabili”; il che – secondo l'Autore – “solleva dubbi di compatibilità con l'art. 33 u.c. della Cost.”, in specie, laddove si prevede (all'art. 1, co. 2) che “sulla base di accordi di programma con il Ministero [...] le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese diverse modalità di composizione e costituzione degli organi di governo”.

<sup>(37)</sup> Per un esame comparato dei modelli di organizzazione interna degli Atenei, in ambito europeo, cfr., ad es., G. GENTILE, *I modelli di autonomia in Europa*, in G. GENTILE, S. MORETTINI (a cura di), *op. cit.*, 51 ss.; M. REGINI, *I modelli di organizzazione interna degli Atenei: il quadro comparato*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *op. cit.*, 51 ss.; sempre in chiave comparatistica, ma con particolare riguardo al sistema di valutazione del “mercato accademico”, cfr. A. DIURNI, *Competitività sotto il profilo comparatistico: Francia, Germania e Spagna*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *op. cit.*, 317 ss.

<sup>(38)</sup> Cfr., sul punto, G. DI GENIO, *Università e alta cultura in Germania*, Napoli, 1993, 137 ss.



anche l'Università, ai *Länder* e non allo Stato centrale <sup>(39)</sup>. Le forme di organizzazione interna degli Atenei tedeschi sono tra loro differenti non solo sulla base delle diverse ed indipendenti legislazioni dei *Länder*, ma anche perché, a prescindere dal quadro legislativo, esiste una certa libertà di amministrazione e di scelta per ciascuna singola istituzione <sup>(40)</sup>.

L'essenza dell'autonomia universitaria in Germania si concretizza, dunque, nelle strutture che tutelano ed utilizzano "il diritto all'autonomia dell'amministrazione" <sup>(41)</sup>. Non manca, tuttavia, la voce discordante di chi ritiene che l'Università sia priva di una vera autonomia statutaria perché lo statuto sarebbe espressione di un potere statale <sup>(42)</sup>. Merita, infine, di essere segnalata l'opinione secondo cui, caduto il monopolio legislativo di un organo centrale dello Stato, perderebbe fondamento anche il potere di rendere efficaci gli statuti universitari, per cui sarebbe ammissibile, al più, un controllo successivo <sup>(43)</sup>.

Questa tendenziale adesione ad assetti istituzionali storicamente "sedimentati" si rispecchia anche nell'organizzazione interna degli Atenei tedeschi, che, nonostante alcuni tentativi di "managerializzazione" degli organi di coordinamento (Presidi), restano legati al modello tradizionale di aggregazione del consenso e di filtro verso l'alto delle domande che provengono dai docenti afferenti alle diverse strutture di base (dipartimenti, scuole, istituti, laboratori). In Germania, infatti, le strutture intermedie sono strutture di coordinamento debole e l'ufficio di Presidenza (che tipicamente comprende, oltre al Preside, anche un vice-Preside, un delegato alla didattica e, in taluni casi, un delegato alla ricerca) svolge un ruolo di intermediazione e di cerniera fra le strutture di base e il vertice dell'Ateneo.

In particolare, nelle Università di Kassel e di Monaco, le risorse ricevute dal Ministero vengono allocate alle Facoltà mediante un processo di negoziazione con i Presidi e da questi distribuite agli istituti e ai centri di ricerca. In tale quadro, il Preside può chiedere le risorse necessarie per attivare un nuovo corso di studi direttamente al Rettore e sono gli stessi uffici di Presidenza a fornire alla *leadership* centrale gli indicatori di *performance* necessari per allocare la quota di *budget*

---

<sup>(39)</sup> Cfr. E. DENNINGER, *Autonomia universitaria e libertà della scienza nella Repubblica federale di Germania*, in *L'autonomia universitaria* (Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990, 117 ss.

<sup>(40)</sup> Solo per fare qualche esempio, l'Università di Heidelberg è governata da un organo collegiale, il "Rettorato", composto dal Rettore, da due pro-Rettori e dal Cancelliere; mentre nella vicina Università di Tubinga, situata anch'essa nel *Land* del *Baden-Württemberg*, si è preferita la struttura presidenziale. Si veda, sul punto, G. Gentile, *I modelli di autonomia in Europa*, in G. Gentile, S. Morettini (a cura di), *op. cit.*, 89-91, che si sofferma anche sulla composizione dei singoli organi di governo delle Università tedesche.

<sup>(41)</sup> In questo senso espressamente G. GENTILE, *op. ult. cit.*, 90.

<sup>(42)</sup> Cfr., in argomento, H. PETERS, *Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Hochschulreform*, Köln, 1964, 30 ss.

<sup>(43)</sup> In questo senso H. KLEIN, *Gedanken über neuere Entwicklungen im Hochschulrecht*, in *AÖR*, 1965, 145 ss.



basata sulla valutazione <sup>(44)</sup>: in tal modo si stabilisce un rapporto diretto fra cariche monocratiche che porta allo “svuotamento” degli organi collegiali, chiamati a formalizzare accordi già raggiunti <sup>(45)</sup>.

Rispetto alla struttura esistente nell’ordinamento tedesco (in cui le competenze fondamentali in materia universitaria spettano ai *Länder* e non allo Stato centrale), nel sistema universitario spagnolo, le Università non dipendono totalmente né dallo Stato né dalle Comunità autonome e, sotto tale profilo, esse appaiono dotate di maggiore autonomia rispetto alle Università tedesche <sup>(46)</sup>. A tale proposito, va evidenziato, come dato storico della massima importanza, che il momento in cui si sono gettate le basi dell’attuale ordinamento universitario coincide con l’attuazione politico-istituzionale delle autonomie regionali, previste dalla Costituzione del 1978: il riconoscimento e la regolamentazione dell’autonomia universitaria è, dunque, coevo alle discussioni relative alla divisione tra le competenze statali e quelle delle Comunità autonome sulle Università. In particolare, nell’ordinamento spagnolo, l’autonomia universitaria viene considerata come il potere dell’Università di costituire i propri organi, di nominare i membri del corpo docente <sup>(47)</sup>, nonché i propri collaboratori scientifici, tecnici ed amministrativi, di organizzare l’insegnamento e la ricerca, di emanare propri regolamenti, di amministrare le risorse e i crediti che ad essa vengono accordati <sup>(48)</sup>. Secondo l’impostazione accolta dal Tribunal Constitucional de España, essa viene concepita non come una garanzia istituzionale, ma come un diritto

---

<sup>(44)</sup> Sul *ranking* della ricerca in Germania, si veda M. SEIBL LL.M., *Ranking delle Università in Germania metodi e critica*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), 381 ss.

<sup>(45)</sup> Va, però, ricordato che il Preside svolge anche un ruolo di selezione delle domande, ovvero di filtro verso l’alto, quando deve stendere il piano di sviluppo, nel quale alcune linee di ricerca sono accolte, mentre altre vengono escluse. Cfr., al riguardo, M. REGINI, *I modelli di organizzazione interna degli Atenei: il quadro comparato*, cit., spec. 61-62, il quale sottolinea, inoltre, che il potenziale conflitto, che potrebbe derivare dalla particolare funzione di intermediazione rivestita dal Preside, risulta attenuato da due fattori: “in primo luogo, per stendere il piano di sviluppo il preside deve far ricorso alle competenze dei singoli professori e quindi cooperare strettamente con loro; in secondo luogo, professori e preside hanno interesse a far fronte comune verso l’esterno, perché quando si manifestano dissensi nella Facoltà si aprono spazi per interventi discrezionali da parte del vertice dell’ateneo”.

<sup>(46)</sup> Pur essendo assoggettate ad un meccanismo di coordinamento, che risulta necessario per la pianificazione generale della docenza e della ricerca, e che è affidato al Consiglio Universitario, che è un organismo presieduto dal Ministro dell’educazione e della scienza ed è costituito dai Consiglieri o Ministri regionali competenti in materia universitaria, dai Rettori di tutte le Università, da alcuni membri eletti direttamente dalle Camere legislative dello Stato e da altri membri designati dal Governo: cfr. G. GENTILE, *op. ult. cit.*, 92.

<sup>(47)</sup> Sul sistema di reclutamento dei docenti universitari in Spagna, cfr., in particolare, J. TARABAL BOSCH, *El sistema español de acceso y promoción del personal docente e investigador: procedimiento y criterios de evaluación*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *op. cit.*, 331 ss.

<sup>(48)</sup> Cfr. T. FONT, *L’autonomia dell’Università in Spagna*, in Atti del Convegno Internazionale “La struttura dell’Università in Europa”, 1993, 103 ss.



fondamentale, che può essere fatto valere davanti al medesimo Tribunale con ricorso diretto (*recurso de amparo*) nel caso di una lesione della stessa da parte dei pubblici poteri <sup>(49)</sup>.

Nel panorama europeo fin qui delineato, la Francia occupa una posizione del tutto particolare, rappresentando addirittura un caso limite: quello dell'autonomia più ridotta e conquistata più tardi <sup>(50)</sup>.

L'autonomia rimane, infatti, ancora oggi, contenuta in tutte le sue forme ed assoggettata ad una serie di limitazioni, che riguardano, sostanzialmente, tre aspetti: anzitutto, le risorse che provengono per la quasi totalità dallo Stato; quindi, il collegamento dei docenti alla funzione pubblica, che ha l'effetto di annullare il potere delle Università e dei loro responsabili sul relativo personale; infine, il carattere nazionale dei diplomi rilasciati dalle Università.

Altra caratteristica del sistema francese è la presenza di due sistemi distinti, concernenti, l'uno, la ricerca scientifica e tecnica, l'altro, l'insegnamento. In particolare, la legge 10 agosto 2007, n. 1199, sulle libertà e responsabilità delle Università (LRU) <sup>(51)</sup>, intesa a rilanciare le Università francesi, attribuendo loro una maggiore autonomia, fissa le regole generali, sull'organizzazione didattica e scientifica degli Atenei.

La legge citata, definisce genericamente la Facoltà come unità di insegnamento e di ricerca (UFR), che associa Dipartimenti di formazione, laboratori o centri di ricerca, e considera gli stessi laboratori di ricerca sia come strutture fondamentali dell'Ateneo sia come componenti di una

---

<sup>(49)</sup> Si noti che, quando il Tribunale costituzionale ha respinto la tesi della garanzia costituzionale, l'immediata conseguenza è stata la forte limitazione dell'ambito di competenza del legislatore, dato che ogni intervento normativo deve rispettare il contenuto speciale dell'autonomia universitaria, riconosciuta come diritto fondamentale. Si veda, ad es., la sentenza 23 febbraio 1989, n. 55, in *www.tribunalconstitucional.es*, con cui il Tribunale costituzionale si è pronunciato in merito ad un *recurso de amparo* proposto da una Università spagnola contro un atto di una Comunità autonoma per violazione del suo diritto fondamentale all'autonomia: in tale occasione, il Tribunale ha rilevato, da un lato, che determinate questioni, relative all'organizzazione interna dell'Università fanno parte del contenuto essenziale del suo diritto all'autonomia; dall'altro, che sono gli Statuti ed i regolamenti universitari che statuiscono sull'argomento, cosicché tali materie sono sottratte alla competenza normativa sia dello Stato che delle Comunità autonome.

<sup>(50)</sup> Va in proposito ricordato che la peculiarità del sistema universitario francese deriva dalla combinazione di due dati storici: la scomparsa prolungata delle Università e la centralizzazione che caratterizza lo stesso sistema universitario francese; si veda, sul punto, R. REMOND, *L'autonomia universitaria*, in *L'autonomia universitaria*, Padova, 1990, 149 ss.; P.L. FRIER, *Les Universités en France*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 186 ss.; M. CROZIER, *L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*, in *La documentation française*, 1990, 13 ss.

<sup>(51)</sup> Gli scopi preminenti della riforma (rinvenibili in <http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr/>) sono essenzialmente tre: 1) portare il 50% dei giovani a un diploma d'istruzione superiore e conferire loro una formazione qualificante a garanzia di un avvenire professionale; 2) uscire dalla paralisi dell'attuale *governance* delle Università; 3) garantire la visibilità internazionale della ricerca scientifica; per più ampi approfondimenti al riguardo, v. P.S. MARCATO, *La riforma universitaria in Francia. Argomenti per discutere sulle autonomie degli atenei*, in *www.universitastrends.info*.



UFR. I Dipartimenti di formazione, dal canto loro, assumono un ruolo centrale nella progettazione e gestione dei corsi di studio e costituiscono le strutture a cui afferiscono i docenti universitari <sup>(52)</sup>. In tale quadro, la Facoltà appare, dunque, come un aggregato di laboratori e di Dipartimenti di formazione, la cui funzione principale è ridistribuire le risorse allocate alle unità di base. Ad aumentare la complessità del modello francese si aggiunge il fatto che gran parte dei laboratori in cui si svolge la ricerca sono unità organizzative costituite tra le Università, il CNRS e altri enti di ricerca. In particolare, questi laboratori o Unità Miste di Ricerca (UMR), rappresentano delle organizzazioni autonome (finanziate sia dalle Università sia dagli enti *partner* come il CNRS) che contribuiscono anche alla didattica universitaria, sia attraverso l'inquadramento dei dottorandi, sia con l'impegno di docenti non universitari nella didattica universitaria, in particolare al livello di Master di ricerca <sup>(53)</sup>.

Il dualismo fra le strutture di base, che ha caratterizzato a lungo il sistema italiano, non appare, dunque, affatto superato in quello francese. In particolare, il docente universitario afferisce, come avveniva in Italia prima della l. n. 240 del 2010, a due strutture: una didattica (*département*) e una di ricerca (*laboratoire*). L'importanza del laboratorio rispetto al Dipartimento, nel lavoro dei ricercatori francesi, è strettamente legato al tipo di disciplina; in tale quadro, la Facoltà, che costituisce, di fatto, una confederazione di Dipartimenti, rappresenta un cruciale luogo di mediazione fra di essi.

### **5. (Segue) ... e quella britannica, ove gli assetti istituzionali sono informati a una coerente logica organizzativa fondata sulla chiara attribuzione di responsabilità e sulla “managerializzazione” degli organi di vertice.**

Un sistema binario pare caratterizzare anche il modello britannico, il quale prevede, da una parte, le Università; dall'altra, i c.d. enti del settore pubblico, i politecnici ed i collegi di istruzione superiore.

---

<sup>(52)</sup> Cfr. F. DREYFUS, *L'autonomia dell'Università in Francia. In particolare, l'assetto amministrativo-gestionale*, in Atti del Convegno Internazionale “*La struttura dell'Università in Europa*”, 1993, 78 ss.

<sup>(53)</sup> Sul piano più strettamente amministrativo, la legge del 2007 realizza una “centralizzazione” della *governance* degli Atenei accentuando il peso del Presidente dell'Università e degli organismi centrali, in particolare del Consiglio di amministrazione. Il che comporta una rottura del tradizionale legame diretto tra Facoltà e Ministero, che comporta, dunque, una dipendenza delle Facoltà dal CdA e dagli organismi centrali sia da un punto di vista finanziario sia per quanto riguarda la definizione degli obiettivi strategici: cfr., sul punto, M. REGINI, *I modelli di organizzazione interna degli Atenei: il quadro comparato*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *op. cit.*, 64.





Rispetto ai sistemi precedenti, le Università britanniche sono, però, assai più libere dal controllo dello Stato. In questa prospettiva, la disciplina e il funzionamento degli organi di governo di una Università sono stabiliti nel suo statuto costitutivo, che la rende un ente dotato di ampi poteri di autogoverno, sebbene il *Privy Council*, che garantisce gli statuti, richieda che i medesimi organi di governo (*Chancellor, Senate, Court, Council*) di tutte le Università, salvo quelle di Oxford e Cambridge, abbiano una maggioranza di membri esterni in rappresentanza dell'intera comunità<sup>(54)</sup>.

Con particolare riguardo all'organizzazione interna, nel Regno Unito, le Facoltà, variamente denominate, sono ampie strutture di coordinamento e di governo delle strutture di base, definite *schools* oppure *departments*, nelle quali sono incardinati i docenti di una specifica area disciplinare e di ricerca e alle quali compete l'offerta dei corsi di studio. Analogamente al sistema spagnolo, anche nel Regno Unito l'autonomia universitaria si intende come libertà dell'Università di selezionare i propri studenti ed il proprio *staff* accademico, come libertà di determinare i propri *standard*, di definire i propri *curricula*, di decidere come utilizzare le sovvenzioni sia pubbliche sia private<sup>(55)</sup>.

Va, peraltro, ricordato che la situazione attuale è l'esito di una riduzione del numero di Facoltà e di un'enfasi sulla ricerca interdisciplinare, condotta da centri autonomi dalle Facoltà. In molte Università, infatti, l'integrazione delle strutture di base mediante la gerarchizzazione delle loro competenze è diventata più netta con il processo di aggregazione dei Dipartimenti in Facoltà (ridenominate *Colleges*), avvenuta recentemente. Si è, così, creato un livello intermedio con responsabilità finanziarie, che ha il compito di aggregare le richieste di *budget* dei Dipartimenti e delle scuole che fanno parte del *College*, e di riferire poi agli organi di governo centrali<sup>(56)</sup>. Tale processo di riorganizzazione della *governance* universitaria è stato incentivato dalla volontà di ridurre i costi e di aumentare la gestibilità del rapporto tra organi centrali, da un lato, e Dipartimenti e scuole, dall'altro: l'integrazione di tali strutture intermedie con i *Colleges* con compiti di coordinamento complessivo ha, infatti, consentito di diminuire i costi di transazione.

---

<sup>(54)</sup> Si veda, in questo senso, G. GENTILE, *I modelli di autonomia in Europa*, in G. GENTILE, S. MORETTINI, *L'ordinamento universitario – L'autonomia universitaria*, cit., 92, il quale osserva "Dal momento che gli statuti sono garantiti dal *Privy Council*, un dipartimento governativo, solo dopo relazioni a Ministri od altri dipartimenti ed al Parlamento vi è spazio per imporre opinioni governative sul sistema di governo dell'Università".

<sup>(55)</sup> Cfr. G. ZELICK, *Università e Stato in Gran Bretagna*, in *L'autonomia universitaria*, Padova, 1990, 214 ss.

<sup>(56)</sup> Tale è l'impostazione seguita nell'Università di *Leicester*, ove, per aumentare il grado di integrazione formale, i direttori dei quattro *Colleges* sono anche prorettori e hanno, quindi, sia responsabilità periferiche che centrali.



Nell'ambito dell'organizzazione universitaria inglese, un ruolo di primo piano è svolto dai *deans* (letteralmente “decani”), i quali costituiscono, di fatto, “manager per conto dell’ateneo”, incaricati di gestire i processi formativi e di coordinare le attività di supporto e gestione della ricerca. Si tratta di un processo di “managerializzazione” del ruolo dei presidi che naturalmente non elimina l’esigenza di mediazioni e di negoziati con i diversi interessi che essi devono rappresentare <sup>(57)</sup>.

Da questi brevi cenni comparatistici sembra emergere, in ambito europeo, pur a fronte dei diversi percorsi istituzionali e culturali, una concezione di autonomia universitaria, caratterizzata da un tratto comune, che si estrinseca nella libertà e unità della ricerca e dell’insegnamento <sup>(58)</sup>. Sotto tale profilo, l’esperienza più rilevante, anche in relazione alle scelte che gli statuti delle Università italiane devono compiere in attuazione della l. n. 240 del 2010, appare l’esperienza del Regno Unito, in cui gli assetti istituzionali e le dinamiche concrete sono informati a una coerente logica organizzativa fondata sulla chiara attribuzione di responsabilità e sulla “managerializzazione” degli organi di vertice (emblematico è, ad es., il fatto che i *deans* non siano eletti ma designati dal Consiglio di Amministrazione o dal Rettore). Per contro, in Francia e in Germania, dove pure l’organizzazione interna degli Atenei è stata riformata dalla legge, come si è visto, permangono strutture caratterizzate dalla persistenza di modelli istituzionali storicamente sedimentati.

---

<sup>(57)</sup> Un esempio molto chiaro di ciò è il processo decisionale relativo all’organizzazione dei corsi di studio e all’allocazione dei compiti didattici nella Facoltà di Scienze umane di Manchester: qui il processo negoziale su questi temi è attivato dalle singole aree disciplinari, che avanzano proposte sugli insegnamenti da offrire e sulle modalità delle coperture. Le decisioni relative vengono prese a livello di *school* e, successivamente, di Facoltà, dal Preside coadiuvato dal suo vice. Va tuttavia sotto lineato che questo tradizionale processo negoziale si rivela faticoso in una Facoltà molto grande, con 22 *schools* e centinaia di gruppi disciplinari al suo interno, che non ha stabilito in modo preciso le sue priorità: anche per questo motivo, si discute attualmente su quale sia il modo per rafforzare il potere e gli strumenti di coordinamento del Preside e del suo vice; cfr. M. REGINI, *I modelli di organizzazione interna degli Atenei: il quadro comparato*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *op. cit.*, 61-62.

<sup>(58)</sup> Nel medesimo senso G. GENTILE, *op. ult. cit.*, 89.

## 6. Il ruolo dello statuto in rapporto alla particolare natura giuridica delle Università italiane. Le materie oggetto di riserva statutaria e le possibili interferenze tra fonte primaria e fonte di autonomia. I limiti alla “auto-normazione” universitaria: la *lex principii*; lo *jus superveniens*; il rinvio a leggi presupposte e precedenti alla l. n. 240/2010.

Alla luce di questa disamina sul concetto di autonomia universitaria in Italia e in Europa appare ora possibile delineare sufficientemente gli ambiti della fonte legislativa e della fonte di autonomia, anche in considerazione della particolare natura giuridica delle Università italiane.

Dall’analisi dell’ente in rapporto al modello organizzativo, alla qualificazione delle attività e delle funzioni svolte e, in particolare, alla relazione intercorrente con lo Stato, l’Università viene a configurarsi, nell’ordinamento giuridico italiano, come un ente pubblico autonomo ed esponenziale della comunità scientifica di riferimento <sup>(59)</sup>; dunque, un ente non più ausiliare dello Stato, ma dotato di autonomia funzionale <sup>(60)</sup>, capace di emanare norme primarie (statuti) e norme secondarie (regolamenti) <sup>(61)</sup>. Gli statuti, in particolare, rappresentano i principali

---

<sup>(59)</sup> Per una ricostruzione, anche storica, del processo di “entificazione” delle Università, cfr. G. CORREALE, *L’autonomia universitaria*, Napoli, 1979, 15 ss.; G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 210, il quale sottolinea il rilievo dell’articolazione delle Università in distinte unità organizzative; S. CASSESE, *L’autonomia e il Testo unico sulle Università*, cit., 515 ss.; nonché i più risalenti scritti di: A.M. SANDULLI, *L’autonomia delle Università statali* (1948), ora in *Scritti giuridici*, IV, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1990, 447 ss.; V. CRISAFULLI, *Autonomia e libertà nella scuola*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 23 ss.; O. SEPE, *Note sulla natura giuridica delle Università statali*, in *Riv. amm.*, 1960, 236 ss.; S. CARONARO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle università statali*, Firenze, 1961, 220 ss.; C.L. RAGGHIANI, *L’autonomia costituzionale delle Università*, in AA. VV., *Democrazia e autonomia della scuola*, Torino, 1961, 36 ss.; U. POTOTSCHNIG, *L’Università come società*, in *Riv. giur. scuola*, 1976, 270 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, cit., 758 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L’autonomia universitaria nella Costituzione*, cit., 229 ss. Per l’esclusione che la personalità giuridica sia da considerare indefettibile condizione dell’autonomia, cfr. A. LOIODICE, *Intervento*, in *L’autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990, 88 ss.; L. PALADIN, *Stato e prospettive della autonomia universitaria*, cit., 177 ss.

<sup>(60)</sup> Cfr., in argomento, G.M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, cit., Milano, 1968, 840-841, che definisce l’Università come formazione sociale ove “si svolge e si completa la persona umana”, in cui l’istruzione assume il suo valore reale di “promozione e liberazione” dell’uomo, che “può rappresentare una di quelle occasioni nuove e vitali, per recuperare uno spazio politico”. Nel medesimo senso A. LOIODICE, *L’autonomia universitaria*, in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE (a cura di), *Studi di diritto costituzionale*, Bari, 1995, 88-89; S. MORETTINI, *Gli statuti*, cit., 5 e, con particolare riguardo al concetto di autonomia funzionale, A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, spec. 125 ss.; 165 ss.; 258 ss. Va, peraltro, ricordato che è la stessa l. 15 marzo 1997, n. 59 ad assegnare tale tipo di autonomia alle Università, estendendo la medesima disciplina anche alle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura.

<sup>(61)</sup> Nell’economia di un breve approfondimento non è il caso di scendere troppo nel dettaglio né di soffermarsi oltre sul tema della natura giuridica delle Università. Ci si limita a ricordare che sul concetto di autonomia “funzionale” si sono sviluppate, nel tempo, quattro diverse teorie. Una prima impostazione definì l’autonomia funzionale quale complesso di situazioni giuridiche riconosciute dall’ordinamento ad una determinata comunità non territoriale intorno a funzioni delimitate, allo scopo di garantire l’indipendenza di quella comunità (nella forma dell’autoamministrazione) ed un migliore esercizio della

strumenti mediante i quali gli Atenei esercitano l'autonomia normativa loro riconosciuta ossia la possibilità di emanare autonomamente norme destinate ad entrare direttamente nell'ordinamento giuridico (come statuito anche dall'art. 6, co. 1, l. n. 168 del 1989). Dunque, lo statuto <sup>(62)</sup> può essere considerato una fonte a contenuto plurimo e differenziato, in quanto innova l'ordinamento giuridico in relazione allo spazio normativo garantito dalla Costituzione e fissato dai limiti previsti dalla legislazione statale: in questo senso, esso può contenere norme che si collocano in modo

---

funzione: cfr., in tal senso, F.BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano* Padova, 1961, 71, il quale distingue tra “enti comunitari” costituiti per il raggiungimento di una serie aperta di compiti, ed “enti funzionali”, “cioè costituiti *ad hoc* per il soddisfacimento di compiti determinati e situati in un rapporto vario di dipendenza rispetto allo Stato e agli enti territoriali”; distinzione ribadita in *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 115-116 (per una acuta ricostruzione di questa teoria, cfr. A. POGGI, *L'autonomia funzionale degli enti*, relazione tenuta al III° Congresso di aggiornamento professionale forense svoltosi a Roma il 3-5 aprile 2008, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com), § 3, secondo cui tale impostazione “consente di sottrarre tali enti, sia dalla sfera degli enti strumentali, sia dall'ambito degli enti privati curatori di interessi pubblici e [...] può contribuire a superare, anche giuridicamente, l'ormai vetusta (ma assai salda) alternativa tra Ente dipendente dallo Stato (o da altri Enti territoriali) ed Ente privato; tra Ente completamente assoggettato alla volontà di un altro Ente ed Ente completamente libero”; nonché V. CERULLI IRELLI, *Ente pubblico: problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, 86-87). Una diversa tesi spostò, invece, il discorso sulla connotazione soggettiva di determinati enti pubblici e, in particolare, su quelli caratterizzati dall'essere esponenziali di collettività particolari: in questo senso, le autonomie funzionali costituirono, sotto vari e diversificati profili, l'esito di quello che venne definito il passaggio dallo *Stato-soggetto* allo *Stato-funzione*: cfr. S. D'ALBERGO, *Pubblico e privato nella trasformazione dell'organizzazione amministrativa*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, II, Modena, 1996, 591 ss.; G. DE RITA, *Cresce uno Stato nuovo con le autonomie funzionali*, in *Impresa e Stato*, 1996, 30 ss.; C.E. GALLO, A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 31 ss. Una terza ricostruzione si fondava sul convincimento che le autonomie funzionali costituissero una spia sintomatica di una delle “idee forti del costituzionalismo del nostro tempo: il principio di sussidiarietà” (in tal senso A. D'ATENA, *Forma Stato. Dalla piramide all'arcipelago*, in *Impresa e Stato*, 1996, 47 ss.). Infine, una quarta ricostruzione, differenziandosi nettamente dalle altre, revocò in dubbio la stessa possibilità di “entificare” in una categoria astratta e generale le autonomie funzionali, sostenendo che la formula in oggetto non designasse particolari soggetti, bensì configurasse un *modus operandi* di determinati enti pubblici, che si inseriva nell'ambito di una “rottura, non solo organizzativa, dello Stato” (così F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., 109).

(62) In generale, su questi temi, cfr. E. PICOZZA, A. POLICE, *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, 252, secondo cui lo Statuto universitario rappresenta “la naturale modalità di realizzazione del diritto costituzionalmente riconosciuto di darsi ordinamenti autonomi e costituisce l'atto normativo necessario attraverso cui sono specificati i contenuti dell'autonomia assicurata dalla Costituzione”; e, in senso analogo, D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 150 ss. Sullo statuto come “elemento necessario” per la specificazione dei contenuti dell'autonomia, v., ad es., M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, cit., 167-170; A. POGGI, *Il caso dell'autonomia universitaria: la costruzione di un effettivo modello di autonomia di un soggetto pubblico*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, 1998, 153 ss.

diverso nel sistema della gerarchia delle fonti (primarie, subprimarie e secondarie), a seconda dello spazio che il sistema stesso gli concede <sup>(63)</sup>.

In senso metaforico, il ruolo svolto dallo statuto è ben evidenziato da quella dottrina che, molto efficacemente, lo ha paragonato ad una clessidra in quanto rappresenta il passaggio obbligatorio tra ordinamento generale ed ordinamento interno di ciascun Ateneo in un duplice senso: da un lato, esso svolge, infatti, una funzione d'intermediazione necessaria <sup>(64)</sup> tra la legislazione statale (che pone i principi fondamentali) e i regolamenti interni degli Atenei; dall'altro, lo statuto, diviene parametro di legittimità cui le normative interne (regolamenti) devono conformarsi.

Ciò chiarito in ordine alla esatta collocazione dello statuto nel sistema delle fonti, occorre porsi i seguenti interrogativi: quali sono le materie oggetto di riserva statutaria? *Quid juris* in caso di eventuale interferenza e contrasto tra legge e statuto? E, in quest'ultimo caso, qual è il ruolo del d.P.R. n. 382 del 1980, *corpus* normativo fondante e basilare per la vita universitaria fino al varo della l. n. 240 del 2010 <sup>(65)</sup>?

In ordine al primo quesito, un primo distinguo viene effettuato dalla l. n. 168 del 1989 <sup>(66)</sup>, anche se, come già sottolineato, dovranno essere gli stessi statuti, modificati ai sensi dell'art. 2, l. n. 240 del 2010, a perimetrare la riserva statutaria e quindi ad ultimare l'attuazione dell'art. 33 Cost., anche attraverso i successivi regolamenti che, in ambiti disparati, dovranno dare attuazione alle disposizioni della suddetta legge n. 240 <sup>(67)</sup>; con l'incognita di dovere ricavare, di volta in volta, un congruo spazio d'azione nelle sue strette maglie e in quelle di non pochi atti normativi secondari, come si evince dai principi ispiratori, di cui all'art. 1, co. 4, della l. n. 240, cit., secondo cui il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, “nel rispetto della libertà di insegnamento

---

<sup>(63)</sup> SI VEDANO, SUL PUNTO, OLTRE ALLO SCRITTO DI S. MORETTINI, *GLI STATUTI*, cit., 5-6; D. SORACE, *L'AUTONOMIA UNIVERSITARIA DEGLI ANNI NOVANTA. PROBLEMI E PROSPETTIVE*, in *DIR. PUBBL.*, 1996, 139 ss.; A. MARI, *I LIMITI DELLA POTESTÀ STATUTARIA DELLE UNIVERSITÀ*, in *GIORN. DIR. AMM.*, 1998, 1121 ss.; R. FINOCCHI, L. FIORENTINO, A. MARI (A CURA DI), *GLI STATUTI DELLE UNIVERSITÀ*, MILANO, 2000, 5 ss.

<sup>(64)</sup> Al riguardo A. MARI, *I limiti della potestà statutaria delle Università*, cit., 1121 ss. parla di “azione filtrante, diretta o indiretta, dello statuto”.

<sup>(65)</sup> Analoghi interrogativi, sia pure in una diversa prospettiva, si pone C. AMICONI, *op. cit.*, § 1.

<sup>(66)</sup> Infatti, l'art. 16, co. 4, l. n. 168 del 1989 enuncia le materie che *ex necesse* lo statuto deve disciplinare.

<sup>(67)</sup> Come è noto, l'art. 2, l. n. 240 del 2010 disciplina, nel dettaglio, il procedimento di adozione delle modifiche statutarie, attribuendone la competenza ad un organo all'uopo legislativamente previsto e prevalentemente espressivo degli organi di vertice dell'Università (comma 5). V., in argomento, M. COSULICH, *op. cit.*, 75, il quale rileva, però che tale procedimento “risulta assai meno rispettoso del principio di autonomia universitaria di quanto non fosse [quello] previsto dalla l. n. 168 del 1989, al quale la l. n. 240 deroga ‘in prima applicazione’ (art. 2, c. 5)”;

nel medesimo senso G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., 1 ss.



e dell'autonomia delle Università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti”<sup>(68)</sup>.

Riguardo al secondo quesito, occorre preliminarmente osservare che, secondo la giurisprudenza amministrativa, non vi è dubbio che il legislatore ha voluto ripartire le competenze normative in materia universitaria tra fonte statale primaria e fonti di autonomia (statuti e regolamenti), nel senso che la legge statale, fissando i limiti dell'autonomia universitaria è tenuta anche ad individuare un'area normativa riservata alla competenza statutaria che prevale sulle altre norme di rango primario, salvo che queste non intendano espressamente disciplinare la specifica materia universitaria<sup>(69)</sup>. E non vi è, altresì, dubbio che una volta fissati i limiti alla autonomia universitaria – limiti che, alla stregua dell'art. 33 Cost., non possono che essere sanciti dalla legge statale – e divenuti operanti i criteri di riparto di competenza tra le due fonti normative (quella statale e quella universitaria), la legge statale finisce per produrre anche una delegificazione, in quanto è essa stessa che esclude la possibilità che in caso di antinomie tra norme legislative e norme statutarie su materie riservate a queste ultime, siano sempre le prime a prevalere<sup>(70)</sup>. Ad ulteriore conferma del quadro fin qui tratteggiato, giova, inoltre, ricordare che, secondo lo stesso orientamento giurisprudenziale appena citato, l'autonomia delle Università, per quanto ampia possa essere, non può mai oltrepassare i confini che la legge statale ha inteso porre alla sua esplicazione e che sono o direttamente contenuti nella legge n. 240 del 2010 o individuati mediante rinvio a leggi presupposte, che, ovviamente, si occupano specificatamente della materia universitaria<sup>(71)</sup>; ciò sta a significare che, nel contrasto tra lo statuto e una legge che genericamente regola una materia oggetto di riserva di statuto, prevale lo statuto, fatta salva l'ipotesi di una *lex expressa de universitate*<sup>(72)</sup>.

---

<sup>(68)</sup> Cfr. G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, cit., 1 ss.

<sup>(69)</sup> Così TAR Calabria, Reggio Calabria, 17 gennaio 2007, n. 25, in *Foro amm.* -TAR 2007, 276; ma in tale senso già Cons. St., sez. VI, 23 settembre 1998, n. 1269, in *Foro it.*, 1999, III, 365.

<sup>(70)</sup> In tal senso Cons. St., sez. VI, n. 1269/1998, cit.

<sup>(71)</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, n. 1269/1998, cit., ove si afferma che “l'area normativa riservata alla competenza statutaria prevale sulle altre norme di rango primario, salvo che queste non disciplinino espressamente la materia”. Nello stesso senso Cons. St., sez. VI, 26 gennaio 1999, n. 59, in *Foro amm.-CDS*, 1999, 111; Id., sez. IV, 8 luglio 2003, n. 4051, *ivi*, 2003, 2184 ss. (in tema di rapporti tra norme di legge e regolamenti); conformi TAR Lazio, Roma, sez. III, 3 aprile 2002, n. 2684; Id., sez. III, 14 luglio 2005, n. 2744, entrambe reperibili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>(72)</sup> Basti pensare, ad es., alla nomina e al rapporto di lavoro del Direttore amministrativo di Ateneo, fattispecie disciplinata, dapprima dall'art 17, co. 110, l. 15 maggio 1997, n. 127, cd. “Bassanini 2” e poi dalla l. 19 ottobre 1999, n. 370; orbene, tali norme prevalgono sulle disposizioni statutarie contrastanti, le quali, peraltro, non potendo essere disapplicate *sic et simpliciter* dalle Università, dovrebbero essere oggetto di autoannullamento.

Costituendo, quindi, la *lex principii* il limite della autonormazione universitaria, lo statuto giammai potrebbe contraddire tali principi (ove emanati) di matrice legislativa: di conseguenza, lo statuto prevarrebbe sulla fonte di rango primario che dovesse regolare in senso generico, per tutte le amministrazioni pubbliche (quindi non una legge per le università), una materia oggetto di riserva statutaria, mentre la legge prevarrebbe sullo statuto qualora esso regoli materie oggetto di riserva legislativa <sup>(73)</sup>.

Ecco che allora la delegificazione insita nella autonomia normativa degli Atenei è delegificazione debole, perché il sistema testé delineato postula una “riserva statutaria mobile” <sup>(74)</sup> – mentre altri hanno parlato, a questo proposito, di “autonomia al guinzaglio” <sup>(75)</sup> – in ragione del possibile ritorno del legislatore, cosa che, da una parte, costituisce un evidente limite di effettività per la delegificazione descritta, dall'altra, rende le regolamentazioni interne dei “mondi giuridici senza pace” <sup>(76)</sup>.

Circa la funzione oggi rivestita dal d.P.R. n. 382 del 1980, l'orientamento ormai pacifico della giurisprudenza amministrativa <sup>(77)</sup> è foriero della *regula juris* secondo cui non solo lo *jus superveniens* universitario prevale sugli statuti, ambiti riservati compresi, ma che funge da limite all'autonomia statutaria anche il rinvio a leggi presupposte e precedenti alla l. n. 240 del 2010, purché si occupino specificatamente della materia universitaria (come, appunto, le norme sullo statuto

---

<sup>(73)</sup> Analoghe le conclusioni di C. AMICONI, *op. cit.*, spec. § 1. Anche la giurisprudenza si è espressa sul punto affermando che “in materia di istruzione universitaria, i principi e i criteri direttivi posti dall'art. 2, l. n. 240 del 2010, devono intendersi quali limiti all'esercizio dell'autonomia organizzativa delle Università, in conformità al disposto di cui all'art. 33 ult. co. Cost.”: così TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 16 gennaio 2013, n. 31, in *Foro amm.- TAR*, 2013, 296.

<sup>(74)</sup> Cfr. V. ITALIA nella sua prolusione sui regolamenti locali, Convegno di Brescia, 2 aprile 1998, su “*La semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della L. 17 maggio 1997 n. 127*”.

<sup>(75)</sup> La felice espressione è di F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle Università*, spec. 19, relazione tenuta al Convegno permanente dei Direttori amministrativi e dei dirigenti delle Università italiane, svoltosi il 31 ottobre 2008 presso la Scuola Normale Superiore di Pisa, reperibile in [www.codau.it](http://www.codau.it).

<sup>(76)</sup> Cfr. G. GENTILE, S. MORETTINI, *Conclusioni*, cit., 106, secondo cui la scelta di un siffatto modello di c.d. “autonomia controllata” risulterebbe inevitabile per il legislatore. Tuttavia, ad avviso degli Autori citati, “il problema di questo modello intermedio è quello della individuazione della forma, del contenuto e della natura dei limiti posti a livello centrale all'autonomia universitaria ed i margini lasciati ad essa dalla normativa di rango primario”. In generale, per una disamina dei problemi che investono l'attuale configurazione organizzativa delle istituzioni universitarie, anche in rapporto alla riforma complessiva degli organi di governo degli Atenei, e al procedimento di revisione statutaria di cui all'art. 2, l. n. 240 del 2010, v. G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università – Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, cit., 1 ss.; S. BATTINI, *op. cit.*, 359 ss.

<sup>(77)</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla giurisprudenza che trae origine dalla decisione Cons. St., sez. VI, n. 1269/1998, cit.

giuridico della docenza, da cui deriva la persistente capacità di deroga agli statuti universitari da parte del d.P.R. n. 382 del 1980) <sup>(78)</sup>.

### **7. La potestà statutaria in materia di elettorato attivo. Le questioni concernenti l'elettorato passivo e la loro riconducibilità alla disciplina dello “stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente”, di cui al d.P.R. n. 382 del 1980.**

Precisato in tal modo entro quali limiti può parlarsi di delegificazione in favore della fonte statutaria, tornando al tema specifico qui in esame, occorre, ora, verificare se gli statuti di diverse Università italiane, disciplinando nel dettaglio gli organi del Dipartimento (Consiglio, Giunta, Direttore) e ponendo precise regole per l'elezione e nomina di questi (come ad es., il divieto del terzo mandato per il Direttore) <sup>(79)</sup> si siano o meno mantenuti entro i limiti espressamente fissati dalla fonte statale di rango primario.

Il tema si interseca con le questioni concernenti l'elettorato attivo e passivo delle cariche accademiche.

Fin dagli anni '80, l'argomento ha sollevato un estenuante dibattito dottrinale e un vasto contenzioso amministrativo, il cui esito ha comportato l'adozione del d.l. 7 febbraio 2002, n. 8, conv. in l. 7 febbraio 2002, n. 56 (c.d. “norma salva statuti”) <sup>(80)</sup>, che ha ricondotto la materia

---

<sup>(78)</sup> Sotto tale aspetto su cui si veda, in particolare, il § 11, appaiono convincenti le conclusioni di C. AMICONI, *op. cit.*, spec. § 1.

<sup>(79)</sup> In particolare, tale regola è rinvenibile – solo per citare alcuni esempi – negli statuti delle Università di Bari (art. 50, co. 4), Firenze (art. 27, co. 6), Milano-Statale (38, co. 5), Napoli [art. 29, co. 16, lett. c)], Padova (art. 46, co. 9), Palermo (art. 30, co. 2), Roma-La Sapienza (art. 11, co. 3, lett. b) e art. 4, co. 8, Regolamento tipo dei Dipartimenti), Udine (art. 29, co. 3), Venezia (32, co. 4). Altre Università, oltre ad affermare, in generale, il divieto del terzo mandato, precisano che la rielezione dopo due mandati consecutivi è consentita solo nel caso in cui sia trascorso un periodo almeno pari alla durata di un intero mandato: v., ad es., gli statuti delle Università di: Bologna (art. 17, co. 4); Genova (art. 70); Milano-Statale (62, co. 4); Milano-Bicocca (55, co. 3); Torino (v. art. 3, co. 10, Regolamento per l'elezione del Direttore e delle rappresentanze negli organi di Dipartimento approvato con d. rett. 15 maggio 2012, n. 2952). Deve rimarcarsi al riguardo che l'art. 84, co. 5, d.P.R. n. 382, cit., nel prescrivere che il Direttore del Dipartimento non possa essere rieletto consecutivamente più di una volta, ha inteso stabilire il principio di un limite al numero di mandati esercitati dalla stessa persona, senza poter comprimere l'autonomia organizzativa universitaria oltre i contenuti di tale principio: infatti, la possibilità di disciplinare l'ambito attinente la gestione delle proprie strutture decentrate appare essere perfettamente sovrapponibile all'autonomia riconosciuta dalla Costituzione, a meno di voler sovvertire il rapporto tra legge ed autonomia stessa delle Università (su cui, *supra*, §§ 2 e 3). Ed in questa prospettiva, le disposizioni statutarie citate appaiono pienamente rispettose del suddetto principio.

<sup>(80)</sup> Cfr. l'art. 4, co. 2, d.l. n. 8 del 2002, cit., secondo cui: “Gli statuti delle Università disciplinano l'elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali. Nel caso di indisponibilità di professori di ruolo di prima fascia, l'elettorato passivo per la carica di direttore di dipartimento è esteso ai professori di seconda fascia. L'elettorato passivo è altresì esteso ai professori di seconda fascia nel caso di mancato raggiungimento per due votazioni del quorum previsto per la predetta



dell'elettorato attivo alla potestà statutaria, permettendo, altresì, l'estensione dell'elettorato passivo alla seconda fascia, per l'accesso alla carica di Direttore di Dipartimento <sup>(81)</sup>.

Ha, invece, suscitato da sempre, notevoli perplessità la disciplina dell'elettorato passivo, che – almeno stando alle costanti acquisizioni giurisprudenziali – continua ad essere riservato alle fonti di rango primario e non ha formato oggetto di delegificazione e rimessione all'autonomia statutaria universitaria <sup>(82)</sup>.

Va, invero, sottolineato che molti statuti, sia antecedenti sia successivi alla riforma Gelmini, si sono variamente discostati dalla disciplina positiva con riferimento all'elettorato passivo di talune cariche (per es., Direttore di Dipartimento e Presidente di corso di laurea), per le quali la legge <sup>(83)</sup> attribuisce una preferenza assoluta ai professori di prima fascia. In molti casi, infatti, gli statuti non hanno tenuto conto della diversità di qualifica funzionale tra professori ordinari e professori associati per quanto attiene alla capacità – connessa con il diritto di elettorato passivo e, quindi, con il differenziato *status* dei docenti <sup>(84)</sup> – di accedere ad alcuni uffici accademici.

---

elezione". Su tale disposizione, v., ad es., G. SILVESTRI, *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria*, C.R.U.I., Roma, 2002, 10 ss.; S. RAIMONDI, *Lo stato giuridico dei professori universitari tra legge, autonomia statutaria e spinte corporative*, in *Dir. amm.*, 2002, 209 ss.; ID., *Considerazioni sulle proposte di riforma dello stato giuridico dei professori e ricercatori universitari*, in *www.diritto.it*, 2002; P. POZZANI, *I confini dello stato giuridico dei professori universitari* (nota a Cons. St., sez. VI, 25 marzo 2011, n. 1834), in *Foro amm.-CDS*, 2011, 3517 ss.; e, più recentemente, in giurisprudenza, Cons. St., sez. VI, 15 aprile 2015, n. 1929, in *Foro amm.*, 2015, 1113, ove si afferma espressamente che la potestà normativa statutaria delle Università in materia di elettorato attivo trova il suo fondamento legislativo nell'art. 4, co. 2, d.l. n. 8 del 2002, cit.

<sup>(81)</sup> In passato la questione si era posta in giurisprudenza: cfr., ad es., TAR Umbria, 3 novembre 1997, n. 543, in *Foro amm.*, 1998, 2181; TAR Lazio, sez. III, 18 luglio 2000, n. 5975, in *Foro it.*, 2000, III, 585.

<sup>(82)</sup> Tra le più recenti sentenze in argomento, cfr. Cons. St., sez. VI, 15 aprile 2015, n. 1929, cit., in *Foro amm.- CDS*, 2011, 3517 ss., che, peraltro, contiene delle interessanti considerazioni con riguardo al rapporto tra riserva di legge e norme statutarie in materia di elettorato attivo per l'elezione degli organi universitari. Secondo la pronuncia citata, "Non pertinente è, al riguardo, il richiamo all'art. 48 Cost., relativo alla disciplina dell'elettorato attivo nelle elezioni politiche al parlamento nazionale – funzionale all'esercizio del diritto di voto per la costituzione del supremo organo legislativo, qualificato come dovere civico ed assolvente ad una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attinente all'esercizio della sovranità, che l'art. 1 Cost. dichiara appartenere al popolo, con la conseguente rilevanza costituzionale delle forme e dei limiti di quell'esercizio –, non applicabile, per diversità di rango e funzione, all'ordinamento settoriale delle università degli studi".

<sup>(83)</sup> Ci si riferisce all'art. 16, d.P.R. n. 382 del 1980.

<sup>(84)</sup> Per quanto attiene ai docenti universitari, il concetto di *status* risulta comprensivo di molteplici rapporti e situazioni: il diritto di fruire della libertà di ricerca e di insegnamento, di partecipare ad alcuni organi collegiali di governo delle strutture accademiche, di eleggere gli organi rappresentativi, l'aspettativa a divenire titolari di uffici individuali, secondo i requisiti di legge o ad essere designato componente di commissioni giudicatrici. Per più ampi approfondimenti al riguardo, cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnare all'Università: un mestiere diverso*, in *Studi in onore di A. Amorth*, Milano, 1982, 495 ss. (ora in *Scritti scelti*, Padova, 1999, 835 ss.); G. CORREALE, *Professori universitari*, in *Enc. dir.*, XXIV, Roma, 1991; L. MAZZAROLLI, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1997, 77 ss.; ID., *Elogio e necrologio del professore universitario*, in *Dir. amm.*, 1998, 141 ss.; M. STIPO, *Le Università degli studi ed il regime giuridico dei docenti di ruolo: aspetti e problemi*, in *Studi in onore di G. Guarino*, III,



Così, ad es., in passato, appariva ingiustificata la scelta di alcuni statuti di conferire l'ufficio di Direttore di Dipartimento ad un professore associato. In un primo momento, nel contrasto tra legge e statuto, aveva prevalso la prima, avendo la Corte costituzionale ritenuto costituzionalmente legittime le norme di legge che riservano ai professori ordinari le cariche di Rettore e Preside di Facoltà, nonché la direzione dei Dipartimenti e dei Corsi di laurea, il coordinamento dei dottorati e dei gruppi di ricerca e, normalmente, anche la direzione degli istituti delle scuole di perfezionamento e specializzazione e delle scuole dirette a fini speciali (art. 16, d.P.R. n. 382 del 1980)<sup>(85)</sup>. Il problema è stato poi risolto normativamente con l'adozione del citato art. 4, co. 2, l. n. 56 del 2002 (che ha, appunto, esteso l'elettorato passivo per l'accesso alla carica di Direttore di dipartimento ai professori di seconda fascia, nel caso di indisponibilità di professori di ruolo di prima fascia).

In altri casi, il giudice amministrativo è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di norme statutarie restrittive della sfera giuridica dei docenti universitari<sup>(86)</sup>; ma anche in merito a norme che viceversa ampliavano lo *status* degli appartenenti ad altre categorie, prevedendo, ad es., la rappresentanza dei ricercatori nei Consigli di Facoltà e di Corso di laurea<sup>(87)</sup>, o quella degli studenti nel Consiglio di Dipartimento<sup>(88)</sup>, oltre i limiti previsti dalla legge.

---

Padova, 1998, 765 ss.; C. MIGNONE, *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria*, in *Dir. amm.*, 1994, 83 ss.; W. GASPARRI, *Università degli studi*, cit., 610 ss.; G. PARUTO, *Gli statuti dell'autonomia universitaria*, Bari, 2001. Sulla riconducibilità della materia dell'elettorato (attivo e passivo) a cariche accademiche nelle Università allo stato giuridico dei docenti universitari, v., ad es., Cons. St., sez. VI, 23 settembre 1998 n. 1269, cit., in *Foro it.*, 1999, III, 365; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 14 ottobre 1999 n. 564, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1772; TAR Lazio, Roma, sez. III, 14 aprile 2005, n. 2744, in *Foro amm.- TAR*, 2005, 1089; Id., sez. III, 2 gennaio 2014, n. 29, *ivi*, 2014, 279 ss.

<sup>(85)</sup> Cfr., in tal senso, la sentenza Corte cost., 25 ottobre 1988, n. 990, in *Giur. cost.*, I, 1988, 4653 ss. In un'altra occasione, la Corte costituzionale ha ritenuto conformi agli artt. 3, 33, 51 e 97 Cost., l'art. 4, co. 1, lett. b), l. 21 febbraio 1980, n. 28 e l'art. 11, co. 4, lett. a), d.P.R. n. 382 del 1980, nella parte in cui, stabilendo l'incompatibilità del regime di impegno a tempo definito dei professori universitari di prima fascia con la funzione di Preside di Facoltà, riservano ai professori a tempo pieno di prima fascia la capacità di assumere l'ufficio predetto: così Corte cost., 14 maggio 1985, n. 145, in *Giur. cost.*, 1985, 1022 ss. Nel medesimo senso, la giurisprudenza amministrativa: Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 16 settembre 1998, n. 506, in *Foro it.*, 1999, III, 367; TAR Umbria, 3 novembre 1997, n. 543, in *Foro amm.*, 1998, 2181; TAR Lazio, Roma, sez. III, 18 luglio 2000, n. 5975, in *Foro it.*, 2000, III, 585.

<sup>(86)</sup> Come, ad es., quelle che escludono il diritto di elettorato attivo per i docenti che risultino anche parzialmente inattivi nell'attività di ricerca o che abbiano conseguito un giudizio negativo nello svolgimento dell'attività didattica: cfr., in tal senso, ad es., Cons. St., sez. VI, 15 aprile 2015, n. 1929, in *Foro amm.*, 2015, 1113; TAR Lazio, Roma, sez. III, 2 gennaio 2014, n. 29, *ivi*, 2014, 279 ss.

<sup>(87)</sup> V., ad es., Cons. St., 20 giugno 2001, n. 3296, in *Foro amm.*, 2001, 6; TAR Lazio, Roma, sez. III, 18 luglio 2000, n. 5975, in *Foro it.*, 2000, III, 585 nonché Id., 24 ottobre 2000, n. 8547, in *Foro amm.*, 2001, 973.

<sup>(88)</sup> V., ad es., TAR Lazio, Roma, sez. III, 18 luglio 2000, n. 5975, citata nella nota precedente.

In una particolare occasione è stato chiamato a “dirimere” il contrasto tra l’art. 84, co. 4, d.P.R. n. 382 del 1980, secondo cui il Direttore del Dipartimento è eletto a maggioranza assoluta dei votanti nella prima votazione ed a maggioranza relativa nelle successive (*id est*: a partire dalla seconda) e la disposizione dello statuto di autonomia di un’Università che, in difformità dal citato art. 84, prescriveva, per l’elezione dei Direttori di Dipartimento, la maggioranza assoluta, anziché quella relativa, anche nella seconda votazione (e, dopo quest’ultima, un’eventuale votazione di ballottaggio) <sup>(89)</sup>.

In tutti i casi citati, il giudice amministrativo ha ritenuto che le disposizioni statutarie difformi dalle pertinenti norme del d.P.R. n. 382 del 1980, fossero illegittime in quanto lesive dell’art. 16, co. 4, lett. d), l. n. 168 del 1989, secondo cui gli statuti sono tenuti alla “osservanza delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente” <sup>(90)</sup>; ribadendo, quindi, il principio generale sulla gerarchia delle fonti, secondo cui, “nel conflitto tra due norme diverse, occorre dare preminenza a quella legislativa, di livello superiore rispetto alla disposizione regolamentare, ogni volta che violi un diritto soggettivo” <sup>(91)</sup>.

---

<sup>(89)</sup> Ci si riferisce alla sentenza TAR Calabria, 17 gennaio 2007, in *Foro amm.- TAR*, 2007, 276 ss. Nel caso di specie, si poneva, quindi, il problema se la diversità del *quorum* previsto dalla norma statutaria per l’elezione del Direttore di Dipartimento, in occasione della seconda votazione e la previsione di un eventuale successivo ballottaggio, incidessero o meno sul diritto di elettorato passivo dei professori aspiranti e, conseguentemente, sul loro stato giuridico. Al riguardo, l’Avvocatura dello Stato sosteneva che le norme statutarie sui *quorum* richiesti per l’elezione a Direttore di Dipartimento non avessero ripercussioni – perlomeno dirette – sul diritto di elettorato passivo della ricorrente. Il Collegio ha ritenuto, al contrario, che il diverso *quorum* previsto per l’elezione in seconda votazione dalla disposizione statutaria rispetto a quella di legge incida direttamente sul diritto di elettorato passivo, e dunque sullo stato giuridico, dei professori aspiranti alla funzione di Direttore di Dipartimento. In questo senso il Tar Lazio ha affermato che “Siffatta conclusione trova conferma proprio nel caso di specie, in cui la disposizione statutaria in parola si oppone, illegittimamente, ad un’elezione a maggioranza relativa della ricorrente, da ritenersi, invece, avvenuta in base alla disposizione primaria dettata dall’art. 84 del d.P.R. n. 382 del 1980. Ne discende l’illegittimità, *in parte qua*, della impugnata disposizione dello Statuto di autonomia [...], in quanto lesiva dello stato giuridico dei professori aspiranti alla funzione di Direttore di Dipartimento, nella parte in cui, in contrasto con l’art. 84, comma 4, d.P.R. n. 382 del 1980 prescrive la maggioranza assoluta, anziché quella relativa, per l’elezione in seconda votazione e, dopo quest’ultima, un’eventuale votazione di ballottaggio”.

<sup>(90)</sup> Cfr. le sentenze citate nelle note 86, 87, 88 e 89.

<sup>(91)</sup> Cfr., tra le numerose pronunce in tal senso, Cons. St., sez. VI, 26 gennaio 1999, n. 59, in *Foro amm.*, 1999, 111; Id., sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1904, in *Foro amm.- CDS*, 2002, 963; Id., sez. IV, 8 luglio 2003, n. 4051, *ivi*, 2003, 2184; Id., sez. V, 28 maggio 2004, n. 3472, *ivi*, 2004, 1438; Id., sez. VI, 29 maggio 2008, n. 2536, *ivi*, 2008, 1558; Id., sez. IV, 22 maggio 2012, n. 2988, *ivi*, 2012, 1192; TAR Lazio, Roma, sez. III, 14 luglio 2005, n. 2744, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 13 settembre 2007, n. 2017, in *Foro amm.- TAR* 2007, 9, 2888; TAR Liguria, 26 marzo 2010 n. 1235, *ivi*, 2010, 857; TAR Campania, Napoli, sez. VII, 10 giugno 2011, n. 3074, *ivi*, 2011, 2068; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 11 febbraio 2014, in *Foro amm.*, 2014, 573.



**8. La tesi che afferma l'illegittimità delle disposizioni statutarie sui limiti dei mandati del Direttore di Dipartimento e l'erroneità dei presupposti da cui muove: l'inconferente richiamo all'art. 51 Cost. e l'applicabilità di tale disposizione solo alle elezioni parlamentari, regionali e locali.**

Più recentemente, come accennato all'inizio del presente lavoro, il problema si è posto con riguardo a quelle disposizioni statutarie, che stabiliscono il limite del doppio mandato di Direttore di Dipartimento e dettano precise disposizioni sul criterio di calcolo dei mandati ai fini dell'assunzione della suddetta carica <sup>(92)</sup>.

Secondo una certa linea interpretativa, tali norme statutarie, stabilendo un limite al numero di mandati che possono essere svolti dalle medesime persone come Direttori dei Dipartimenti e definendo come devono essere computati gli incarichi precedenti all'entrata in vigore dello statuto, introdurrebbero una causa di ineleggibilità non prevista dalla l. n. 240 del 2010; sempre secondo la prospettazione appena riferita, mancando una legge che preveda la causa di ineleggibilità *de qua*, le suddette disposizioni sarebbero illegittime per violazione dell'art. 51 Cost. sul diritto di elettorato passivo. Tale impostazione – che trae conferma da qualche isolata pronuncia del giudice amministrativo di primo grado, peraltro riferita a fattispecie diverse <sup>(93)</sup> – non appare condivisibile, apparendo errato il presupposto da cui muove: nella fattispecie, non sono, invero, in discussione le norme statutarie che disciplinano i requisiti per accedere alla carica o per partecipare alle votazioni, quanto piuttosto l'organizzazione interna dei Dipartimenti (cui si connette la disciplina del numero dei mandati del Direttore).

Il discorso, in realtà, va posto su un piano più generale, apparendo inconferente il riferimento all'art. 51 Cost. e all'accesso alle cariche elettive ivi disciplinato.

Preliminare al riguardo è la comprensione della portata dell'art. 51 Cost., dovendosi definire a quali cariche e a quali elezioni la norma si riferisca.

In proposito, è stato affermato da Autorevole dottrina <sup>(94)</sup> che le elezioni “appaiono come quegli atti giuridici, consistenti in una scelta o serie di scelte, attraverso cui il popolo, raccolto collegialmente nell'universalità dei suoi componenti, esercita la sua potestà d'investitura a cariche supreme e *ad tempus* dell'organizzazione dello Stato, della regione, della provincia e del comune e,

---

<sup>(92)</sup> Cfr. le ordinanze TAR Veneto, sez. unite, 10 settembre 2015, nn. 400 e 401, entrambe reperibili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>(93)</sup> Cfr., ad es., Tar Lazio, Roma, sez. III, 2 aprile 2008, n. 5912, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). e TAR Lazio, Roma, Sez. III, 14 aprile 2005, n. 2744, in *Foro amm.- TAR*, 2005, 1089, pronunciate con riguardo a norme statutarie che escludevano il diritto di elettorato passivo dei professori collocati fuori ruolo per limiti di età.

<sup>(94)</sup> Cfr. E. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV Milano, 607 ss., spec. 619.

perciò, sono più brevemente definibili come atti elettivi collegiali con funzione d'investitura". Queste ultime si distinguono, dunque, in elezioni politiche, regionali ed amministrative. "Elezioni politiche" ed "elezioni amministrative" sono locuzioni meramente convenzionali e tradizionali, anche se non trovano riscontro nel linguaggio del legislatore, mediante le quali si individuano le consultazioni popolari che hanno per oggetto la formazione dei supremi organi deliberanti, rispettivamente dello Stato, delle Province e dei Comuni. Tra le une e le altre si inseriscono oggi le "elezioni regionali", variamente indicate nei testi normativi <sup>(95)</sup>.

Appare, quindi, possibile suddividere la normativa in materia in una parte generale, comprendente le disposizioni, di rango costituzionale e legislativo, comuni a tutte le elezioni politiche, regionali ed amministrative (come ad es. l'art. 48 Cost.) <sup>(96)</sup>, ed in più parti speciali, che regolano le diverse tipologie di elezioni previste nel nostro ordinamento <sup>(97)</sup>. A queste ultime appaiono riconducibili gli articoli della Costituzione che disciplinano le elezioni politiche – ad es., gli artt. 66; 65, co. 2; 104, co. 2; 122, co. 2 e 135, co. 5 <sup>(98)</sup> – nonché la normativa speciale

---

<sup>(95)</sup> In realtà l'aggettivo prevale nel linguaggio comune, la specificazione in quello normativo, che ignora, per lo più, le espressioni "elezioni politiche, regionali, amministrative"; ed adopera, invece, le seguenti locuzioni: "elezioni della Camera dei deputati, dei consigli regionali, comunali, ecc.". Va, inoltre, precisato che, nel linguaggio corrente, il plurale viene di solito adoperato con riferimento all'investitura dei membri di organi collegiali (essendo più idoneo a designare l'indeterminato, cioè l'intera categoria), mentre il singolare sembra essere preferito quando si voglia indicare una elezione determinata, anche se, in definitiva, il termine riceve determinatezza solo dall'aggettivo o specificazione, che lo integrano e precisano: v., in tal senso, E. FERRARI, *op. cit.*, 609.

<sup>(96)</sup> L'art. 48 Cost., cit., proclama il suffragio universale nella sua effettiva e più lata applicazione, affermando che l'esercizio del voto costituisce dovere civico ed enunciando i principi ad esso relativi, in *primis* l'illimitabilità del diritto di voto come regola generale, alla quale può derogarsi solo nel rispetto della riserva di legge e del principio di giustiziabilità (di cui agli artt. 24 e 113 Cost.). Parimenti comune a tutte le elezioni politiche, regionali ed amministrative è la disciplina dell'elettorato attivo, contenuta nella l. 7 ottobre 1947, n. 1058, modificata con la successiva l. 23 marzo 1956, n. 137, nonché quella sulla propaganda elettorale, emanata con la l. 4 aprile 1956, n. 212. Su tali disposizioni cfr. E. FERRARI, *op. cit.*, 612-613.

<sup>(97)</sup> Sull'esistenza di un diritto elettorale generale, cfr. E. FERRARI, *op. cit.*, 613 ss., secondo cui "Prima che le normative particolari per le elezioni delle assemblee legislative statali, dei consigli regionali, provinciali e comunali, esiste il diritto elettorale generale, che governa la materia nella sua disciplina di fondo ed in tutto quello che essa ha di indifferenziato". Lo stesso Autore richiama, però, anche il contrario indirizzo (su cui *infra*, nota 101), che distingue tra la disciplina delle elezioni politiche e quella concernente le elezioni amministrative.

<sup>(98)</sup> Alle disposizioni citate, comuni ad entrambi i rami del Parlamento, si aggiungono quelle concernenti specificatamente la Camera dei deputati (art. 56, co. 1, e 60, co. 1, Cost., nel testo modificato con gli artt. 1 e 3 l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2; e t.u. approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) e quelle relative al Senato della Repubblica (cui la Costituzione dedica gli artt. 57 e 60, co. 1); mentre le elezioni sono disciplinate ancora – fino al 2016, anno in cui entrerà in vigore la l. 6 maggio 2015 (c.d. "*Italicum*") – dalla l. 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. "*Porcellum*"), che prevede un sistema elettorale di tipo proporzionale corretto con premio di maggioranza.

sull'elezione degli organi di governo degli enti territoriali: Regioni <sup>(99)</sup>, Province, Comuni <sup>(100)</sup>, ecc. Non sono rare, peraltro, le pronunce, anche di giudici supremi, le quali lasciano intendere o

---

<sup>(99)</sup> Come è noto, il sistema elettorale delle Regioni italiane a statuto ordinario – per lungo tempo regolato dalla l. 17 febbraio 1968, n. 108 (che prevedeva un sistema proporzionale) – è stato profondamente modificato dalla l. del 23 febbraio 1995, n. 43, c.d. *Tatarellum* (dal nome dal suo primo firmatario, il deputato di Alleanza Nazionale e già ministro Pinuccio Tatarella), ideata per imprimere una svolta in senso maggioritario e presidenziale al sistema di governo regionale in Italia. Il quadro disegnato dalla legge in oggetto, fu successivamente completato mediante la revisione del dettato costituzionale, ad opera della l. costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che ha, peraltro, modificato il testo della Carta prevedendo l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto ordinario. Per quanto riguarda le Regioni autonome, la nuova normativa fu introdotta dalla l. costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che estese in pratica tutte le suddette regole, sia in tema di elezione diretta dei Presidenti, sia il meccanismo elettorale previsto dal *Tatarellum*, alla Sicilia, alla Sardegna e al Friuli Venezia Giulia. Per ciò che concerne invece il Trentino - Alto Adige, la revisione in oggetto ridusse di fatto l'ente ad una confederazione fra le due Province autonome di Trento e Bolzano, ove il Consiglio regionale è costituito dall'unione dei due Consigli provinciali e la carica di Presidente è ricoperta a turno dai Presidenti delle due province: in entrambi i territori le consultazioni elettorali sono disciplinate da un sistema proporzionale con voti di preferenza, corretto con un premio di maggioranza in Trentino; sono previsti inoltre alcuni accorgimenti volti a garantire la rappresentanza del [gruppo linguistico ladino](#) (l. prov. aut. Trento, 5 marzo 2003, n. 2 e l. prov. aut. Bolzano 8 maggio 2013, n. 5).

<sup>(100)</sup> La normativa concernente l'elezione dei consigli comunali e provinciali è distribuita in diversi testi legislativi, avendo subito, nel tempo, una notevole evoluzione, senza che il relativo percorso possa dirsi oggi del tutto concluso: i testi di riferimento sono oggi rappresentati dal t.u. enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (che disciplina, in specie, le cause di ineleggibilità ed incompatibilità) e dalla l. 25 marzo 1993, n. 81 (oggi trasfusa nello stesso t.u.e.l.), che ha modificato, in senso maggioritario, i meccanismi elettorali precedentemente in vigore per l'elezione delle assemblee elettive comunali e provinciali, ispirati anch'essi al principio proporzionalistico, introducendo per la prima volta l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, con lo scopo, di rendere più stabili e, quindi, almeno sulla carta, più efficienti i governi locali. Infine, quanto al sistema elettorale delle Province, ulteriori novità sono state introdotte, dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), che sembrerebbe aver trasformato le Province in “enti a rappresentanza indiretta”, avendo, ad es., previsto che il Consiglio provinciale (di consistenza diversa a seconda della popolazione residente della Provincia: da 10 a 12 a 16 membri) sia eletto dai Sindaci e dai consiglieri comunali della Provincia. Cfr., su tali aspetti, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014, 412-415. Merita, inoltre, segnalare, fra i diversi commenti e raccolte di saggi dedicati alla legge Delrio, L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI, Santarcangelo di Romagna (RM), 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, Napoli, 2014; F. FABRIZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, XIV ed., Padova 2014, 103; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015, ove si rinviene un commento della l. n. 56 del 2014, aggiornato fino ad aprile 2015, e le circolari e i testi relativi all'Accordo sancito in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 nonché il testo della sentenza Corte cost., 26 marzo 2015, n. 50, in *Guida al diritto*, 2015, fasc. n. 17, 86 ss., con nota di D. PONTE, *Valorizzare le finalità di semplificazione ordinamentale*. Si vedano, altresì, gli articoli di M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014, 17, 18, nonché G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 18 febbraio 2014, 5; M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 agosto 2014, 7, nota 30; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2014, 11; A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 21/2014; D. MONE, *Città metropolitane, area*,

sottintendere che una cosa è il diritto elettorale politico, altra cosa il diritto elettorale amministrativo <sup>(101)</sup>, cosicché “diritto elettorale politico e diritto elettorale amministrativo, anziché rami di un unico tronco, vivificati dalla medesima linfa, sarebbero, tutt’al più, come parallele percorse da forze distinte e partenti da punti distinti; sarebbero, cioè, normative destinate a mai incontrarsi, a mai integrarsi e, quindi, a mai comporsi in un superiore e più ampio

---

*procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, 9 aprile 2014; R. NOBILE, *Assegnazione delle competenze residuali e possibile reviviscenza delle giunte: due problemi posti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56*, in *lexitalia.it*, settembre 2014; A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *Confronticostituzionali.eu*, 2014; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid-Rassegna*, n. 13/2014, 14 luglio 2014, 3; ID., *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, *ivi*, n. 11/2014; A. POGGI, *Sul disallineamento tra il DDL Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014, 8 gennaio 2014; ID., *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull’attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse*, in *Confronticostituzionali.eu*, 14 luglio 2014; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, 197 ss.; S. STAIANO, *Il DDL Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014, 8 gennaio 2014, e ID., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, *ivi*, n. 17/2012, 12 settembre 2012; E. FURNO, *Il nuovo Governo dell’area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, *ivi*, n. 1/2015, 21 gennaio 2015; nonché sul dibattito antecedente alla riforma, R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, 899 ss.; S. MANGIAMELI, *La Provincia, l’area vasta e il governo delle funzioni del territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in *Issirfa.cnr.it*, ottobre 2012, e ID., *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 11 novembre 2013; V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell’art.17 del d.l. n. 95 del 2012*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, 25 settembre 2012, 2 ss.; G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’autonomia locale*, *ivi*, n. 20/2012; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2013, 11 novembre 2013, 4 ss.; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta degli organi di governo locale*, *ivi*, n. 19/2013, 11 novembre 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013, 1163 ss.; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2013, 11 novembre 2013, 6 ss.; N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d’urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013* e G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una “questione di principio”. I dubbi di legittimità non risolti della “riforma delle Province”*, note a Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220, in *Giur. cost.*, 2013, 3157 ss.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, 2013, 1168 ss.; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, *ivi*, 2013, 361 ss.; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, 11 novembre 2013, 12 ss.; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s’ha da fare”*, in *Rivistaaic.it*, luglio 2013.

<sup>(101)</sup> Sulla differente natura delle norme concernenti l’ineleggibilità a deputato rispetto a quelle sulla ineleggibilità a consigliere comunale v., ad es., già Cass., sez. I, 10 giugno 1958, n. 1918, in *Foro it.*, 1958, I, 1099, su cui E. FERRARI, *op. cit.*, 614, secondo cui l’orientamento citato, incline a tenere distinta la disciplina delle elezioni politiche da quella concernente le elezioni amministrative trova origine nella giurisprudenza francese: cfr. J. SALOMON, *Les opérations préparant les élections devant le juge de l’excès de pouvoir*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, tome 73, 1957, 605 ss. e spec. 661, ove si legge che la “*distinction des élections politiques et des élections non politiques continue, au contraire, la summa divisio à laquelle se réfère la jurisprudence*”.

sistema, comune a tutte”<sup>(102)</sup>. Ne deriva che la trattazione unitaria dell’istituto trova un limite nella diversità degli organi nei confronti dei quali essa è disposta, sicché altre sono le cause di ineleggibilità al Parlamento nazionale rispetto a quelle dettate per gli organi elettivi regionali e locali. Diverse sono anche le procedure di accertamento della sussistenza di una causa di ineleggibilità, sia essa antecedente o susseguente all’elezione, e gli organi deputati a dichiarare, nella varietà delle ipotesi, la decadenza dall’ufficio elettivo<sup>(103)</sup>.

In tale contesto, il diritto di elettorato passivo, che l’art. 51 Cost. riconosce ai cittadini costituisce principio di portata generale e – in quanto tale – riferibile alle elezioni parlamentari, regionali e locali: in questo senso, la Corte costituzionale ha, da tempo, chiarito che “la norma riguarda indubbiamente i rapporti politici in senso ampio; comprende, cioè, non solo l’elezione a membro dei due rami del Parlamento ma anche l’elezione agli organi elettivi previsti nel nostro ordinamento, regionali, provinciali e locali, tutti considerati costituenti il tessuto connettivo dell’ordinamento statale e tutti rilevanti per attuare gli interessi generali, onde rimanga assicurato il pieno svolgimento della vita democratica del Paese”<sup>(104)</sup>.

---

<sup>(102)</sup> Così, ancora, E. FERRARI, *op. cit.*, p. 614.

<sup>(103)</sup> Tale disparità di trattamento è stata ritenuta non irragionevole dalla Corte costituzionale, che, con sentenza 29 ottobre 1992, n. 407, in *Foro it.*, 1993, I, 2411 ha rigettato la questione di legittimità costituzionale, proposta avverso l’art. 15, commi 4 *bis* e 4 *ter*, l. 19 marzo 1990, n. 55, che prevede l’immediata sospensione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dalla carica di Presidente di Giunta, assessore e consigliere regionale, in determinate situazioni previste dalla legge. Tale disposizione era assunta come lesiva del principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 Cost., dal momento che analogo strumento non è previsto nei confronti dei parlamentari e del governo. La sentenza di rigetto è stata principalmente fondata sulla constatazione, derivante da “dati di esperienza oggettiva”, che il radicamento locale dei fenomeni di criminalità organizzata giustifichi la previsione di correlate cause di ineleggibilità non introdotte a livello di Parlamento nazionale. L’occasione nella quale la pronuncia è stata resa ha, dunque, permesso alla Corte di enunciare un più generale principio di non raffrontabilità tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle Regioni e negli enti locali rispetto a quella dei membri del parlamento e del governo. “Può rimanere, tuttavia, l’impressione che la ragionevolezza del diverso regime dell’ineleggibilità sia piuttosto ritenuta *in re ipsa* che supportata da adeguate giustificazioni: ci si può chiedere infatti se gli stessi motivi di ordine pubblico che suggeriscono l’esclusione di determinate categorie di soggetti dalle cariche elettive regionali e locali non possano valere anche nei confronti dei parlamentari proprio perché svolgono funzioni di rango superiore a quelle dei consiglieri, salvo che l’omaggio alla volontà popolare, espressa nella più compiuta estensione nell’elezione delle Assemblee nazionali, non valga a sanare in quella sede anche eventuali distorsioni”: in questo senso espressamente A. BIANCO, *I limiti all’elettorato passivo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, 1959 ss., il quale rileva, peraltro, che “Pure l’assunto del maggior radicamento nel territorio dei consiglieri regionali e degli enti locali è messo ora a dura prova con l’introduzione, ad opera della l. n. 43 del 1995, di un sistema elettorale tendenzialmente maggioritario e la conseguente formazione di collegi elettorali molto ridotti, nei quali il rapporto tra candidato/eletto ed elettori risulta molto più prossimo”.

<sup>(104)</sup> Cfr. Corte cost., 23 maggio 1985, n. 158, in *Foro it.*, 1986, I, 361, nonché in *Giur. it.* 1986, I, 651 e in *Rass. avv. Stato*, 1985, I, 355.



## 9. (Segue) L'introduzione di particolari cause di ineleggibilità ed incompatibilità delle cariche elettive da parte di normative non riguardanti gli impedimenti elettorali. La diversità di *status* tra organi accademici e cariche elettive pubbliche.

Lo stesso art. 51, pur contenendo l'affermazione, come precetto costituzionale, della uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dell'elettorato passivo, contiene anche un rinvio alla legge ordinaria; riconosce, cioè, al legislatore la facoltà di disciplinare in concreto l'esercizio dei diritti garantiti; di fissare, cioè, le relative modalità, a condizione, però, che non risultino menomati i diritti riconosciuti <sup>(105)</sup>.

In sintesi, egli ha, cioè, il potere di disciplinare in modo diverso situazioni che ritiene abbiano carattere di particolarità <sup>(106)</sup>, a condizione, però, che la diversità di trattamento si ispiri a criteri di razionalità <sup>(107)</sup> e risultino prese in considerazione intere categorie e non singoli cittadini <sup>(108)</sup>.

---

<sup>(105)</sup> Va, infatti, osservato che le restrizioni all'elettorato passivo sono valutate con particolare rigore in quanto concernono un diritto politico fondamentale, riconosciuto e garantito a tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza, e annoverabile fra i diritti inviolabili: cfr. Corte cost., 3 marzo 1988, n. 235, in *Giur. it.*, 1989, I, 12; Id., 22 dicembre 1989, n. 571, in *Giust. civ.*, 1990, I, 600; Id., 14 dicembre 1990, n. 539, in *Foro it.*, 1991, I, 1672; Cass. civ., sez. I, 28 dicembre 2000, *ivi*, 2001, I, 1601; Cons. St., sez. V, 16 dicembre 2004, n. 8096, in *Foro amm.- CDS*, 2004, 3573.

<sup>(106)</sup> In questo senso si è ritenuto che la disposizione contenga una riserva di legge "semplice", a differenza di quella prevista per l'elettorato attivo dall'art. 48, co. 3, Cost.: mentre il diritto di voto può essere limitato solo per i motivi indicati dalla norma costituzionale (incapacità civile e indegnità morale), l'elettorato passivo e il diritto di accedere agli uffici pubblici possono essere limitati anche per motivi ulteriori e diversi: cfr., oltre al fondamentale scritto di E. FERRARI, *op. cit.*, 639; C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive nella Costituzione italiana*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 30 ss.; ID., *Capacità di diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 83 ss.

<sup>(107)</sup> In particolare, le restrizioni: a) devono rispettare il principio di uguaglianza – ragionevolezza (Corte cost., 31 ottobre 2000, n. 450, in *Foro it.*, 2001, I, 789 e Id., 25 luglio 2000, n. 350, in *Giur. cost.* 2000, 2553); b) devono essere giustificate dall'esigenza di salvaguardare altri beni o interessi parimenti tutelati dalla Costituzione (Corte cost., 3 marzo 1988, n. 235, in *Giur. it.*, 1989, I, 12; Id., 22 dicembre 1989, n. 571, in *Giust. civ.*, 1990, I, 600; Id., 6 maggio 1996, n. 141, in *Foro amm.*, 1997, 73); c) devono essere contenute nei limiti di una stretta strumentalità rispetto all'obiettivo perseguito, e, dunque, devono essere interpretate restrittivamente, secondo il principio per cui "l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione" (Corte cost., 26 marzo 1969, n. 46, in *www.cortecostituzionale.it*; Id., 24 maggio 1985, n. 162, in *Foro it.*, 1986, I, 357; Id., 17 febbraio 1987, n. 43, in *Giur. it.* 1988, I, 542; Id., 3 marzo 1988, n. 235, *ivi*, 1989, I, 12; Id., 9 novembre 1988, n. 1020, in *Giust. civ.*, 1990, I, 312; Id., 30 novembre 1989, n. 510, in *Foro it.*, 1990, I, 375; Id., 2 febbraio 1990, n. 53, in *Quaderni regionali*, 1990, 1005; Id., 17 ottobre 1991, n. 388, in *Giust. civ.* 1992, I, 867; Id., 28 luglio 1993, n. 344, in *Quaderni regionali*, 1994, 913; Id., 6 maggio 1996, n. 141, in *Foro amm.* 1997, 73; Id., 15 maggio 2001, n. 132, in *Foro it.*, 2002, I, 942; Id., 3 ottobre 2003, n. 306, in *Giur. cost.*, 2003, 5). Sono, quindi, illegittime esclusioni fondate su elementi estranei alla persona del candidato (Corte cost., 31 marzo 1994, n. 108, in *Foro it.*, 1996, I, 87 e Id., 28 luglio 2000, n. 391, in *Foro it.*, 2002, I, 349). Inoltre, la riserva di legge esclude che l'accesso agli uffici e l'elettorato passivo possano essere rimessi a valutazioni discrezionali dell'Amministrazione (Corte cost., n. 46/1969, cit.) e impone che le cause di esclusione siano determinate con sufficiente precisione in sede legislativa (Corte cost., 28 novembre 1972, n. 166, in *www.cortecostituzionale.it*; Id., 28 maggio 1975, n. 129, *ivi*; Id., 17 giugno 1992, n. 280, con nota di A. POLICE, *Ancora una pronuncia in tema di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche elettive degli enti locali*, in *Giur. it.*, 1994, I, 524; Id., 30 ottobre 1996, n. 364, in *Giust. civ.*, 1997, I, 345; Id., 3 ottobre 2003, n. 306, in



Di conseguenza, anche normative non direttamente riguardanti gli impedimenti elettorali possono introdurre incompatibilità che interessano cariche elettive, così come accade con il d.P.R. n. 382 del 1980, sulla docenza universitaria, il cui art. 13 è stato oggetto di un controllo di legittimità da parte della sentenza Corte cost., n. 158/1980, più sopra citata <sup>(109)</sup>.

Con la medesima pronuncia n. 158/1985, la Corte Costituzionale ha anche delineato una chiara distinzione tra organi universitari e cariche politiche e amministrative. Da tale pronuncia emerge, in modo evidente, la diversità di *status* – e del relativo regime giuridico – tra l'organo accademico e le cariche elettive pubbliche (politiche e amministrative), alle quali soltanto si applica l'art. 51 Cost. sul diritto di elettorato passivo e la riserva di legge ivi prevista <sup>(110)</sup>.

#### **10. (Segue) Riconducibilità delle disposizioni sull'elezione e nomina degli organi del Dipartimento alla categoria delle norme di autorganizzazione.**

Tali considerazioni valgono senza dubbio per la disciplina dell'elezione e nomina del Direttore di Dipartimento, che l'art. 2, l. n. 240 del 2010 non annovera neppure tra gli organi di governo delle

---

*Giur. cost.*, 2003, 5). È stato, però, osservato, in dottrina (M. MIDIRI, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1992, 3183), come, in taluni casi, la Corte abbia riconosciuto un certo spazio alla discrezionalità del legislatore, ammettendo che fossero sanzionate con la ineleggibilità situazioni che avrebbero potuto dar luogo anche a semplice incompatibilità (Corte cost., 25 luglio 1997, n. 276, con nota di G.E. VIGEVANO, *Potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia e diritto di elettorato passivo dei membri del Parlamento: l'ineleggibilità è ancora l'eccezione?*, in *Le Regioni*, 1998, 126 e Id., 30 luglio 1997, n. 287, in *Foro it.*, 1997, I, 2734). Su tali profili, in dottrina M. CUNIBERTI, *Commento all'art. 51*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 518-519.

<sup>(108)</sup> In questa prospettiva vanno, ad. es., lette le preclusioni relative agli uffici militari, nei confronti dei quali la regola sancita dall'art. 51 Cost. non può applicarsi, anche in virtù dell'art. 52 Cost., che consente di configurare l'ordinamento militare come ordinamento speciale: così L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 254 ss.

<sup>(109)</sup> V. LA NOTA 104.

<sup>(110)</sup> Nello specifico, il caso esaminato dalla citata sentenza aveva ad oggetto l'art. 13, co. 1, d.P.R. n. 382 del 1980, che prevede il collocamento in aspettativa di ufficio del docente universitario “nominato ad elevate cariche amministrative, politiche o giornalistiche” (tra cui la Presidenza del Consiglio Regionale ex art. 13, co 1, n. 7, cit.) salva la possibilità di svolgere, nell'Università presso cui è titolare, cicli di conferenze, attività seminariali ed attività di ricerca, anche applicativa. Tale disposizione – come rilevato nella suddetta pronuncia – trova giustificazione proprio nella considerazione, fondata, “dell'impossibilità del contemporaneo svolgimento, in modo adeguato, dell'attività di docente universitario nei compiti nuovi e complessi derivanti dalla riforma dell'ordinamento universitario e dei compiti di notevole impegno connessi alla carica pubblica cui si è eletti nonché nella natura stessa della carica, che esige piena autonomia ed imparzialità”. La norma citata, altresì si ispira anche “a criteri di opportunità pratica suggeriti, oltre che dalla considerazione dei compiti e del lavoro che impegnano le suddette cariche pubbliche, anche dall'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione. [...] Risulta altresì rispettata la *ratio* della legge di riforma della docenza universitaria che esige il massimo impegno del docente universitario nello svolgimento dell'attività didattica di insegnamento e di ricerca, non potendo, il docente universitario, svolgere ed attuare i suoi compiti contemporaneamente alle altre funzioni di così notevole importanza e di così notevole impegno”.



Università; e non essendo espressamente prevista dalla legge neppure l'elezione di tale organo, si potrebbe addirittura ipotizzare che il Direttore di Dipartimento possa essere designato dal Rettore, dal Senato e finanche dal Consiglio di amministrazione, prescindendo, dunque, dal previo espletamento di una procedura elettorale <sup>(111)</sup>.

Dal fatto che la l. n. 240 del 2010 considera il Dipartimento una struttura essenziale per svolgimento delle attività di ricerca, didattiche e formative (cfr. art. 2, co. 2, lett. a), l. n. 240 del 2010) deve, invero, desumersi che il Direttore, il Consiglio e la Giunta di Dipartimento non sono organi politici o dotati di rappresentatività generale, ma organi universitari, espressione di una struttura organizzativa, il Dipartimento, che, oggi, ai sensi dell'art. 2, l. n. 240 del 2010, costituisce un'articolazione necessaria dell'Ateneo, parallela a (anche se non collimante con) quella tradizionale delle Facoltà <sup>(112)</sup>.

Nel caso di specie, non viene quindi in rilievo il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost. perché le norme statutarie di cui si discute – ripetesì – attengono a questioni inerenti alla composizione e al funzionamento dei Dipartimenti, rientrando nella categoria delle norme di autorganizzazione (che – come già ricordato – per le Università è oggetto di un diritto costituzionalmente garantito ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, Cost.).

Dunque, nel caso in esame, la riserva di legge di cui all'art. 33, cit., non appare violata (come sostiene una esigua parte della giurisprudenza amministrativa) <sup>(113)</sup> né con riguardo all'art. 51 Cost., considerata la sua applicabilità solo alle elezioni parlamentari, regionali e locali; né con riguardo alla normativa di settore, perché, ferma restando la piena autonomia in ambito di riorganizzazione <sup>(114)</sup>, appaiono rispettati sia il d.P.R. n. 382 del 1980 (in particolare, il principio generale di diritto in materia di individuazione del numero di mandati) sia la l. n. 240 del 2010 (sotto il profilo dell'ulteriore conferma della generale limitazione degli incarichi cumulabili o rinnovabili) <sup>(115)</sup>.

---

<sup>(111)</sup> In questo senso espressamente P. COLLINI, *op. cit.*, 86, il quale, inoltre, sottolinea che “non ci sono obblighi in relazione alla creazione di organi assembleari (che anzi sono esplicitamente esclusi nel caso delle ‘strutture di raccordo’) e nulla sembra impedire che la gestione dei Dipartimenti sia affidata ad organismi diversi da quelli previsti dal d.P.R. n. 382/80 [...]. Si tratterebbe di innovazioni di grande portata che, in presenza di un Rettore non rieleggibile, potrebbero modificare radicalmente il significato delle relazioni verticali all'interno dell'organizzazione”.

<sup>(112)</sup> In ordine al processo di “dipartimentalizzazione”, si vedano le considerazioni svolte, in particolare, nella nota 9.

<sup>(113)</sup> Si vedano le sentenze citate nella nota 93.

<sup>(114)</sup> Si vedano al riguardo, *supra*, i §§ 2 e 3.

<sup>(115)</sup> Si veda, *infra*, il § 12.



**11. Considerazioni conclusive: l'applicabilità ai nuovi Dipartimenti della disciplina, in quanto compatibile con la legge di riforma, contenuta nel d.P.R. n. 382 del 1980. Coerenza delle disposizioni statutarie che, in linea con l'art. 84, comma 5, d.P.R. n. 382 del 1980 prevedono una integrale e dettagliata disciplina delle cause di ineleggibilità degli organi del Dipartimento. Prevalenza, nel contrasto tra norme statutarie e d.P.R. n. 382 del 1980, di quest'ultimo, in quanto *corpus* normativo che tuttora disciplina espressamente lo *status* della docenza universitaria.**

Alle medesime conclusioni è possibile giungere anche sulla base di una analisi sistematica della attuale disciplina della *governance* degli Atenei e delle loro strutture di base, i Dipartimenti.

Va, in proposito, ricordato che i Dipartimenti sono stati istituiti dal d.P.R. n. 382 del 1980, che – nell'ambito della sperimentazione organizzativa e didattica – ha, appunto, consentito alle Università di costituire Dipartimenti “intesi come organizzazione di uno o più settori di ricerca omogenei per fini o per metodo e dei relativi insegnamenti anche afferenti a più facoltà o più corsi di laurea della stessa facoltà”. In particolare, l'art. 84 del d.P.R. n. 382 del 1980 ha disposto che sono organi del Dipartimento il Direttore, il Consiglio e la Giunta, prevedendo altresì – per quel che qui rileva – che il Direttore resti in carica tre anni accademici e che non possa essere rieletto consecutivamente più di una volta.

La disciplina del d.P.R. n. 382 del 1980 è stata poi sviluppata dalla l. n. 240 del 2010, che all'art. 2, co. 2, prescrive la semplificazione dell'articolazione interna delle Università, “con contestuale attribuzione al Dipartimento delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie”. Con la introduzione dei nuovi Dipartimenti, si è, dunque, completata la fase di trasformazione dei vecchi Istituti e il Dipartimento, dotato di autonomia finanziaria ed amministrativa, viene individuato come l'unico soggetto deputato alle funzioni didattiche e di ricerca, così cumulando nel medesimo organo sia le funzioni delle “vecchie” Facoltà sia quelle dei “vecchi” Dipartimenti <sup>(116)</sup>. Tuttavia, il legislatore, pur mirando ad una semplificazione e

---

<sup>(116)</sup> Non sembra inutile ricordare che la nascita dei Dipartimenti, prevista come obbligatoria ai sensi dell'art. 82, u. co., d.P.R. n. 382 del 1980 per le Università di nuova istituzione, si è innestata su preesistenti figure – quali gli Istituti – ponendo problemi di compatibilità e di coordinamento con l'attività svolta da questi ultimi. L'art. 88, co. 7, d.P.R. n. 382, cit., prevedeva, inoltre, che, in caso di coincidenza di area disciplinare tra Istituti e Dipartimenti eventualmente istituiti, gli Istituti dovessero essere disattivati in presenza del parere favorevole della maggioranza dei professori di ruolo dell'Istituto interessato, oppure qualora il numero dei professori dell'Istituto si riducesse di oltre la metà rispetto a quelli in servizio alla data di entrata in vigore del d.P.R. n. 382 del 1980. Non va, peraltro, dimenticato che, nell'ultimo comma dell'art. 83, d.P.R. n. 382 del 1980 era previsto che “I dipartimenti concorrono alle attività didattiche nei modi stabiliti dagli articoli successivi”; così riconoscendo un ruolo del Dipartimento nella didattica, che, in



snellimento della struttura, si è concentrato nel dettare criteri e principi, senza soffermarsi sulle modalità attraverso le quali superare la dualità Facoltà/Dipartimento per approdare al “nuovo” Dipartimento, lasciando così all’autonomia statutaria il compito di definire la normativa di dettaglio <sup>(117)</sup>.

Invero, la legge n. 240 del 2010 non disciplina espressamente l’organizzazione interna dei Dipartimenti: e, solo indirettamente, dall’art. 2, co. 2, lett. f), si deduce l’esistenza della figura del Direttore del Dipartimento e dei Consigli di Dipartimento; mentre l’unica previsione esplicita riguarda la presenza obbligatoria di una rappresentanza elettiva degli studenti <sup>(118)</sup> e la necessaria creazione in ogni Dipartimento di una commissione paritetica docenti-studenti, competente a svolgere attività di monitoraggio dell’offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell’attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori <sup>(119)</sup>.

In tale contesto normativo, quindi, del tutto correttamente, diverse Università italiane <sup>(120)</sup> hanno posto, nelle disposizioni statutarie e di regolamento generale di Ateneo, una propria disciplina organizzativa del tutto coerente con quella, posta dal d.P.R. n. 382 del 1980.

Né potrebbe sostenersi che l’art. 84, co. 5, d.P.R. n. 382 del 1980 sia stato implicitamente abrogato dall’art. 2, l. n. 240 del 2010, non contenendo la stessa legge di riforma una integrale e dettagliata disciplina delle cause di ineleggibilità degli organi accademici.

Invero, la l. n. 240 del 2010 disciplina dettagliatamente solo la procedura di formazione (elettiva o per nomina), la durata in carica e la reiterabilità del mandato degli organi di governo dell’Ateneo – vale a dire, gli organi generali di governo (il Rettore, il Senato Accademico, il C.d.A.) <sup>(121)</sup>, il Collegio dei Revisori dei conti, il nucleo di valutazione e il Direttore Generale – ma nulla dispone in ordine agli organi del Dipartimento.

---

parte, andava a sovrapporsi alla funzione didattica che veniva assolta dai vecchi Istituti, in parte, svolgeva una funzione strumentale all’attività di organizzazione e di ricerca. Per approfondimenti sul ruolo dei Dipartimenti *ante* riforma cfr. A. DI GIOVANNI, *op. cit.*, 125; si veda, inoltre, la dottrina già citata nella nota 8.

<sup>(117)</sup> La riforma, infatti, sul punto, si limita a prevedere una attribuzione contestuale delle diverse funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, lasciando, dunque, agli statuti il compito di individuare le modalità attraverso le quali svolgere le differenti funzioni accorpate. L’unico vincolo imposto dal legislatore riguarda la dimensione minima dei nuovi dipartimenti, trentacinque docenti di settori scientifico-disciplinari omogenei, che nelle università con un numero di unità superiore a mille, possono arrivare a quaranta: cfr., sul punto, A. DI GIOVANNI, *op. cit.*, 126-127.

<sup>(118)</sup> Cfr. l’art. 2, co. 2, lett. h), l. n. 240 del 2010.

<sup>(119)</sup> Cfr. l’art. 2, co. 2, lett. g), l. n. 240, cit.

<sup>(120)</sup> Si veda, sul punto, la nota 79.

<sup>(121)</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia al contributo di M.V. FERRONI, *Gli organi di governance delle università: il Rettore, il Consiglio di Amministrazione ed il Senato accademico dopo la legge 30 dicembre 2010*, n. 240, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, cit., 103 ss.



Se le disposizioni di cui all'art. 83 e ss. del d.P.R. n. 382 del 1980 non fossero ad oggi vigenti, i Dipartimenti, almeno stando alle disposizioni della legge n. 240 del 2010, che – ripetesi – nulla dice al riguardo, non sarebbero in alcun modo strutturati, né tanto meno avrebbero organi propri (quali il Direttore, la Giunta di Dipartimento, il Consiglio di Dipartimento).

In tale situazione, è ben evidente che l'art. 84 del d.P.R. n. 382 del 1980 non può in alcun modo essere considerato implicitamente abrogato dalla l. n. 240 del 2010, non regolando affatto quest'ultima l'“*intera materia*” già disciplinata dal d.P.R. n. 382 del 1980.

Le considerazioni appena esposte trovano, inoltre, riscontro nelle costanti acquisizioni della dottrina, che ha sottolineato “l'applicabilità ai nuovi Dipartimenti della disciplina, in quanto compatibile con la legge di riforma, contenuta nel d.P.R. n. 382 del 1980: è, quindi, alla tradizionale regolazione, con alcune integrazioni (quali la necessaria presenza di una rappresentanza studentesca, prima facoltativa) frutto della l. n. 240 del 2010, che occorrerà fare riferimento per risolvere questioni quali quelle della composizione del Consiglio di Dipartimento, dell'elettorato attivo e passivo, del diritto del singolo docente di optare tra più strutture” <sup>(122)</sup>.

Pertanto – per rispondere all'ultimo quesito che ci eravamo posti all'inizio <sup>(123)</sup> – il contrasto tra disposizioni statutarie e disposizioni del d.P.R. n. 382 del 1980 in materia di elettorato passivo vede ancora il prevalere di quest'ultima, in quanto legge che tuttora disciplina espressamente lo *status* della docenza universitaria, nonché ulteriori profili, organizzativi e funzionali (piano di sviluppo, dotazione organica, fasce di formazione, doveri didattici, sperimentazione organizzativa e didattica, ecc.).

Né la soluzione potrebbe apparire precaria, in ragione del fatto che il primato della fonte statale su quella statutaria comporta, in questo caso, l'applicazione di disposizioni di oltre trent'anni fa.

A questa possibile obiezione è agevole replicare che la latitanza del legislatore ha evidentemente costretto gli Atenei a parametrare – forse oltre modo – gli statuti su disposizioni delle leggi del '33 e dell'80 non sempre al passo con i tempi e con l'evoluzione dell'ordinamento, rinunciando per di più anche a quegli spazi di autonomia consentita dalla Costituzione, quasi a volere

---

<sup>(122)</sup> Cfr., in tal senso E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, cit., 369 ss.; e, in senso analogo, M. COSULICH, *op. cit.*, 65 ss., ove si legge: “ai fini della valorizzazione del dipartimento perseguita dalla l. n. 240 del 2010, nella vigente legislazione l'unico organo espressivo del principio della partecipazione di tutti i docenti è il consiglio di dipartimento, composto dall'insieme degli afferenti al dipartimento stesso, ai sensi dell'art. 84, co. 7, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, sul quale la l. n. 240 non è intervenuta” nonché A. DI GIOVANNI, *op. cit.*, 127, secondo la quale “Per quanto attiene all'organizzazione interna dei dipartimenti, in assenza di una abrogazione specifica, pertanto, sembrerebbe applicarsi il d.P.R. n. 382 del 1980 in quanto compatibile con il ruolo dei ‘nuovi’ dipartimenti”.

<sup>(123)</sup> Si veda, *supra*, il § 6.

mantenere per “pigri­zia culturale” una sorta di eteronomia. L’assenza persistente di una legge sui principi, in grado di definire i rapporti tra la fonte statale e la fonte di autonomia nella materia *de qua*, comporta, come da riscontri giurisprudenziali, il mantenimento di un effetto di vincolo del d.P.R. n. 382 del 80 e del Testo Unico delle Leggi sull’Istruzione Superiore (T.U.L.I.S.) n. 1592 del 1933, nel senso che i suddetti corpi normativi costituiscono parametri di legittimità per gli statuti universitari segnatamente nelle materie che non sono oggetto di riserva statutaria <sup>(124)</sup>.

## **12. (Segue) Conciliabilità delle disposizioni statutarie sui limiti del mandato dei Direttori di Dipartimento con la disciplina relativa alla durata in carica del Senato accademico di cui all’art. 2, co. 1, lett. g), l. n. 240 del 2010.**

Va, poi, ribadito che, sul punto in questione, il d.P.R. n. 382 del 1980 pone la regola dei due mandati per il Direttore di Dipartimento; e tale regola risulta del tutto in linea con le disposizioni di cui alla l. n. 240 del 2010, che pongono precisi limiti alla reiterabilità dei mandati degli organi di governo dell’Ateneo. È noto, infatti, che la volontà della legge di riforma è di imporre un modello che dovrebbe correggere gli effetti di “introflessione e autoreferenzialità” <sup>(125)</sup> derivanti dalla indiscriminata applicazione del principio in base al quale i titolari degli organi di governo sono eletti dalla comunità accademica fra i membri di essa <sup>(126)</sup>. Di qui l’esigenza, accolta nel modello

---

<sup>(124)</sup> In questo senso espressamente, C. AMICONI, *op. cit.*, spec. § 1, il quale ritiene, peraltro, auspicabile un pronto varo della legge sull’autonomia universitaria che similmente alla l. 3 agosto 1999, n. 265 sugli enti locali si occupi del sempre più controverso problema del rapporto tra legge e statuti.

<sup>(125)</sup> A questo specifico obiettivo corrisponde anche la costituzione dell’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario, ANVUR (v. art. 36, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262), che – almeno nelle intenzioni del legislatore – rappresenta un decisivo passo in avanti verso un sistema non autoreferenziale e sempre più orientato agli utenti: cfr., sul punto, M. CAMELLI, F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, 2006, 125 ss.; G. GENTILE, S. MORETTIN, *Conclusioni*, cit., 108; C. BARBATI, *Il sistema di valutazione della ricerca*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *op. cit.*, 309 ss.; R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, cit., spec. 73-75; G. DELLA CANANEA, *Competizione tra atenei e valutazione della ricerca: una introduzione*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *op. cit.*, 31-33; F. KOSTORIS, *Appunto sugli obiettivi dell’ANVUR: una tassonomia interpretativa*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *op. cit.*, 323 ss. nonché, in una prospettiva sociologica, D. BORRELLI, *Contro l’ideologia della valutazione. L’Anvur e l’arte della rottamazione dell’università*, Roma, 2015. Si vedano, inoltre, in argomento, R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, cit., spec. 73-75.

<sup>(126)</sup> La riforma Gelmini ha inteso dunque adeguare il modello di *governance* delle Università al mutato contesto giuridico-istituzionale fondato, da un lato, sulla autonomia degli Atenei e, dall’altro lato, sulla loro responsabilità per i risultati dell’attività didattica e di ricerca. Di qui l’esigenza, accolta nel modello Gelmini, di separare più chiaramente le funzioni di governo degli Atenei rispetto alle altre e di assegnarle ad organi in cui la legittimazione rappresentativa sia bilanciata da un tipo di legittimazione concorrente, fondata sulla professionalità e indipendenza del titolare della carica. Questa scelta, che in certa misura introduce nella *governance* universitaria l’idea di un equilibrio fra legittimazioni diverse e concorrenti, può



Gelmini, di evitare il rischio di mandati elettivi caratterizzati da una sorta di perpetuazione soggettiva, e a questa finalità certo ben risponde la disposizione dell'art. 84 del d.P.R. n. 382 del 1980.

Sotto altro profilo, deve del resto rilevarsi che le norme in esame, relative al numero dei mandati dei Direttori di Dipartimento, sono pienamente coerenti e raccordate con la disciplina relativa alla durata in carica del Senato accademico. Dispone, infatti, l'art. 2, co. 1, lett. g), della l. n. 240 del 2010, che il Senato Accademico sia composto per almeno due terzi con docenti di ruolo, almeno un terzo dei quali Direttori di Dipartimento, prevedendo la durata in carica del Senato Accademico per un massimo di quattro anni e “la rinnovabilità del mandato per una sola volta”; la regola, peraltro, applicabile anche al mandato di componenti del Consiglio di amministrazione, “mostra dunque chiaramente che il legislatore ha inteso il tetto massimo di otto anni quale valore assoluto, fissato nel contesto di una scelta politica chiaramente orientata a garantire l'avvicendamento delle persone preposte agli organi di vertice delle Università e delle idee che a tale avvicendamento consegue”<sup>(127)</sup>.

Se, dunque, fosse possibile l'elezione ad un terzo mandato dei Direttori di Dipartimento si determinerebbe la possibilità che un Direttore di Dipartimento confermato per la terza volta si ritrovi escluso “a priori” da componente del Senato accademico (con il conseguente “cortocircuito” dell'intero sistema di *governance* previsto dalla l. n. 240 del 2010). E ciò a prescindere dal fatto che, essendo il Dipartimento una struttura per lo svolgimento delle funzioni didattiche e di ricerca, l'organizzazione endodipartimentale rientra nell'ambito dell'autonomia statutaria delle Università, in relazione alla quale l'art. 6, l. n. 168 del 1989 riconosce ampi margini di autonomia in materia di struttura organizzativa, nel pieno rispetto dell'art. 33 Cost. che, all'ultimo comma, stabilisce che: “Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

---

essere certamente discussa sul piano dell'opportunità. Essa è stata tuttavia discussa anche sul piano della legittimità costituzionale: v., ad es., S. Battini, *op. cit.*, § 4 (in specie, nota 28), il quale solleva alcune perplessità in ordine al tentativo della l. n. 240 di porre dei limiti “interni” ed “esterni” al potere statutario, attraverso una puntuale predeterminazione del contenuto della futura disciplina statutaria. Ad avviso dell'Autore, tale “riappropriazione di potere normativo” rappresenterebbe un “evidente arretramento del diritto di darsi ordinamenti autonomi rispetto al livello garantito dalla legge n. 168 del 1989”. Nella medesima prospettiva, cfr. G. Gentile, S. Morettin, *Conclusioni*, cit., 106, i quali sottolineano come le riforme legislative più recenti in materia universitaria “manifestano l'intenzione di accentrare e di limitare in modo incisivo l'autonomia universitaria, proponendo una rigida pianificazione centralizzata in materia universitaria ed un modello lesivo del principio costituzionalmente garantito dell'autonomia universitaria”.

<sup>(127)</sup> Come rilevato da TAR Piemonte, 9 ottobre 2013, n. 1049, in *Foro amm.- TAR*, 2013, 2961.



In definitiva, pare di poter concludere che, nella fattispecie in esame, due siano i fondamenti legislativi che confermano la legittimità delle disposizioni statutarie che prevedono limiti alla durata in carica degli organi del Dipartimento: la legge n. 240 del 2010, che ha inquadrato in una cornice chiara ed inequivocabile il condiviso orientamento incline a stabilire un numero massimo di cariche elettorali per le posizioni di vertice degli organi fondamentali, e il d.P.R. n. 382 del 1980, il quale, nel fissare il numero di mandati cumulabili, ha, comunque, individuato un principio di riferimento, da declinare alla luce del mutato contesto legislativo del 2010, idoneo a rendere pienamente rispondente al dettato costituzionale le suddette norme statutarie.

Senza dire che la *governance* degli Atenei, così come la loro articolazione interna, nelle c.d. strutture di base, non è interamente predeterminata dalla legge, ma potrà trovare fecondi sviluppi negli statuti, in grado anche di creare organi ulteriori, non preconizzati dalla legge <sup>(128)</sup> e quindi insuscettibili di vedersi assegnate le competenze degli organi di cui si è fin qui detto <sup>(129)</sup>, valorizzando non poco, se le Università lo vorranno, anche il principio costituzionale che riconosce agli Atenei di potersi dare ordinamenti autonomi, sul quale si è insistito nella prima parte del lavoro <sup>(130)</sup>.

---

<sup>(128)</sup> Il modello di riferimento potrebbe essere quello del *Department*, che contraddistingue l'organizzazione interna delle Università statunitensi, cui la legge n. 240 del 2010 sembra guardare con disinvoltura, nonostante risulti geograficamente e culturalmente lontano dal nostro Paese. Tale modello, è peraltro riscontrabile anche nel sistema universitario britannico, ove il *Department* corrisponde ad una determinata area disciplinare ed in tale area si occupa sia della didattica che della ricerca; i vari *Departments* confluiscono poi in *Colleges* o *Schools* (sostanzialmente corrispondenti alle *ex* Facoltà italiane): v., in argomento, L. MARRUCCI, *L'Università negli Stati Uniti d'America in una prospettiva comparata con l'Italia*, in <http://people.ua.infn.it>; A. ARCARI, *La riorganizzazione interna degli Atenei statali*, cit., 82-84; M. REGINI, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, Firenze, 2014, 13 ss., oltre alla bibliografia citata nel § 5.

<sup>(129)</sup> Si ricordi, infatti, che ai sensi dell'art. 1, co. 2, l. n. 240 del 2010, “sulla base di accordi di programma con il Ministero [...] le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese diverse modalità di composizione e costituzione degli organi di governo”. Si tratta del modello c.d. “libero”, che consente agli Atenei che soddisfano requisiti di equilibrio finanziario e di *performance* precisati con apposito decreto, di natura non regolamentare, di derogare alle indicazioni della stessa legge per quanto attiene all'organizzazione interna: si veda, al riguardo, P. COLLINI, *Il modello organizzativo proposto dalla legge n. 240/2010 e gli spazi di innovazione organizzativa a disposizione degli atenei*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO, *La riforma dell'università tra legge e statuti – Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, cit., 76.

<sup>(130)</sup> In questa prospettiva, ad es., è stata auspicata una completa delegificazione della struttura interna delle Università, nel rispetto dei principi di responsabilità, di sussidiarietà e di unitarietà: cfr., in tal senso, G. GENTILE, S. MORETTINI, *Conclusioni*, in G. GENTILE, S. MORETTINI (a cura di), *L'ordinamento universitario – L'autonomia universitaria*, cit., 107, i quali sottolineano, inoltre, come sia “fondamentale che tutti gli statuti individuino forme di rapporto con gli enti territoriali, prima fra tutti la Giunta regionale, che garantiscano, pur nella reciproca autonomia, stabilità, trasparenza e continuità di intese per le molte scelte strategiche ed operative che sono di interesse comune”. Nella medesima direzione è stato osservato (S. BATTINI, *op. cit.*, spec. § 4), che “sotto il profilo qualitativo, le scelte che la riforma rimette agli statuti



---

non appaiono «interstiziali». Al contrario, la circostanza che la disciplina di riforma abbia superato il riferimento, ancora previsto nella legge del 1989, ad una composizione del consiglio di amministrazione diretta ad assicurare «la rappresentanza delle diverse componenti previste dalla normativa vigente», potrebbe persino incoraggiare le fonti di autonomia a sperimentare soluzioni organizzative mai previste in passato, dando luogo ad una più significativa diversificazione dei sistemi di *governance* degli Atenei italiani, in ragione della differente misura concreta dell'equilibrio fra la legittimazione elettivo-rappresentativa del corpo accademico e quella professionale-indipendente. Si pensi, a solo titolo esemplificativo, al rilievo strategico di decisioni quali la definizione del numero di componenti esterni del consiglio di amministrazione e delle modalità della loro designazione: l'autonomia statutaria potrebbe spaziare da forme di governo con consiglio di amministrazione designato dal rettore e composto in maggioranza da esterni, fino a forme di governo che, all'opposto, affidino al senato accademico il potere di scegliere i componenti del consiglio di amministrazione in prevalenza fra membri della comunità accademica”.