

IL CONTENZIOSO DI ATENEIO

A. Crismani M. Croce L.K. Gergic
E. Gardina G. Tomassini

IL CONTENZIOSO
DI ATENEIO

a cura di
Andrea Crismani



ES

EDITORIALE SCIENTIFICA

euro 18,00

A. Crismani – M. Croce – L.K. Gergic
E. Giardina – G. Tomassini

IL CONTENZIOSO DI ATENEIO

a cura di

Andrea Crismani

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0286-0

INDICE

Prefazione	VII
ROBERTO DI LENARDA	
L'Avvocatura pubblica e di Ateneo	1
EMILIA GIARDINA	
I rapporti di impiego e lavoro nell'Università	23
GAIA TOMASSINI	
I concorsi pubblici e le procedure di selezione	55
GAIA TOMASSINI	
L'accesso ai corsi di studio e la carriera universitaria dello studente	85
MARGHERITA CROCE	
I contratti pubblici e gli appalti nell'Università	119
EMILIA GIARDINA	
Il recupero crediti nelle Università	145
LINDA KAREN GERGIC	
Contenzioso e cultura dell'azione pubblica	181
ANDREA CRISMANI	
Autori	213

PREFAZIONE

ROBERTO DI LENARDA

Rettore

Governare un'università significa assumersi la responsabilità di tenere insieme missione culturale, obiettivi di sviluppo e rispetto delle regole. Significa, soprattutto, fare della legalità una risorsa costitutiva della governance, non un vincolo esterno. In questi ultimi sei anni, l'Ateneo ha attraversato una fase intensa, che ha richiesto scelte consapevoli, capaci di coniugare l'autonomia istituzionale con la trasparenza e la piena tutela delle posizioni giuridiche soggettive.

Questa raccolta di saggi restituisce il senso di tale esperienza: essa riflette la consapevolezza che l'azione amministrativa universitaria non può mai essere separata dal quadro giuridico in cui si colloca. Ogni decisione – dai concorsi al reclutamento, dagli appalti alla gestione del contenzioso – richiede una solida base normativa e un continuo lavoro di interpretazione e adeguamento.

Le occasioni di contenzioso non sono aumentate per effetto di una maggiore conflittualità interna, bensì come naturale conseguenza dell'intenso programma di reclutamento avviato in questi anni. Il numero delle procedure selettive e concorsuali, sia per il personale docente che per quello tecnico-amministrativo, ha segnato un'evidente accelerazione, comportando una più ampia esposizione, spesso solo potenziale e certe volte effettiva, al vaglio giurisdizionale. Questo ha sollecitato un potenziamento organizzativo e una valorizzazione delle competenze giuridiche interne.

Particolare rilievo ha assunto, in questa prospettiva, l'adozione delle Linee guida per il rimborso delle spese legali sostenute dal personale coinvolto in procedimenti connessi all'esercizio delle proprie funzioni. Non si è trattato soltanto di una misura amministrativa, ma di un atto culturale, volto a rafforzare il patto fiduciario tra istituzione e i suoi membri legati dal rapporto di servizio, nel riconoscimento della complessità delle responsabilità pubbliche.

Il volume affronta, con taglio tecnico e sistematico, i principali settori che, nel corso del mandato, si sono posti al centro dell'attività giuridico-amministrativa dell'Ateneo in quanto oggetto – o solo potenziale causa – di contenzioso: dai concorsi pubblici ai rapporti di impiego, dagli appalti ai contratti in generale, dalle situazioni di incompatibilità e inconfiribilità fino alla gestione del recupero crediti e dell'accesso ai corsi di studio. Temi che, pur nella loro eterogeneità, rientrano in un'unica visione: quella di un'amministrazione che non si limita ad applicare regole, ma costruisce soluzioni, protegge equilibri, promuove equità.

Dietro ogni capitolo c'è il lavoro di chi, in questi anni, ha dato forma a un'amministrazione evoluta, attenta alla qualità degli atti quanto al rispetto delle persone. Questa pubblicazione testimonia un metodo: quello del confronto, della riflessione giuridica come guida dell'azione, della certezza del diritto come base della fiducia istituzionale. È un'eredità viva, che prosegue nel lavoro quotidiano degli uffici, e che può orientare le future traiettorie dell'Ateneo.

Trieste, giugno 2025

L'AVVOCATURA PUBBLICA E DI ATENEIO

EMILIA GIARDINA

SOMMARIO: 1. L'Avvocatura dello Stato e il suo ruolo nella difesa dell'Università. – 2. L'Avvocatura interna dell'Università: funzioni e responsabilità. – 3. La gestione del contenzioso universitario.

1. *L'Avvocatura dello Stato e il suo ruolo nella difesa dell'Università*

Le funzioni dell'Avvocatura di Stato sono disciplinate dal r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 «T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato».

All'Avvocatura dello Stato spetta, innanzi tutto, la funzione di rappresentanza e difesa delle amministrazioni e dei poteri dello Stato in tutti i giudizi civili, penali, amministrativi, arbitrali, comunitari e internazionali: in tale contesto, si parla di patrocinio obbligatorio.

Tale funzione è infatti svolta in aderenza al principio di obbligatorietà del patrocinio e della difesa dello Stato, ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 1611/1933. Ciò comporta importanti vantaggi quali la trattazione unitaria degli interessi dello Stato, che possono trascendere l'esito della singola causa, l'unità di indirizzo nell'attività defensionale e la visione complessiva delle problematiche della funzione amministrativa statale da parte di un organo altamente specializzato.

In aggiunta, l'Avvocatura dello Stato può essere autorizza-

ta ad assumere la rappresentanza e difesa anche di altre amministrazioni pubbliche non statali, sottoposte a tutela od anche a sola vigilanza dello Stato, così come disposto dall'art. 43 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, modificato dall'art. 11 della l. n. 103/1979: si parla in tal caso di patrocinio autorizzato: la difesa dell'Università, da parte dell'Avvocatura dello Stato, si inquadra in tale forma di assistenza legale.

Condizione necessaria per l'esercizio di questo patrocinio è, dunque, l'esistenza di un provvedimento di autorizzazione che, in virtù di quanto disposto dall'art. 43 cit., può essere costituito da una «disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto».

Quando interviene detto provvedimento, la rappresentanza e la difesa sono assunte dall'Avvocatura eccettuati i casi di conflitto di interessi con lo Stato o con le regioni; tuttavia, l'art. 43 cit. dispone che, pur in presenza del patrocinio autorizzato, ove le amministrazioni ed enti non intendano, in casi speciali, avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, possano adottare in tal senso apposita motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza.

Complementare alla rappresentanza processuale e difesa in giudizio, è la funzione consultiva svolta dall'Avvocatura dello Stato, disciplinata dagli artt. 13 e 47 r.d. 30.10.1933, n. 1611, quale forma di assistenza tecnica svolta in favore delle amministrazioni patrocinate: tale assistenza si traduce nella collaborazione nei confronti di un'istituzione pubblica al fine della soluzione di questioni tecnico-giuridiche ed interpretative, idonea a corroborare sul piano della legalità e correttezza operativa l'organo od ente assistito nello svolgimento della propria azione amministrativa su date materie. Di tale forma di assistenza possono beneficiare tutti gli enti ammessi alla difesa erariale nella sede contenziosa.

Occorre precisare che molte Università hanno istituito l'Avvocatura di Ateneo dotata di avvocati-dipendenti, nella convinzione che la possibilità di affiancare degli avvocati interni all'Avvocatura di Stato favorisca le capacità difensive dell'Ente e, più in generale, la gestione del contenzioso.

Dal punto di vista giuridico, la praticabilità di tale istituzione risulta ormai confermata da consolidata giurisprudenza. Già nel 2006, le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, con sentenza del 10 maggio, n. 10700, enunciavano il principio di diritto secondo cui alle Università, dopo la riforma introdotta dalla l. 9 maggio 1989, n. 168, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di enti pubblici autonomi, con la conseguenza che, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, non opera il patrocinio obbligatorio, bensì il patrocinio autorizzato, regolato dall'art. 43 r.d. n. 1611/1933: pertanto, le Università che intendano non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, possono decretarlo con apposita delibera, motivata in relazione alle peculiarità del caso concreto.

A tale conclusione le Sezioni Unite pervenivano muovendo dall'analisi dell'art. 56 r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 («T.U. delle leggi sull'istruzione superiore»), del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 e della l. 9 maggio 1989, n. 168.

In tema, va infatti precisato che, prima delle modifiche al sistema universitario introdotte dalla l. 9 maggio 1989, n. 168 e, quindi, sotto l'egida del r.d. n. 1592/1933, alle Università veniva riconosciuta natura di amministrazioni statali.

Com'è noto, la l. 9 maggio 1989, n. 168, ha dettato, nel Titolo II, nuove norme sulla autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile delle Università, stabi-

lendo che esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti. Si tratta di una disciplina che ha rafforzato significativamente l'autonomia dell'Università, con l'attribuzione, oltre a quella didattica e scientifica, già presente nel r.d. n. 1592/1933, dell'autonomia organizzativa, finanziaria, contabile e, soprattutto, di quella normativa, statutaria e regolamentare. Potestà, queste, idonee a caratterizzare le Università come enti pubblici autonomi, e non più come organi dello Stato.

Per quanto propriamente concerne la rappresentanza e difesa in giudizio delle Università statali, norma-cardine è l'art. 56 sopra citato, secondo cui «le Università e gli Istituti superiori possono essere rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato nei giudizi attivi e passivi avanti l'autorità giudiziaria, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative speciali, sempreché non trattisi di contestazioni contro lo Stato». In tale disposizione, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, va ravvisata un'autorizzazione all'assunzione del patrocinio che, coordinandosi con quanto previsto dall'art. 43 r.d. n. 1611/1933, integra un'ipotesi di patrocinio autorizzato.

Da simile compendio di argomenti la giurisprudenza ha dunque tratto la conclusione secondo cui deve senza dubbio escludersi che per l'ente-Università operi il patrocinio obbligatorio, *claris verbis* riservato dall'art. 1 r.d. n. 1611/1933 alle sole amministrazioni dello Stato ed ai loro organi.

Se non è più predicabile in via generalizzata la vigenza, per le Università, del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato, deve invece affermarsi che, anche dopo il riconoscimento delle Università come enti autonomi, in virtù della l. n. 168/1989, resta fermo il patrocinio auto-

rizzato ai sensi del combinato disposto degli artt. 56 r.d. n. 1592/1933 e 43 r.d. n. 1611/1933, trattandosi di disposizioni ancora pacificamente vigenti (oltre a Cass., Sez. Un., 10 maggio 2006, n. 10700, cfr., ex plurimis, Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2002, n. 958; Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2004, n. 7797; Cons. Stato, Sez. VI, 22 aprile 2020, n. 2556; Cons. Stato, Sez. III, 21 ottobre 2020, n. 6366; Corte conti, Sez. contr., 26 gennaio 1989, n. 2076; Corte conti, Sez. contr., 15 giugno 1989, n. 2138; Cass. Civile, Sez. I, 6 febbraio 2018, n. 2825, Cass. Civile, Sez. I, 21 aprile 2020, n. 7992). Ne consegue che le Università sono legittimate, ai sensi dell'art. 43, comma 4, r.d. n. 1611/1933, ad «adottare apposita motivata delibera» che, in relazione alle singole vertenze, stabilisca di non avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura erariale.

Va rimarcato che la decisione di avvalersi o no dell'Avvocatura dello Stato deve essere presa dopo che siano state valutate le peculiarità della singola controversia. Al proposito, una direttiva fondamentale proviene dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti, la cui giurisprudenza ha suggerito di operare una distinzione di base fra i casi in cui l'Università agisca, quanto agli interessi sostanziali coinvolti, «come organo dello Stato» (Corte conti, Sez. contr., 15 giugno 1989, n. 2138; Corte conti, Sez. contr., 26 gennaio 1989, n. 2076), e quelli in cui siano in gioco le competenze e gli interessi propri del singolo Ateneo, che agisce nel quadro della propria sfera di autonomia valutativa e decisionale (Cons. Stato, Sez. VI, 25 giugno 1993, n. 461, parla di provvedimenti «riconducibili all'Università stessa sul piano sostanziale delle competenze e della connessa imputazione degli interessi pubblici»; Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2002, n. 958, si riferisce a provvedimenti «riconducibili,

quanto all'imputazione della fattispecie in senso proprio, all'Università degli Studi, [...] in quanto la cura concreta dell'interesse pubblico sia affidata in modo pieno ed esclusivo all'Università [...] una volta che il Ministero abbia formulato i programmi di sua competenza, ed ancorché l'erogazione dei fondi sia effettuata dal Ministero»). Nella prima ipotesi, a prescindere dal fatto che vengano in discussione provvedimenti formalmente adottati dall'Ateneo, si discute di fattispecie la cui portata è generale, sicché la loro ratio essendi è agevolmente riconducibile alle scelte dell'amministrazione statale (si pensi all'ipotesi dell'impugnazione di un bando universitario nella parte in cui ricalca pedissequamente la disciplina legislativa della materia o al caso di ricorsi che revochino in discussione, tout court, la disciplina del «numero chiuso» di accesso ai corsi di laurea): in questo genere d'ipotesi, l'Avvocatura erariale conserva l'esclusività del patrocinio, sia perché sarebbe discutibile onerare singoli Atenei della difesa, in sede giurisdizionale, di provvedimenti o scelte normative di diretta ascendenza statale, sia per assicurare uniformità alle strategie difensive sull'intero territorio nazionale. Nel secondo ordine di ipotesi, viceversa, l'Ateneo sarà legittimato a non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, previa adozione di delibera adeguatamente motivata.

Tale impostazione fornisce una direttiva metodologica con cui si pone in perfetta sintonia l'istituzione di un'Avvocatura di Ateneo a cui siano addetti avvocati iscritti all'albo ai sensi dell'art. 23 della l. 31 dicembre 2012, n. 247, i quali, nell'espletare con continuità la propria professione al servizio esclusivo dell'Università, assicurino un alto livello di specializzazione ed un'approfondita conoscenza delle peculiarità proprie dell'Ente di appartenenza.

2. *L'Avvocatura interna dell'Università: funzioni e responsabilità*

L'Avvocatura di Ateneo fornisce supporto all'amministrazione universitaria in tutti gli ambiti, sia sotto il profilo del contenzioso giudiziario, sia per rendere pareri tecnico-giuridici.

Può affermarsi che difficilmente ad uno studio legale è richiesta una capacità di spaziare così vasta: le questioni trattate investono principalmente il diritto amministrativo, ma può essere coinvolta qualsiasi branca del diritto; così, sotto il profilo processuale, vi è la netta prevalenza delle cause instaurate innanzi alla giustizia amministrativa, ma l'Avvocatura di Ateneo è interessata da tutte le tipologie di giudizi (processo civile, del lavoro, penale, amministrativo, giudizio innanzi alla Corte dei conti, procedure fallimentari).

A corollario di ciò, all'Avvocatura di Ateneo, per un'efficace strategia difensiva, è richiesta anche un'ottima conoscenza di tutta l'organizzazione, delle prassi, dei meccanismi e delle persone che compongono l'Ente.

L'alto livello di preparazione è funzionale non solo all'efficace assolvimento della doverosa collaborazione nei confronti dell'Avvocatura erariale, per il contenzioso dalla medesima patrocinato, ma anche alla difesa diretta in giudizio.

Ulteriore compito affidato all'Avvocatura dell'Università è l'attività consultiva che, senza limiti di materia, viene svolta in favore della *governance* o di articolazioni interne dell'Università. Si tratta di una importante forma di collaborazione prestata dall'organo tecnico-legale, qualificata dalla riservatezza ai fini dell'accesso ex l. n. 241/90 e fi-

nalizzata alla migliore cura extragiudiziale degli interessi dell'Università; può acquisire anche la veste della collaborazione all'azione di governo dell'Ateneo, nei casi di collaborazione alla predisposizione di linee guida o di testi regolamentari.

In punto di responsabilità dell'Avvocatura di Ateneo, giova rammentare che gli avvocati-dipendenti di ente pubblico rivestono un duplice status che, da un lato, rende applicabile il regime delle responsabilità proprie dell'impiego pubblico e, dall'altro, consente l'estensione della disciplina in tema di doveri e connesse responsabilità del professionista forense.

A tal proposito tra le varie norme della legge professionale forense (l. n. 247/2012) applicabili anche all'avvocato di ente pubblico si citano: art. 3 rubricato «Doveri e deontologia», art. 6 «Segreto professionale», art. 12 «Assicurazione per la responsabilità civile e assicurazione contro gli infortuni», art. 13 «Conferimento dell'incarico e compenso», art. 14 «Mandato professionale. Sostituzioni e collaborazioni».

Si citano, inoltre, le seguenti norme del codice deontologico forense (approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 31 gennaio 2014): art. 10 «dovere di fedeltà», art. 11 «rapporto di fiducia e accettazione dell'incarico», art. 12 «dovere di diligenza», art. 13 «dovere di segretezza e riservatezza», art. 14 «dovere di competenza», art. 23 «conferimento dell'incarico», art. 26 «adempimento del mandato», art. 27 «doveri di informazione», art. 28 «riserbo e segreto professionale», art. 32 «rinuncia al mandato».

In particolare, quanto al dovere di informazione sancito dall'art. 27 cit., sull'avvocato di Ateneo grava l'obbligo di informare chiaramente la *governance* sulle caratteristiche e

sull'importanza dell'affare legale, sulle attività da espletare, precisando le iniziative e le ipotesi di soluzione, sulla prevedibile durata del processo e sui costi ipotizzabili in caso di soccombenza, sulla possibilità di avvalersi di percorsi alternativi al contenzioso giudiziario, sulla necessità del compimento di atti necessari ad evitare prescrizioni, decadenze o altri effetti pregiudizievoli e, in generale, su tutte le circostanze indispensabili per l'assunzione di una decisione pienamente consapevole sull'opportunità o meno di iniziare un processo o costituirsi in giudizio (Cass. Civile, Sez. II, 30 luglio 2004, n. 14597; Cass. Civile, Sez. II, 19 aprile 2016, n. 7708).

Oltre all'obbligo di informazione, sull'avvocato di Ateneo grava, se del caso, il dovere di dissuasione: egli è tenuto, infatti, a sconsigliare la *governance* dell'Ateneo dall'intraprendere o proseguire un giudizio dall'esito probabilmente sfavorevole.

Quanto alla violazione del dovere di diligenza, trova applicazione il criterio della diligenza professionale media esigibile, ai sensi dell'art. 1176, secondo comma, c.c., da commisurare alla natura dell'attività esercitata, non potendo l'avvocato garantire l'esito comunque favorevole auspicato (Cass. Civile, Sez. III, 10 giugno 2016, n. 11906). Anche la scelta di una determinata strategia processuale può determinare la responsabilità dell'avvocato, «purché la sua inadeguatezza al raggiungimento del risultato sia valutata [...] «ex ante» e non «ex post», sulla base dell'esito del giudizio» (Cass. Civile, Sez. II, 1° ottobre 2018, n. 23740).

Fa da contraltare agli impegnativi compiti svolti e allo stringente regime delle responsabilità professionali dell'Avvocatura di Ateneo, il principio di indipendenza dell'avvo-

cato di ente pubblico, ossia il principio in virtù del quale il modello organizzativo adottato dall'Ente deve garantire all'avvocato di svolgere le proprie funzioni in libertà e autonomia.

Il quadro normativo di riferimento di tale principio è dato dall'art. 23 della l. 31 dicembre 2012, n. 247, il quale, disponendo che all'avvocato dell'ente pubblico debba essere assicurata la piena indipendenza e autonomia nella trattazione esclusiva e stabile degli affari legali, ribadisce, anche per tale avvocato, la necessità delle medesime guarentigie di libertà e indipendenza previste dall'art. 1, comma 2, lett. b, l. n. 247/2012 per la generalità degli avvocati, disciplinate come segue dal secondo comma dell'art. 24 del citato codice deontologico: «l'avvocato nell'esercizio dell'attività professionale deve conservare la propria indipendenza e difendere la propria libertà da pressioni o condizionamenti di ogni genere, anche correlati a interessi riguardanti la propria sfera personale».

Ciò significa che l'avvocato deve restare indipendente anche dal suo assistito, se vuole ottenere la fiducia dei terzi e dei giudici: invero, senza tale indipendenza non può esserci alcuna garanzia della qualità del lavoro dell'avvocato.

3. La gestione del contenzioso universitario

Da un esame della consistenza degli affari trattati, il contenzioso riferito al personale e agli appalti di lavori e servizi risulta quello di maggior impatto per l'Università; quanto al contenzioso degli studenti, benché non manchi il contenzioso nei confronti dell'Università, questo è stato caratterizzato,

negli anni, da vari filoni di liti seriali, su base nazionale, principalmente rivolti verso il Ministero dell'Università e della Ricerca.

Anche la materia del recupero dei crediti è un ambito che implica l'intervento dell'Avvocatura erariale e di Ateneo, non solo nell'adozione dei vari strumenti messi a disposizione dall'ordinamento, ma anche nell'analisi della ragionevole permanenza del credito nelle scritture contabili, finalizzata ad un'eventuale dichiarazione di inesigibilità del medesimo e conseguente procedura di stralcio da tali scritture.

Invero, la gestione del contenzioso richiede la valutazione, in particolare dell'Avvocatura di Ateneo, anche nell'ambito di un'altra importante procedura contabile: ossia, quella della rilevazione delle passività potenziali, sotto lo specifico profilo del rischio riguardante il contenzioso giudiziario promosso nei confronti dell'Università.

Infatti, è importante, qui, precisare che la valutazione dell'effettivo rischio di soccombenza nelle liti giudiziarie, nonché la sua quantificazione in termini monetari, viene fatta dall'Avvocatura dell'Università a un duplice fine: non solo è funzionale alle strategie difensive, quali, ad esempio, un'eventuale definizione transattiva della lite giudiziaria, ma è presupposto necessario del processo di contabilizzazione delle potenziali passività dell'Ateneo, la cui rilevazione è determinante a fini di bilancio: in particolare, per la necessaria costruzione del Fondo rischi per liti in corso, facente parte dei Fondi per rischi ed oneri dello stato patrimoniale dell'Ateneo.

Da qui la necessità di mettere a punto un efficace sistema di valutazione del rischio per liti in corso e del relativo costo per l'Ateneo.

Va detto che il quadro normativo di riferimento, che a

suo tempo determinava l'istituzione dello specifico Fondo nel bilancio dell'Università, non forniva chiari parametri.

Il Fondo rischi per liti in corso veniva, infatti, istituito dall'Università in aderenza alle novità contabili della riforma Gelmini (l. 30 dicembre 2010, n. 240, art. 5, comma 1, lettera b e comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 18/2012 («Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università»), nonché del d.m. 14 gennaio 2014, n. 19, che introduceva i principi contabili e gli schemi di bilancio cui le Università in contabilità economico-patrimoniale si dovevano uniformare.

Il decreto ministeriale sopra citato, all'art. 4, indicava le voci dello stato patrimoniale ed i relativi principi di valutazione delle poste. Fra dette voci, alla lettera i), compariva anche la voce Fondi per rischi ed oneri, per la quale veniva fornita la seguente precisazione: «non sono dettati criteri di valutazione specifici per gli accantonamenti ai fondi per rischi ed oneri. Nella valutazione degli stessi occorre tenere presente i principi generali del bilancio, in particolare i postulati della competenza economica e della prudenza».

Come può agevolmente rilevarsi dalla lettura di tale descrizione, il d.m. 14 gennaio 2014, n. 19 lasciava ampi margini di incertezza all'Avvocatura dell'Università, chiamata a stimare se e per quale importo dovesse essere fatto un accantonamento al Fondo rischi per liti in corso, in relazione ad un determinato contenzioso.

Va detto che il decreto ministeriale in questione, all'art. 1 «Ambito di applicazione», per tutto quanto non previsto da decreto medesimo, disponeva un rinvio al Codice civile e ai principi contabili nazionali emanati dall'Organismo Italia-

no di Contabilità (OIC), che ha dedicato specificamente ai Fondi per rischi ed oneri il principio denominato «OIC numero 31».

Dalla lettura combinata della normativa sopra indicata e dell'OIC numero 31, sulla base di un processo di interpretazione sistematica, può dedursi quanto segue.

Il rischio di soccombenza va innanzi tutto distinto in base al suo grado di accadimento. Più precisamente, detto rischio viene classificato in probabile, possibile o remoto.

La valutazione in ordine all'inquadramento del rischio di soccombenza in una delle tre fattispecie sopra indicate risulta di primaria importanza, in quanto è uno dei fattori determinanti per la rilevazione di un accantonamento al Fondo rischi per liti in corso: infatti, i requisiti per la rilevazione di un accantonamento a tale Fondo sono costituiti dalla natura determinata della passività, dalla sua esistenza probabile, dalla data di sua sopravvenienza incerta e dal suo ammontare determinato o indeterminato, ma attendibilmente stimabile.

Pertanto, l'Avvocatura dell'Università è, in primo luogo, chiamato ad un giudizio prognostico sul grado di avveramento del rischio di soccombenza da cui dipende l'esistenza della passività: tale valutazione, inevitabilmente suscettibile di essere influenzata da discrezionalità tecnica, è sottoposta ad un test di ragionevolezza. Ed infatti, la formulazione qualitativa della nozione di «probabilità», sintetizzata dall'OIC numero 31 nell'espressione «più verosimile del contrario», tende ad essere interpretata dagli esperti in termini quantitativi secondo una percentuale favorevole all'avvenimento ipotizzato nella misura superiore al 50%.

Il giudizio si sposta, in secondo luogo, sul processo di stima del fondo, che richiede normalmente particolari co-

noscenze ed esperienze ai fini della misurazione dei relativi costi da fronteggiare con la predisposizione dell'accantonamento.

In conclusione, se dal predetto giudizio prognostico si ricava l'insussistenza di almeno una delle due condizioni indicate (probabilità di verifica della perdita e/o possibilità di attendibile stima della stessa), la passività potenziale non richiede la rilevazione di un accantonamento nel Fondo rischi per liti in corso.

Il punto nevralgico della questione, per l'Avvocatura dell'Università, è che la valutazione del rischio di soccombenza e la stima dell'importo da accantonare richiedono la messa a punto di criteri sistematici, che possano fornire solido supporto al giudizio discrezionale. A tal proposito nel citato OIC numero 31, si rinviene la seguente affermazione: «le diverse metodologie utilizzate per la stima di un accantonamento al fondo sono applicate comunque nel rispetto dei postulati del bilancio ed in particolare nel rispetto dei requisiti della imparzialità, oggettività e verificabilità».

Si riporta di seguito uno schema che fornisce all'Avvocatura di Ateneo un insieme di criteri sistematici atti alla valutazione del rischio di soccombenza nel contenzioso giudiziario, in termini di probabile, possibile o remoto:

RISCHIO PROBABILE	<p>La passività potenziale può essere ritenuta probabile quando:</p> <ul style="list-style-type: none">– la soccombenza in giudizio dell'Università è già accaduta in passato per casi analoghi;– nel contenzioso in essere, il grado di giudizio precedente è risultato sfavorevole all'Università;– la domanda giudiziale è sufficientemente documentata e supportata da mezzi di prova;– l'orientamento giurisprudenziale al riguardo è decisamente sfavorevole.
RISCHIO POSSIBILE	<p>La passività potenziale può essere ritenuta possibile quando:</p> <ul style="list-style-type: none">– la soccombenza in giudizio dell'Università è già accaduta in passato una sola volta;– la controparte persevera nell'azione contro l'Università, nonostante il grado di giudizio precedentemente sia stato favorevole all'Università stessa;– la domanda giudiziaria è carente sotto il profilo documentale e probatorio;– l'orientamento giurisprudenziale al riguardo è controverso o alterno;
RISCHIO REMOTO	<p>La passività potenziale può essere ritenuta remota quando:</p> <ul style="list-style-type: none">– la soccombenza in giudizio dell'Università non è mai avvenuta in passato, nonostante sia stata parte in giudizi analoghi;– l'Università ha prevalso in tutti i precedenti gradi di giudizio del contenzioso in essere;– la domanda giudiziale non è né documentata né supportata da idonei mezzi di prova;– esistono vizi di forma, preclusioni, prescrizioni o decadenze che fanno presumere il rigetto della domanda giudiziale;– esistono circostanze tali da far prevedere l'incompetenza del foro giudicante;– l'orientamento giurisprudenziale al riguardo è decisamente favorevole.

Peralto, l'adozione di apposite metodologie nell'ottica della corretta dotazione dell'accantonamento al Fondo rischi per liti in corso e, in generale, di misure organizzative finalizzate a monitorare e gestire in modo efficace il contenzioso universitario, rappresenta una necessità anche alla luce della normativa anticorruzione. L'area degli affari legali e del contenzioso, con i relativi processi lavorativi, è stata inclusa, infatti, dall'ANAC (determinazione 28 ottobre 2015, n. 12) nelle aree generali a rischio corruttivo da mappare ai fini dell'organizzazione di un sistema di prevenzione della corruzione amministrativa.

Come si è detto, le valutazioni sopra descritte sono funzionali anche a stimare la convenienza di una risoluzione in via bonaria del contenzioso.

In tale contesto si collocano gli strumenti di ADR (*alternative dispute resolution*).

Evidenti i pregi di simili strumenti: la minor durata del procedimento; il risparmio di spesa; la centralità rivestita dalle parti; la possibilità di addivenire a una composizione consensuale della controversia o, in ogni caso, a un provvedimento maggiormente modellato sugli interessi delle parti.

Nell'ottica di un loro potenziamento, ha inciso fortemente il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, emanato in attuazione della l. 26 novembre 2021, n. 206, recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata».

Il citato d.lgs. n. 149/2022 si colloca in un più ampio quadro di riforme della giustizia, adottate dal legislatore italiano in attuazione degli impegni assunti dal Gover-

no italiano nei confronti dell'Unione Europea nell'ottica dell'ottenimento dei fondi del PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza).

L'insieme dei provvedimenti che sono stati adottati in tale ottica prende il nome di «Riforma Cartabia», della quale il d.lgs. n. 149/2022 rappresenta uno dei numerosi tasselli.

Si tratta di procedure conciliative attraverso le quali si cerca di mettere d'accordo le parti per scongiurare una causa davanti al giudice. Per giungere a una conclusione pacifica della controversia, gli strumenti per la risoluzione delle controversie alternativi al processo possono affidarsi all'intervento di una persona terza e imparziale (come avviene, ad esempio, nel caso di mediazione) oppure alla collaborazione tra avvocati (come accade nella negoziazione assistita), evitando il ricorso all'autorità giudiziaria, con risparmio di tempo e spese.

Di regola, la scelta dello strumento alternativo è lasciata alla libera iniziativa delle parti; la legge può tuttavia prevedere il ricorso obbligatorio ad una determinata tipologia di strumento (è ciò che accade, ad esempio, nel caso della mediazione civile).

I principali strumenti di ADR previsti dall'ordinamento italiano sono la mediazione, la negoziazione assistita e l'arbitrato (a cui si aggiungono la conciliazione e la transazione, le quali però non sono state particolarmente incise dalla riforma Cartabia).

Con particolare riferimento al contenzioso del lavoro, i metodi alternativi di risoluzione delle controversie hanno avuto il medesimo sviluppo. Tali metodi sono peculiari e molteplici e contemplano sostanzialmente le seguenti ipotesi:

- conciliazione c.d. amministrativa presso la Direzione Territoriale del lavoro ex art. 410 c.p.c.;

- conciliazione in sede sindacale ex art 411 c.p.c.;
- conciliazione giudiziale ex artt. 185 e 420 c.p.c.;
- conciliatore monocratico ex art. 11, d.lgs. n. 124/2004;
- camere di conciliazione previste dalla contrattazione collettiva ex art. 412 ter cpc;
- commissioni di certificazione art. 31, l. n. 183/2010.

Per quanto riguarda l'Università, gli istituti che più frequentemente possono venire utilizzati con funzioni deflattive del contenzioso in materia di pubblico impiego contrattualizzato sono la conciliazione c.d. amministrativa innanzi alla Direzione Territoriale del lavoro e la conciliazione giudiziale. Se si pensa che la maggior parte delle controversie sfocia in contenziosi giudiziali lunghi e dall'esito mai scontato, l'attenzione dell'Università deve essere rivolta a gestire la conflittualità non solo con meccanismi conciliativi, ma adottando le maggiori cautele possibili per prevenire il contenzioso sul nascere, proprio per evitare che il rapporto di lavoro sia teatro di scontro, con conseguenze pesanti per entrambe le parti.

In effetti, la prevenzione del contenzioso si pone, in generale, come un obiettivo di primaria importanza, per il cui raggiungimento l'Avvocatura erariale e l'Avvocatura di Ateneo danno un importante contributo, prestando la propria consulenza professionale.

In tale ottica, si pone la cura degli atti che andranno a regolare i futuri rapporti: testi di regolamenti di Ateneo, di delibere degli organi dell'Università, di bandi di concorso e di contratti, per la cui redazione, al fine di prevenire il contenzioso, è necessario conformarsi agli orientamenti che provengono dalla giurisprudenza e, in particolare, dal TAR locale.

In sintesi, la prevenzione del contenzioso e l'utilizzo degli

strumenti conciliativi sono strategie rispondenti al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il quale impone non solo efficacia, cioè il perseguimento dell'interesse pubblico, ma anche efficienza, celerità, miglior temperamento degli interessi ed economicità dell'azione amministrativa. Un tanto è in linea anche con la più recente normativa statale in tema di semplificazioni, che ha preso l'avvio dal d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto-legge semplificazioni) e che, proponendosi di incentivare un comportamento attivo della pubblica amministrazione, persegue anche il fine di contrastare il fenomeno della «burocrazia difensiva».

Anche in tali strategie, gioca un ruolo fondamentale la formazione del capitale umano delle amministrazioni pubbliche, poiché la prevenzione del contenzioso e la soluzione delle controversie in via conciliativa si affermano laddove, in tal senso, vi sia sviluppo di conoscenze, competenze e abilità.

In tema di formazione, va ricordato che è di gennaio scorso la nuova direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione Paolo Zangrillo, che fornisce indicazioni e indirizzi a tutte le amministrazioni ai fini della predisposizione dei piani formativi, costituenti uno degli elementi essenziali del PIAO (piano integrato di attività e organizzazione) che le amministrazioni pubbliche devono definire entro il 31 gennaio di ciascun anno.

La formazione, quale elemento cardine di ogni processo di cambiamento, risulterà sicuramente essenziale a supportare anche l'applicazione dell'intelligenza artificiale (I.A.) che, in ambito di gestione del contenzioso, pure in chiave deflattiva, verosimilmente interesserà l'Avvocatura erariale e l'Avvocatura di Ateneo in un prossimo futuro. L'intelligenza artificiale ha infatti già trovato impiego in ambito forense.

Comprendere tale cambiamento, significa coglierne tempestivamente le indubbe opportunità, ma anche governarlo senza mai prescindere dal controllo umano, dalla tutela dei diritti, dalla sicurezza e dall'affidabilità dei dati.

A tal proposito, è utile citare la recente ordinanza del Tribunale di Firenze, Sezione Imprese, pubblicata il 14 marzo 2025, che ha destato vivo interesse perché, a quanto risulta, per la prima volta un ufficio giudiziario italiano ha dovuto confrontarsi con il problema delle così dette allucinazioni dell'intelligenza artificiale.

Tale ordinanza esamina l'incidente in cui è incorso l'avvocato della parte convenuta in giudizio nel citare, in un atto difensivo, precedenti giurisprudenziali inesistenti suggeriti dal sistema di intelligenza artificiale ChatGPT; tant'è che controparte, nel rilevare l'errore di verifica della veridicità delle ricerche effettuate dall'avversario, sottolineando l'abusivo utilizzo dello strumento processuale, ha chiesto la condanna ex art. 96 c.p.c. di parte convenuta per responsabilità processuale aggravata.

Orbene, il Tribunale di Firenze, fermo restando il disvalore relativo all'omessa verifica dell'effettiva esistenza delle sentenze risultanti dall'interrogazione dell'IA, ha ritenuto, tuttavia, che, nel caso di specie, l'indicazione delle sentenze in questione servisse a confermare una linea difensiva già esposta in giudizio: dunque, che tale indicazione fosse diretta a rafforzare un apparato difensivo già noto e non invece finalizzata a resistere in giudizio in malafede, conseguendone la non applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 96 c.p.c..

Nel caso in esame, per evitare l'errore segnalato sarebbe stato sufficiente controllare i risultati prodotti dal sistema di AI, non interrogando nuovamente il medesimo sistema –

come sembra essere avvenuto – bensì consultando le banche dati giurisprudenziali di uso comune, che offrono garanzia di affidabilità con riguardo ai provvedimenti giurisprudenziali censiti e raccolti.

L'IA si profila, pertanto, come uno strumento con grandi potenzialità per la gestione del contenzioso, ma anche con rischi concreti, se non utilizzata con la necessaria consapevolezza e responsabilità.

Fra i vari contributi in tema di IA e professione forense, vale citare la «Carta dei Principi per un uso consapevole di strumenti di intelligenza artificiale in ambito forense»: adottata a dicembre 2024 da parte dell'Ordine degli Avvocati di Milano, si pone quale prima carta dei principi in Italia, con l'obiettivo di offrire al patrimonio comune degli avvocati un codice di comportamento per l'uso consapevole dei sistemi di intelligenza artificiale generativa in ambito forense.

La Carta dei Principi prescrive il dovere di competenza ed il principio della centralità della decisione umana. Con riguardo al dovere di competenza, precisa: «è essenziale comprendere le funzionalità e i limiti dei sistemi di AI utilizzati, per garantire che i risultati siano accurati e appropriati al contesto legale». Ed aggiunge: «gli avvocati devono essere capaci di identificare e gestire i rischi associati all'uso dell'AI evitando una dipendenza da risultati automatizzati». Quanto alla centralità della decisione umana, afferma quanto segue: «ogni risultato generato dall'AI deve essere sottoposto a un esame umano per garantire la sua adeguatezza, accuratezza e conformità ai principi etici e legali. Il giudizio umano è essenziale per prevenire errori, pregiudizi o decisioni ingiuste che potrebbero avere conseguenze significative sulla vita delle persone coinvolte».

I RAPPORTI DI IMPIEGO E LAVORO NELL'UNIVERSITÀ

GAIA TOMASSINI

SOMMARIO: 1. Le diverse tipologie di rapporto di lavoro. – 1.1. Personale docente e ricercatore. – 1.2. Personale tecnico-amministrativo. – 2. Gli obblighi e i doveri dei dipendenti pubblici e il procedimento disciplinare. – 2.1. Obblighi e doveri dei dipendenti pubblici. – 2.2. Il procedimento disciplinare. – 2.2.1. Il procedimento disciplinare nei confronti del personale tecnico-amministrativo: le sanzioni e la loro applicazione. – 2.2.2. Il procedimento disciplinare nei confronti del personale docente e ricercatore. Il Collegio di disciplina e il suo funzionamento. – 2.2.3. La violazione del Codice etico. – 3. Il contenzioso in materia di lavoro e le principali questioni giuridiche. – 3.1. Il contenzioso in materia di lavoro riguardante il personale docente e ricercatore. – 3.2. Il contenzioso in materia di lavoro riguardante il personale tecnico-amministrativo.

1. *Le diverse tipologie di rapporto di lavoro*

Per ciò che concerne il rapporto di impiego e lavoro che può sorgere all'interno delle Università pubbliche, una prima, fondamentale distinzione va fatta tra il personale docente e ricercatore, soggetto a una disciplina speciale e per molti versi derogatoria rispetto a quella prevista nell'ambito del pubblico impiego, e il personale tecnico-amministrativo. Nelle pagine che seguono, si procederà a un breve excursus delle caratteristiche principali dei due regimi di impiego, per poi passare all'analisi del contenzioso che, in

tema di personale, ha maggiormente investito l'Università degli Studi di Trieste.

1.1. Personale docente e ricercatore

L'attuale assetto del rapporto di lavoro nell'Università del personale docente e ricercatore è contenuto nella l. 240/2010, altresì noto come "legge Gelmini", che ha modificato il sistema accademico del nostro Paese. Stante tuttavia la presenza in servizio di docenti e ricercatori inquadrati ai sensi del precedente modello universitario, è opportuno tracciarne brevemente le caratteristiche essenziali, in modo da garantire una maggior comprensione dei ruoli attualmente presenti nelle accademie italiane.

Prima della l. 240/2010, la disciplina inerente alle figure di personale docente e ricercatore all'interno degli Atenei era data dal d.P.R. 382/1980. Si trattò di uno snodo fondamentale nella legislazione accademica, in quanto introdusse per la prima volta, ai sensi dell'art. 1, la divisione in due fasce dei professori universitari: si distingueva, infatti, tra professori ordinari e straordinari, di prima fascia, e professori associati, di seconda fascia¹. Indipendentemente dal profilo, i docenti avevano «uguale garanzia di libertà didattica e di ricerca» (art. 1, comma 2, d.P.R. 382/1980).

La legge conìò altresì i ricercatori universitari. Si trattava di una figura volta a contribuire allo sviluppo della ricerca scientifica universitaria e a integrare la didattica ufficiale attraverso esercitazioni e collaborazioni con gli studenti, anche al fine di redigere le tesi di laurea (art. 32, d.P.R. 382/1980). Dopo tre

¹ Per completezza, occorre segnalare che il d.P.R. 382/1980 introdusse anche, per la prima volta, i dottorati di ricerca e i Dipartimenti universitari (artt. 67 ss e 83, d.P.R. 382/1980 rispettivamente).

anni dalla presa di servizio, i ricercatori universitari venivano sottoposti a un giudizio di idoneità, all'esito positivo del quale assumevano il ruolo di ricercatori universitari "confermati".

Oltre all'attività di ricerca, i ricercatori universitari potevano svolgere attività di didattica vere e proprie; quest'ultima, dapprima inquadrata unicamente all'interno dei corsi tenuti da docenti, si espanse nel tempo fino a ricomprendere anche veri e propri corsi tenuti interamente dai ricercatori.

Ai sensi rispettivamente dell'art. 11 e dell'art. 1, comma 2, l. 158/1987, i professori – ordinari o associati – e i ricercatori confermati potevano scegliere tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Come si vedrà nel prosieguo, la scelta delle modalità di impegno orario impattano ancora oggi in maniera importante sulle attività extra-istituzionali che i professori e i ricercatori possono svolgere, in quanto la disciplina varia a seconda che colui che opera all'esterno dell'Ateneo sia a tempo pieno o a tempo definito.

Come detto, la riforma Gelmini del 2010 è intervenuta in maniera particolarmente impattante sull'assetto universitario. Intento primario della l. 240/2010 era quello di ridurre l'autonomia universitaria, intervenendo su molteplici settori del sistema accademico².

Per ciò che concerne il rapporto di lavoro del personale docente e ricercatore (gli aspetti legati al reclutamento sono stati visti nel capitolo precedente), le modifiche più rilevanti sono le seguenti.

In primo luogo, è stata abolita la figura del professore straordinario: i vincitori di concorsi per la prima fascia, infatti, oggi diventano fin da subito professori ordinari, senza che

² A. SANDULLI, M. COCCONI, *Riforma universitaria, in Diritto amministrativo – I compiti*, 2012, pp. 370-375.

sia necessaria un'ulteriore valutazione trascorso un triennio dalla presa di servizio³.

Secondariamente, la figura del ricercatore universitario a tempo indeterminato è stata sostituita con quella dei ricercatori a tempo determinato, ai sensi dell'art. 24, comma 3, lett. *a* e *b*⁴. Come si è visto meglio nel capitolo precedente, ciò ha contribuito in maniera importante alla riforma delle modalità di accesso alla carriera accademica.

Ai sensi del previgente art. 24, comma 3, lett. *a*, il contratto da ricercatore “di tipo *a*” – d'ora in avanti, RtdA – durava tre anni ed era prorogabile per altri due anni, una sola volta, previa valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte. Come per i professori e per i ricercatori universitari, il contratto poteva essere a tempo pieno o definito.

La figura del RtdA era quella che maggiormente prestava

³ La legge Gelmini ha altresì abolito la figura del professore straordinario a tempo determinato, introdotta con la l. 230/2005. Ai sensi dell'art. 1, comma 12, il professore straordinario a tempo definito veniva assunto per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta, sottostando a un regime analogo a quello previsto per i professori ordinari. I costi di tale reclutamento erano a carico di enti esterni, i quali, in ossequio a una specifica convenzione con l'Università di riferimento, si facevano carico degli emolumenti da versare al professore straordinario e ne stabilivano il progetto di ricerca sul quale il medesimo avrebbe lavorato per l'intera durata del contratto.

⁴ La manovra – destinata ad aumentare ulteriormente il precariato in università, in quanto faceva venire meno una categoria di soggetti assunti a tempo indeterminato a favore di ricercatori i cui orizzonti, soprattutto nel caso dei c.d. RtdA, erano di pochi anni – fu salutata con nutrite proteste da parte dei ricercatori universitari già in servizio. Quest'ultimi si rifiutarono di assumersi impegni didattici nell'anno accademico successivo a quello dell'entrata in vigore della riforma, in questo modo mettendo a dura prova l'offerta formativa degli Atenei. Si veda, sul punto, A. CASSELLATO, *La riforma dell'Università, vista da Ca' Foscari*, in “Belfagor”, vol. 66, n. 2, 3011, pp. 231-240.

il fianco all'accusa che anche questa riforma avesse creato del precariato: terminati i cinque anni massimi di contratto, infatti, il ricercatore non era inquadrato nei ruoli universitari, ma doveva sperare di risultare idoneo a un concorso da RtdB o direttamente da associato⁵.

Ai sensi dell'art. 24, comma 3, lett. *b*, invece, il contratto da "RtdB" durava a sua volta tre anni, senza possibilità di rinnovo. Il ricercatore in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, tuttavia, al termine del triennio aveva diritto a essere inquadrato nel ruolo dei professori associati. Nelle intenzioni del legislatore, si trattava del metodo di reclutamento standard del personale docente.

Da ultimo, con la riforma di cui alla l. 79/2022 le figure di RtdA e RtdB sono state sostituite dal ricercatore a tempo determinato – d'ora in poi, RTT. Ai sensi del novellato art. 24, comma 3, il contratto per ricercatore a tempo determinato ha una durata di sei anni e non è rinnovabile. Al termine o, nel caso in cui l'Ateneo disponga delle risorse economiche e di punti organico necessarie e il ricercatore sia già in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, trascorsi tre anni dalla presa di servizio il ricercatore può richiedere di essere inquadrato, in seguito a valutazione, nel ruolo dei professori associati.

Come per i RtdA e i RtdB, l'impegno di un RTT può essere a tempo pieno o a tempo definito.

Date le caratteristiche proprie del contratto, che come detto consente di accedere ai ruoli universitari attraverso proce-

⁵ G. PICCIRILLI, *La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare*, in *La riforma del precariato universitario: spunti di riflessione di diritto costituzionale*, La Rivista, Quaderno n. 8, dicembre 2024, pp. 235-254.

dure c.d. *tenure track*, l'ottenimento di un posto da RTT può essere considerato, al pari di quanto si verificava con il contratto da RtdB, il superamento della condizione di precariato che caratterizza i primi anni di attività accademica, soprattutto se si è già in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale⁶.

In conclusione, pertanto, ad oggi⁷ il personale docente e ricercatore si distingue in professori ordinari, professori associati e ricercatori a tempo determinato. Sono invece categorie "a esaurimento" quelle dei ricercatori universitario a tempo indeterminato, dei RtdA e dei RtdB.

Prima di concentrarsi sul personale tecnico-amministrativo, è opportuno accennare brevemente al tema delle attività extraistituzionali e al diverso regime a quest'ultime applicato. In materia, la normativa è molteplice: al personale docente e ricercatore si applica da un lato la disciplina vigente per tutti i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, ma vi sono altrettante deroghe ed eccezioni dovute al particolare status dei docenti e dei ricercatori universitari.

In primo luogo, vi sono delle attività che non sono concesse a prescindere dall'impegno orario presso l'Ateneo di appartenenza; in particolare, è vietato esercitare il commer-

⁶ G. PICCIRILLI, *La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare*, cit., p. 237.

⁷ Con il ddl 1240/2024 la ministra Bernini ha avviato una nuova stagione di riforma della legge Gelmini, focalizzata ancora una volta sul pre-ruolo accademico; in particolare, obiettivo della riforma è quello di creare nuove figure di docenti e ricercatori non incardinati in forma stabile negli Atenei italiani. Dato tuttavia lo stato di agitazione messo in atto da sindacati e associazioni, preoccupati per gli effetti che un'ulteriore precarizzazione potrebbe avere sulla carriera accademica, lo studio della riforma è stato momentaneamente sospeso. Si veda, sul punto, L. CIMINO, *La mobilitazione dei ricercatori ferma la riforma Bernini*, in *Il manifesto*, 21 febbraio 2025.

cio o l'industria (art. 60, d.P.R. 3/1957). È tuttavia fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o start up universitari, nonché di assumere cariche o partecipare a società di persone, salvo che la responsabilità di socio sia limitata per legge o per atto costitutivo della società stessa (artt. 2-3, d.lgs. 297/1999). Analogamente, non è consentito assumere il ruolo di amministratore delegato, presidente del Consiglio di Amministrazione, amministratore unico, direttore generale in società di capitali aventi fini di lucro. Al personale docente è altresì vietato esercitare attività artigianale o agricola, nonché instaurare altri rapporti di lavoro subordinato alle dipendenze di soggetti pubblici e privati diversi dall'Ateneo, fatte salve le ipotesi di cui agli artt. 13-14, d.P.R. 382/1980 e 6-7, l. 240/2010.

Infine, è preclusa ai docenti qualunque attività che si ponga in conflitto di interessi, anche potenziale, con l'Ateneo⁸.

Oltre a queste disposizioni, vavevoli sia per il personale a tempo pieno che per quello a tempo definito, la disciplina si differenzia a seconda del regime di impiego prescelto.

Ai sensi dell'art. 6, comma 10, l. 240/2010, i professori e i ricercatori a tempo pieno «possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed

⁸ Per la lettura completa delle attività vietate a prescindere dal regime di impegno assunto, si rimanda al Regolamento per la disciplina del procedimento di rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi extraistituzionali da parte dei professori e dei ricercatori dell'Università degli Studi di Trieste, reperibile al link: <https://amm.units.it/sites/default/files/Regolamento%20autorizzazioni%20personale%20docente%202024.pdf>.

editoriali». Previa autorizzazione del Rettore, invece, essi possono svolgere «funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro»⁹. Non possono in alcun caso svolgere la libera professione, fatta salva l'attività intra-moenia propria dei professori e ricercatori dell'area medica. Ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, l'inosservanza di tali divieti da parte del personale a tempo pieno comporta, al di là di eventuali sanzioni disciplinari, il versamento all'Amministrazione del compenso ricevuto o da ricevere.

Viceversa, ai sensi dell'art. 6, comma 12 i professori e i ricercatori a tempo definito possono svolgere attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative, mentre sono loro precluse le cariche accademiche. È richiesta la previa autorizzazione del Rettore per lo svolgimento di attività didattica e di ricerca presso università o enti esteri¹⁰. Il comma 6 dell'art. 53, d.lgs. 165/2001, infine, esclude espressamente che la previsione di cui al comma 7 – e, cioè, la restituzione delle somme percepite per gli incarichi extrainstituzionali – si applichi al personale a tempo definito.

⁹ Nel caso dell'Ateneo triestino, il Regolamento prevede delle soglie di durata delle funzioni didattiche. In particolare, i docenti di ruolo e i ricercatori universitari possono essere autorizzati a svolgere fino a sessanta ore di didattica frontale per anno accademico, i RtdB fino a trenta ore per anno accademico e i RtdA fino a quindici ore per anno accademico (art. 7).

¹⁰ Per quanto riguarda l'Università di Trieste, il Regolamento prevede che l'autorizzazione sia subordinata all'acquisizione del parere da parte del Direttore del Dipartimento cui afferisce il richiedente, il quale deve attestare la compatibilità degli impegni extra-accademici con l'adempimento degli obblighi istituzionali. L'autorizzazione ha validità annuale; se l'attività si protrae per più di tre anni accademici, dopo il terzo anno deve esprimere parere favorevole anche il Senato Accademico.

1.2. *Personale tecnico-amministrativo*

Per quanto riguarda il personale tecnico-amministrativo, le principali fonti di riferimento sono il d.lgs. 165/2001, relativo all'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e considerato il testo unico del pubblico impiego¹¹, e il CCNL del personale del comparto Istruzione e ricerca; l'ultimo documento firmato risale al 18 gennaio 2024 e riguarda il biennio 2019-2021¹². Dato il focus sul personale universitario, in questo scritto si esaminerà unicamente il CCNL, eventualmente integrando la trattazione con dei riferimenti specifici ai regolamenti dell'Ateneo triestino.

Con l'ultimo contratto collettivo nazionale siglato, sono mutate le Aree di appartenenza del personale tecnico-amministrativo dell'Università: ai sensi dell'art. 85 CCNL, infatti, ad eccezione dei dirigenti il personale è classificato nelle seguenti Aree professionali:

- Area degli Operatori (ex “categoria B”);
- Area dei Collaboratori (ex “categoria C”);
- Area dei Funzionari (ex “categoria D”);
- Area delle Elevate Professionalità (la dicitura è rimasta invariata rispetto alle disposizioni precedenti).

Il personale tecnico-amministrativo, di qualunque categoria, può essere assunto a tempo determinato o indeterminato.

¹¹ P. SPAZIANI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: fonti; giurisdizioni; potere del giudice del lavoro*, in *Studi Urbinati, A – Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, volume 59, n. 3, 2013, pp. 469-486.

¹² Per il testo completo della disposizione, si veda il link <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/14461/CCNL%20IR%202019-2021%20completo%20per%20pubblicazione.pdf>.

nato; in quest'ultimo caso, ai fini del definitivo inquadramento nei ruoli dell'Amministrazione il neoassunto deve superare un periodo di prova, che ai sensi dell'art. 94 è di tre mesi. Decorsa la metà di questo periodo, ciascuna delle parti può recedere dal rapporto di lavoro senza obbligo di preavviso; il soggetto che fosse già dipendente del medesimo Ente o di un'altra ha diritto alla conservazione del posto, senza retribuzione, presso l'ente di provenienza per una durata pari al periodo di prova previsto presso l'Amministrazione di destinazione. A fronte del mancato superamento del periodo stesso, al neoassunto è concesso il rientro nell'Amministrazione e nell'Area di provenienza.

Per quanto riguarda il personale assunto a tempo determinato, quest'ultimo non può superare il 20% del personale a tempo indeterminato già incardinato presso l'Amministrazione il primo gennaio dell'anno di assunzione (art. 104). Il contratto ha una durata non superiore ai trentasei mesi. Tra un rapporto e l'altro è previsto un intervallo di tempo che varia tra i dieci e i venti giorni, a seconda che il contratto superi o no i sei mesi di durata. In nessun caso il rapporto di lavoro a tempo determinato può trasformarsi in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, il personale tecnico-amministrativo a tempo pieno (ovvero a tempo parziale superiore al 50%) non può svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, la quale è tenuta a verificare che non sussistano situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse. Viceversa, sono ammesse senza riserve, previa comunicazione, le seguenti attività (art. 53, comma 6, d.lgs. 165/2001):

- a) la collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;

- b) l'utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
- c) la partecipazione a convegni e seminari;
- d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
- e) gli incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
- f) gli incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita.
- f-bis) le attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.
- f-ter) le prestazioni di lavoro sportivo, fino all'importo complessivo di 5.000 euro annui, per le quali è sufficiente la comunicazione preventiva.

Alle Università è altresì concesso stipulare contratti a tempo parziale, non inferiore in ogni caso al 30% dell'orario di lavoro "standard", ovvero convertire, su richiesta del dipendente medesimo, un rapporto a tempo pieno in un rapporto a tempo parziale. Il numero di dipendenti a tempo parziale non può essere superiore al 25% della dotazione complessiva di ciascuna Area, misurata al 31 dicembre di ogni anno. La trasformazione da tempo pieno a tempo parziale ha la durata massima di tre anni ed è rinnovabile. Come nel caso dei professori e dei ricercatori assunti a tempo definito, anche il personale tecnico-amministrativo a tempo parziale con obbligo di lavoro inferiore al 50% può svolgere un'altra attività lavorativa e professionale, previa comunicazione dell'avvio della stessa entro quindici giorni e nel rispetto delle disposizioni in materia di incompatibi-

lità e di conflitto di interessi (artt. 53, d.lgs. 165/2001 e 60, d.P.R. 3/1957).

Alle categorie sopra riportate devono poi aggiungersi i Collaboratori esperti linguistici – d'ora in avanti, CEL -, la cui disciplina è rinvenibile all'art. 91 del CCNL. Si tratta di personale che svolge attività di collaborazione alla didattica delle lingue straniere, concordando il proprio orario di lavoro e il programma con i responsabili della formazione linguistica. Il monte ore annuale è di 500 ore, riducibile o aumentabile da parte delle singole Pubbliche Amministrazioni (che tuttavia non possono prevedere contratti inferiori a 250 ore annue). Per quanto non diversamente stabilito, ai CEL si applica il regime previsto per il personale tecnico-amministrativo a tempo parziale, tanto che è concesso loro di svolgere altre prestazioni di lavoro che non siano incompatibili con l'attività svolta presso gli Atenei.

2. Gli obblighi e i doveri dei dipendenti pubblici e il procedimento disciplinare

Ciò posto sulle diverse figure di personale strutturato che convivono negli Atenei, è ora possibile focalizzare l'attenzione sulla condotta che quest'ultimi devono tenere, nonché sulle disposizioni relative al procedimento disciplinare a fronte della violazione delle norme di comportamento previste per i dipendenti della Pubblica Amministrazione. Nelle pagine che seguono, si analizzeranno prima gli obblighi e i doveri dei pubblici dipendenti, e successivamente si passerà all'analisi del procedimento disciplinare. Come già fatto nel paragrafo precedente, ove vi siano distinzioni di disciplina tra personale docente e personale tecnico-amministrativo si effettuerà un'esposizione differenziata.

2.1. *Obblighi e doveri dei dipendenti pubblici*

A partire dal 2001, e in particolare dall'emanazione del d.lgs. 165/2001, si è reso necessario, per ogni Amministrazione, codificare le norme di comportamento cui il personale che vi afferisce deve sottostare: l'art. 54, d.lgs. 165/2001, infatti, dispone che «ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1». Il riferimento è al codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, emanato con d.P.R. 62/2013. Ad oggi, pertanto, la disciplina degli obblighi e dei doveri dei dipendenti pubblici assunti presso l'Università degli Studi di Trieste è data dal d.lgs. 165/2001, agli artt. 54 ss; dal d.P.R. 62/2013; infine, dal Codice etico e di comportamento e, per quanto riguarda il solo personale docente, dal Regolamento per il funzionamento del collegio di disciplina e disposizioni per lo svolgimento del procedimento disciplinare nei confronti dei professori e ricercatori universitari. In questa prima parte si analizzeranno il d.P.R. 62/2013 e il Codice etico e di comportamento dell'Ateneo triestino, per poi spostare il focus sul procedimento disciplinare che si innesta a fronte della violazione della normativa e, per il personale docente, sul regolamento del collegio di disciplina.

In via generale, il d.P.R. 62/2013¹³ prevede che il pubblico dipendente debba svolgere il proprio incarico osservando i dettami previsti dalla Costituzione e «conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità

¹³ Per il testo completo della disposizione, si veda il link <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2013-06-04;63>.

dell'azione amministrativa. Vanno altresì rispettati i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza e imparzialità» (art. 3); l'art. 7 precisa poi che il dipendente è tenuto ad astenersi nelle procedure che prevedano l'adozione di atti che lo interessino direttamente ovvero che interessino i propri parenti, gli affini entro il secondo grado, il coniuge ovvero altri soggetti con i quali abbia rapporti stabili. Anche al fine di mantenere il decoro formale della Pubblica Amministrazione, al dipendente non è consentito dare o accettare regali o altre utilità che si discostino da quelli di modico valore – il limite è convenzionalmente di euro 150,00, salvo quelli comunemente accettati nella comunità di riferimento (si pensi, ad esempio, al regalo di Natale tra colleghi del medesimo Ente). Quanto poi alla condotta da tenere al di fuori dell'Ente di appartenenza, egli non può sfruttare il proprio ruolo lavorativo con il fine di ottenere utilità che non gli spettino, né può tenere atteggiamenti che possano nuocere all'immagine dell'Amministrazione (art. 10). Parallelamente, l'uso dei social media deve essere improntato alla massima cautela, dimodoché nulla di quanto espresso sia riconducibile direttamente all'Amministrazione stessa (art. 11^{ter}).

Vi sono poi degli obblighi informativi a carico del dipendente: egli deve infatti tempestivamente comunicare l'adesione a organizzazioni o associazioni i cui ambiti possano incrociarsi con le attività dell'ufficio di appartenenza (art. 5), e devono altresì comunicare, al momento dell'assunzione, eventuali rapporti retribuiti che abbia mantenuto nel corso degli ultimi tre anni (art. 6).

Quanto alla condotta richiesta ai dipendenti nello svolgimento dei loro incarichi, al di là del rispetto delle tempistiche previste per la conclusione dei procedimenti amministrativi, l'art. 12 disciplina i rapporti con il pubblico, che devono essere

improntati alla massima disponibilità e cortesia; è altresì previsto che, salvo i casi in cui ciò sia consentito dalla legge, il dipendente non possa anticipare l'esito di decisioni o azioni della Pubblica Amministrazione, e che debba mantenere il segreto d'ufficio. Per quanto riguarda invece la conclusione di accordi e negozi per conto dell'Ente, il pubblico dipendente non può ricorrere alla mediazione di terzi, né concludere contratti di appalto o assicurazione con imprese con le quali abbia avuto rapporti a titolo privato nei due anni precedenti (art. 14).

L'art. 13 è rivolto unicamente ai dirigenti, ai quali è più genericamente demandato il compito di presidiare al corretto svolgimento dei procedimenti amministrativi e al rispetto dei Codici etici e di comportamento applicati nelle singole Amministrazioni. Quest'ultimi sono poi tenuti a fungere da esempio per gli altri dipendenti, nonché a curare il benessere organizzativo delle singole Amministrazioni.

Infine, l'art. 16 dispone espressamente che la violazione degli obblighi previsti dal Codice etico integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio ed espone il dipendente che l'ha commessa a un procedimento disciplinare. Quanto alle conseguenze, esse sono paramtrate alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, subito dall'Amministrazione di appartenenza.

Per quanto riguarda invece il Codice etico vigente presso l'Università degli Studi di Trieste¹⁴, quest'ultimo declina i principi già espressi nel Codice statale nel contesto universitario.

Quanto al Capo II, esso si focalizza sui principi etici della comunità accademica, sancendo che in tutti gli ambiti di

¹⁴ Il testo completo della disposizione è reperibile al link <https://amm.units.it/normativa/regolamenti/regolamento-41991>.

pertinenza universitaria – didattica, ricerca e Terza Missione – i diversi componenti dell'Ateneo sono tenuti a relazionarsi con equità, imparzialità, correttezza e nel rispetto della dignità di tutti gli attori coinvolti.

Il Capo III è invece suddiviso in quattro sezioni: la prima riprende sostanzialmente quanto previsto dal Codice etico nazionale, come espressamente previsto dall'art. 19; la seconda sezione è dedicata al personale docente e ricercatore; la terza riguarda il personale tecnico-amministrativo e i CEL. Infine, la quarta sezione è rivolta alla comunità studentesca. In questo scritto, ci si soffermerà brevemente unicamente sulla seconda e sulla terza sezione.

Per quanto riguarda il personale docente e ricercatore, al di là di un generico richiamo ai principi etici nell'ambito della ricerca è importante sottolineare che il Codice etico ribadisce la necessità che il personale docente e ricercatore si conformi alla normativa in vigore relativa allo svolgimento di attività extraistituzionali, e che in ogni caso l'impegno in quest'ultime non può mai giustificare il venir meno ai compiti istituzionali previsti.

Con riferimento invece al personale tecnico-amministrativo, anche in questo frangente vi è una ripresa di quanto previsto dal d.P.R. 63/2014, il cui contenuto viene calato nel contesto universitario.

2.2. Il procedimento disciplinare

I pubblici dipendenti che disattendono alle disposizioni previste dai contratti collettivi nazionali e dal dettato del d.lgs. 165/2001 sono soggetti – oltreché all'eventuale responsabilità in sede civile, penale, amministrativa o erariale – alla responsabilità disciplinare. I dipendenti inquadrati nel ruolo

di dirigente, poi, sono soggetti anche alla responsabilità dirigenziale.

Questa forma di responsabilità, che come detto si somma a quelle cui è soggetto qualunque individuo, è disciplinata dal d.lgs. 165/2001: il Titolo IV del testo regolamenta infatti il rapporto di lavoro, e gli artt. 55-55^{octies} disciplinano la responsabilità disciplinare, le sanzioni e il procedimento per accertarne la violazione.

Nelle pagine che seguono, si analizzerà brevemente il procedimento disciplinare, precisando fin da subito che l'art. 55 prevede espressamente che le disposizioni di cui agli artt. 55-55^{octies} del medesimo testo costituiscono norme imperative e si applicano a tutti i rapporti di lavoro stipulati con le Pubbliche Amministrazioni individuate dall'art. 1. comma 2 (si tratta, in sostanza, della quasi totalità delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti pubblici italiani). Si distinguerà tuttavia tra personale tecnico-amministrativo, soggetto unicamente al d.lgs. 165/2001, e personale docente e ricercatore, nei confronti del quale la l. 240/2010 prevede l'istituzione di un Collegio di disciplina competente in materia. Infine, un ultimo paragrafo sarà dedicato alla violazione delle norme contenute nel Codice etico, per la quale è previsto un procedimento "alleggerito" nelle modalità e nelle sanzioni.

2.2.1. Il procedimento disciplinare nei confronti del personale tecnico-amministrativo: le sanzioni e la loro applicazione

Quanto alla procedura prevista per l'applicazione delle sanzioni disciplinari, l'art. 55^{bis}, d.lgs. 165/2001 distingue a seconda che la condotta tenuta legittimi l'irrogazione del rimprovero verbale ovvero una sanzione più grave.

Nel primo caso, la competenza spetta al responsabile della struttura presso cui il dipendente presta servizio.

Ove invece sia irrogabile una sanzione più grave del rimprovero verbale¹⁵, la competenza passa all'ufficio per i procedimenti disciplinari, precedentemente individuato, al quale il responsabile della struttura segnala l'infrazione tempestivamente e comunque entro dieci giorni dalla conoscenza di fatti¹⁶ che possano portare a sanzioni disciplinari. Entro e non oltre trenta giorni, l'ufficio competente provvede alla contestazione scritta e convoca l'interessato per l'audizione in contraddittorio, dandogli un preavviso di almeno venti giorni. La previsione di termini ristretti per procedere e il contestuale e immediato coinvolgimento del soggetto accusato sono funzionali a garantire a quest'ultimo la tutela del

¹⁵ Per ordine di gravità, le sanzioni disciplinari diverse dal rimprovero verbale sono la censura; la multa di importo variabile fino a quattro ore di retribuzione; la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione fino a dieci giorni; la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da undici giorni fino a un massimo di sei mesi; il licenziamento con preavviso; il licenziamento senza preavviso (art. 24 CCNL Istruzione e Ricerca). Nei casi di licenziamento o di sospensione dal servizio per falsa attestazione della presenza in servizio, ai sensi dell'art. 55quinquies il lavoratore è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, equivalente al compenso ricevuto a titolo di retribuzione per i periodi per i quali è stata certificata la falsa attestazione.

¹⁶ È importante notare che la conoscenza dei fatti può derivare anche dalla segnalazione anonima di un dipendente, c.d. *whistleblowing*. Ai sensi dell'art. 54bis, infatti, ogni dipendente può denunciare al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero all'ANAC o all'autorità giudiziaria condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Non è consentito adottare misure repressive o discriminanti nei confronti del segnalante, il quale ha diritto a mantenere l'anonimato se l'avvio del procedimento disciplinare si fonda non solo sulla segnalazione ma anche su accertamenti distinti, ancorché conseguenti a quest'ultima.

suo diritto di difesa, nonché la celere definizione del procedimento disciplinare.

La conclusione del procedimento, sia essa con l'archiviazione ovvero con l'irrogazione della sanzione, deve avvenire nel termine di centoventi giorni dalla contestazione dell'addebito. Sul punto, è interessante notare che i soli termini iniziale e finale hanno natura perentoria, essendo gli altri ordinatori; l'art. 55*bis*, comma 9*ter* fa infatti salvi i procedimenti nell'ambito dei quali non sia stato irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente, a prescindere dal rispetto o no dei termini diversi da quelli sopra richiamati.

Un aspetto che merita attenzione è quello del rapporto sussistente tra il procedimento disciplinare e quello penale che eventualmente scaturisca dai medesimi fatti. La disciplina è data dall'art. 55*ter*.

Il procedimento disciplinare può essere sospeso nelle more della conclusione del procedimento penale solo ove riguardi infrazioni per le quali è prevista una sanzione superiore alla sospensione del servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni e si riscontri una particolare complessità nell'accertamento del fatto addebitato¹⁷.

In mancanza della sospensione, se il procedimento disciplinare si conclude con l'irrogazione della sanzione e il procedimento penale con l'assoluzione, su istanza di parte l'ufficio competente può riaprire il procedimento disciplinare per adeguarne l'esito alla sentenza emessa dal Giudice penale. Viceversa, a fronte dell'assoluzione disciplinare e

¹⁷ Si tratta di un'importante modifica di paradigma rispetto a quanto previsto dal d.P.R. 3/1957, a mente del quale la sospensione del procedimento disciplinare costituiva la regola (art. 117).

della condanna in sede penale l'ufficio deve riaprire il procedimento davanti a sé per rivederne l'esito. Sul punto, la Corte di cassazione ha recentemente ribadito che non si configura in ogni caso un “*ne bis in idem*” sul lato disciplinare, in quanto le due tranches di intervento costituiscono meramente due fasi del medesimo procedimento disciplinare¹⁸. Analogamente, quanto al richiamo all'art. 653 c.p.p. la Corte precisa che l'assoluzione in sede penale non necessariamente comporta anche l'assoluzione in sede disciplinare, in quanto le diverse formule assolutorie possono non escludere una rilevanza dei fatti in ambito disciplinare (si pensi, ad esempio, alla formula assolutoria «perché il fatto non costituisce illecito penale»: essa non esclude in alcun modo che lo stesso fatto costituisca invece un illecito disciplinare). Non vi è pertanto alcun rapporto univoco tra l'assoluzione penale e quella disciplinare¹⁹.

Avverso il provvedimento che applica la sanzione disciplinare può essere alternativamente esperito un ricorso gerarchico ovvero un ricorso davanti al TAR competente.

2.2.2. Il procedimento disciplinare nei confronti del personale docente e ricercatore. Il Collegio di disciplina e il suo funzionamento

Quanto al procedimento disciplinare avviato nei confronti del personale docente e ricercatore, l'art. 10, l. 240/2010 prevede che presso ogni Ateneo sia costituito un Collegio di disciplina, composto esclusivamente da professori uni-

¹⁸ Cass.civile, sez. Lavoro, n. 20109 dd 22 luglio 2024.

¹⁹ L. BUSICO, *Sul rapporto tra processo penale e procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, in *Labor – Il lavoro nel diritto*, 6 agosto 2024, pp. 1-2.

versitari a tempo pieno e di ricercatori universitari a tempo indeterminato che abbiano optato per il tempo pieno. Nel caso dell'Università degli Studi di Trieste, il Collegio di disciplina è previsto dall'art. 23 dello Statuto, il quale rimanda a un apposito Regolamento la specificazione delle modalità di funzionamento dello stesso.

In ossequio al principio del giudizio fra pari, presso l'Ateneo triestino sono costituite tre sezioni del Collegio di disciplina, rispettivamente operanti nei confronti dei professori di prima e di seconda fascia e dei ricercatori universitari. Ogni sezione è composta da tre membri effettivi e un supplente, per un totale di dodici membri; di questi, ai sensi dell'art. 23, comma 2 Statuto due membri per sezione sono designati dal Senato Accademico tra i docenti in servizio presso altri Atenei. Gli altri membri, "interni", sono eletti e nominati con decreto rettorale. Il mandato è di tre anni ed è rinnovabile una sola volta.

Ai sensi dell'art. 23, comma 5 dello Statuto e dell'art. 7 del Regolamento l'avvio del procedimento spetta al Rettore, il quale, nei casi che possano sfociare nell'irrogazione della sola censura, formula direttamente la contestazione di addebito entro trenta giorni dal momento della conoscenza del fatto. Il docente accusato ha un termine non inferiore a dieci giorni per la presentazione di memorie o controdeduzioni, nonché per essere audito. Il Rettore ha centotanta giorni per concludere il procedimento, archiviandolo ovvero irrogando la censura con proprio provvedimento motivato.

Viceversa, nei casi in cui la condotta tenuta possa dare adito a una sanzione più grave della censura il Rettore, entro trenta giorni dalla piena conoscenza dei fatti, invia all'incolpato la contestazione degli addebiti, assegnan-

dogli un termine non inferiore a venti giorni per la presentazione di memorie e/o documenti, e contestualmente trasmette gli atti alla sezione competente formulando motivata proposta sanzionatoria. Il Collegio di disciplina, coadiuvato dall'Ufficio Legale dell'Ateneo, fissa l'audizione del Rettore e del docente coinvolto con un preavviso di almeno venti giorni, convocando altresì eventuali persone informate sui fatti che possano offrire elementi utili al procedimento.

Nei trenta giorni successivi all'audizione, il Collegio è tenuto a esprimere un parere motivato sulla proposta del Rettore, esprimendosi sia sull'*an* della sanzione che sulla gravità della stessa. Il parere viene trasmesso al Consiglio di Amministrazione, il quale deve deliberare entro trenta giorni dalla ricezione dello stesso conformandosi: si tratta infatti di un parere vincolante (art. 11). A fronte della delibera di irrogazione di una sanzione, il Rettore porta a esecuzione la decisione con proprio provvedimento. Il procedimento si estingue ove la delibera del Consiglio di Amministrazione non arrivi entro centottanta giorni dalla data di avvio dello stesso.

Quanto ai rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale, l'art. 14, rifacendosi all'art. 117, d.P.R. 3/1957, espressamente prevede che l'avvio di un procedimento penale per i medesimi fatti comporti la sospensione del procedimento disciplinare, ove già avviato, ovvero il mancato inizio dello stesso. È altresì prevista la possibilità di sospendere cautelativamente il docente soggetto al procedimento disciplinare, il quale deve essere ripreso o avviato entro novanta giorni dal momento in cui l'Ateneo riceve comunicazione della sentenza penale definitiva. Anche in questo caso opera l'art. 653 c.p.p. Deve ritenersi che la giu-

risprudenza che si è espressa in merito al procedimento ex d.lgs. 165/2001 operi anche in questo caso, stante l'analogia delle situazioni considerate.

Analogamente a quanto visto per il personale tecnico-amministrativo, il provvedimento di irrogazione della sanzione può essere impugnato davanti al TAR competente.

2.2.3. *La violazione del Codice etico*

Infine, è opportuno accennare brevemente alle violazioni del Codice etico: ai sensi dell'art. 33 del Codice medesimo, esse comportano, a fronte di condotte che configurino una reiterata violazione degli obblighi previsti, l'applicazione delle sanzioni del rimprovero scritto con deposito degli atti nel fascicolo personale dell'interessato e della sospensione dall'esercizio delle cariche accademiche da uno a tre anni. Ove i fatti non diano adito all'insorgere di un procedimento disciplinare, la competenza a decidere nel merito spetta al Senato Accademico, il quale si pronuncia su proposta del Rettore e nel rispetto del principio del contraddittorio. La fase istruttoria è affidata alla Commissione Etica, la quale è composta da cinque membri effettivi (di cui uno non facente parte dei ruoli dell'Università) e due supplenti e viene nominata con decreto del Rettore previo parere del Senato Accademico. Vi partecipano un professore ordinario, un associato, un ricercatore e due membri del personale tecnico-amministrativo. La commissione è integrata da uno studente, qualora un membro della comunità studentesca risulti essere destinatario del procedimento ovvero parte lesa in seguito alla violazione del Codice etico.

L'incarico ha durata triennale e può essere rinnovato per un ulteriore mandato.

Quanto al procedimento, è bene notare che a differenza di quanto previsto per il procedimento disciplinare, nel quale opera il *whistleblowing*, nel caso delle violazioni del Codice etico non sono ammesse denunce anonime. La commissione si riunisce entro un termine di dieci giorni dalla conoscenza del fatto; in seguito a questo primo incontro, decide se archiviare il procedimento ovvero fissare l'udienza di trattazione, eventualmente trasmettendo gli atti agli organi competenti ove si ritenga che i fatti costituiscono presupposto per l'instaurazione di un procedimento disciplinare.

Ove si configuri un'ipotesi di violazione del Codice etico, entro trenta giorni dalla segnalazione la commissione contesta per iscritto gli addebiti al soggetto coinvolto, convocandolo non prima di dieci giorni alla seduta di trattazione. L'interessato può farsi assistere e può presentare memorie.

In seguito all'istruttoria, entro novanta giorni dalla data della prima riunione la commissione può proporre al Rettore l'archiviazione, l'applicazione di una delle sanzioni previste dal Codice etico ovvero l'avvio di un procedimento disciplinare.

Come si è visto, i procedimenti disciplinari sono tutti interni all'Amministrazione, coinvolgendo unicamente organi che già fanno parte dell'Ente presso cui lavora il soggetto incolpato. Purtuttavia, quest'ultimi possono avere una risonanza anche esterna: ove infatti si impugnino i provvedimenti disciplinari, si rende necessario instaurare un procedimento giudiziario di competenza del TAR. Nelle pagine che seguono, si esamineranno due contenziosi che hanno coinvolto il personale dell'Università degli Studi di Trieste, in un caso proprio partendo da una contestazione di tipo disciplinare.

3. *Il contenzioso in materia di lavoro e le principali questioni giuridiche*

Come per gli altri paragrafi, anche in questa parte si distinguerà tra il contenzioso che ha coinvolto il personale docente – statisticamente più frequente – e quello che invece ha riguardato il personale tecnico-amministrativo. Per ciascuna di queste categorie è stato selezionato un giudizio riguardante la carriera dei soggetti coinvolti, cercando di individuare degli esempi rappresentativi del contenzioso ovvero aventi delle interessanti questioni giuridiche sottostanti.

3.1. *Il contenzioso in materia di lavoro riguardante il personale docente e ricercatore*

Il tema che certamente genera più contenzioso in materia di carriera del personale docente e ricercatore è quello delle c.d. incompatibilità, il cui regime, come si è visto, differisce in maniera importante a seconda che il docente esercitante attività extraistituzionali sia a tempo pieno o a tempo definito.

Ripercorrendo brevemente la normativa in materia, è opportuno ricordare che vi sono delle attività assolutamente precluse al personale pubblico (art. 60, d.P.R. 3/1957); delle attività che richiedono, nel caso delle Università, la previa autorizzazione da parte del Rettore (si pensi, ad esempio, alle funzioni didattiche e di ricerca presso altri enti pubblici o privati); infine, delle attività che possono essere avviate anche senza la previa autorizzazione del Rettore. L'attività libero-professionale, infine, è concessa solamente al personale a tempo definito.

Da ultimo, l'art. 53, commi 6 e 7, d.lgs. 165/2001, prevede che le somme ottenute a titolo di compenso per le attività

extraistituzionali svolte dai professori a tempo pieno senza la previa autorizzazione da parte del Rettore siano devolute all'Ateneo di appartenenza, e che da tale regime siano viceversa esclusi i docenti e i ricercatori a tempo definito.

Tenendo a mente la succitata normativa, si esaminerà ora il contenzioso – disciplinare e amministrativo – che ha coinvolto un docente dell'Università degli Studi di Trieste, chiamato a riversare all'Ateneo un'ingente somma di denaro in seguito all'asserito svolgimento di attività extraistituzionali senza la previa autorizzazione del Rettore.

Nel caso in esame, un primo procedimento disciplinare è stato avviato in quanto l'Università contestava al docente di non aver richiesto la preventiva autorizzazione prima di avviare un'attività di ricerca presso un altro Ente privato, ma di averla ottenuta solo in seguito alla richiesta esplicita da parte dell'Ufficio a ciò preposto molti anni dopo l'avvio della collaborazione. Nonostante le memorie depositate, volte a dimostrare che in realtà l'Ateneo era consapevole dell'attività che il professore stava svolgendo presso un altro ente, e che anzi la stessa aveva portato lustro e risorse all'Università, veniva inflitta la sanzione disciplinare della censura.

Contestualmente, al medesimo docente veniva richiesto il versamento delle somme percepite per l'attività svolta altrove, ai sensi di quanto previsto dall'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001.

Avverso entrambi i provvedimenti il docente proponeva un ricorso davanti al TAR. Nel primo caso, contestava le tempistiche con le quali l'Ateneo aveva adottato il provvedimento di censura, eccependo che la piena conoscenza della propria attività presso un altro Ente era stata acquisita da parte dell'Ateneo ben più di trenta giorni prima rispetto all'avvio del procedimento disciplinare. Nel secondo caso,

rigettava la richiesta di versamento degli emolumenti percepiti in quanto all'epoca dei fatti era docente a tempo definito e non pieno, e dunque ai sensi dell'art. 53, comma 6, d.lgs. 165/2001 la disposizione circa la restituzione non gli si sarebbe dovuta applicare.

Quanto alla sanzione disciplinare, in primo grado il TAR dava ragione al professore: anche prescindendo dalla natura perentoria od ordinatoria dei termini previsti per la conclusione del procedimento disciplinare, infatti, i giudici hanno ritenuto che l'Ateneo avesse agito troppo tardi rispetto ai fatti contestati, così andando a ledere il diritto di difesa e di consolidamento delle posizioni giuridiche del ricorrente. Una tale lettura è stata confermata dal Consiglio di Stato, che ha ritenuto infondato il ricorso presentato dall'Università.

Quanto poi alla richiesta di versamento degli emolumenti percepiti per le attività extraistituzionali, anche sul punto il TAR ha accolto le ragioni del professore, ritenendo fondata l'argomentazione per cui i docenti a tempo definito, ai sensi degli artt. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001 e 6, comma 12, l. 240/2010, possono in astratto svolgere attività di didattica e ricerca presso altri enti, previa autorizzazione del Rettore, e in ogni caso a fronte della violazione di tali disposizioni non sono soggetti al versamento dei compensi all'Amministrazione di appartenenza. Nel caso di specie, essendo il docente passato al regime a tempo definito proprio perché gli fosse consentito svolgere attività extraistituzionale, i Giudici hanno ritenuta infondata la pretesa dell'Università. Tale lettura è stata fatta propria anche dal Consiglio di Stato, che ha rigettato il ricorso presentato dall'Ateneo.

Dalla pronuncia sopra brevemente esposta, emerge l'attenzione della giurisprudenza amministrativa nei confronti del diritto di difesa dei soggetti coinvolti in procedimenti

disciplinari: l'analisi dei Giudici va infatti al di là della natura perentoria od ordinatoria dei termini, andando invece ad analizzare se concretamente sia stata data la possibilità agli interessati di veder definita la propria posizione giuridica in un lasso di tempo congruo alle verifiche di volta in volta necessarie. Nel caso di specie, il TAR prima e il Consiglio di Stato poi hanno ritenuto che anche la parziale conoscenza dei fatti da parte dell'Ateneo non potesse essere motivo di proroga ulteriore dei termini per avviare il procedimento disciplinare, in quanto una condotta conforme al dettato normativo avrebbe imposto agli uffici di effettuare degli approfondimenti in via cautelativa.

Quanto invece alle sentenze relative alla richiesta di versamento dei compensi ricevuti per le attività extraistituzionali, emerge ancora una volta la distinzione fondamentale tra personale docente e ricercatore a tempo pieno e personale a tempo definito: la richiesta, infatti, viene considerata legittima solo a fronte di un impegno a tempo pieno presso l'Amministrazione di appartenenza. È bene tuttavia notare, a conferma della complessità della materia, che il Consiglio di Stato ha compensato le spese legali per questo grado di giudizio, in considerazione della novità delle questioni trattate.

3.2. Il contenzioso in materia di lavoro riguardante il personale tecnico-amministrativo

Quanto al contenzioso in materia di lavoro riguardante il personale tecnico-amministrativo, come si è detto meno frequente e più eterogeneo rispetto a quello riguardante il personale docente e ricercatore (non vi sono, infatti, "filoni" quale potrebbe essere quello relativo al tema delle attività ex-

traistituzionali), si prenderà in esame la vicenda riguardante i collaboratori esperti linguistici – d’ora in avanti, CEL -, che non ha interessato solo l’Ateneo triestino ma ha in generale riguardato gran parte delle Università italiane che si avvalevano di questa figura.

Per ciò che riguarda l’Università di Trieste, il contenzioso veniva avviato già nel 2012 e coinvolgeva alcuni CEL assunti nel corso degli anni con plurimi contratti a tempo determinato che nel complesso ricoprivano un lasso di tempo considerevole. Con separati ricorsi, i CEL adivano il Tribunale di Trieste – sezione Lavoro, lamentando l’illegittima utilizzazione dei contratti a tempo determinato e instando affinché il Giudice riconoscesse loro l’avvenuta instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con l’Ateneo.

I differenti magistrati della sezione Lavoro assumevano delle decisioni antitetiche: alcuni ricorsi venivano infatti rigettati, altri venivano accolti con condanna dell’Università all’instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Tutte le sentenze di primo grado venivano impugnate dalla parte di volta in volta soccombente, CEL in alcuni casi e Ateneo negli altri. In tale sede, i ricorsi venivano riuniti e la Corte d’appello aderiva all’orientamento per cui l’Università avrebbe dovuto effettivamente contrattualizzare i CEL con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, attribuendo natura privatistica al rapporto tra i CEL e l’Ateneo, ai sensi di quanto previsto dall’art. 4, d.l. 190/1995, e conseguentemente considerando inapplicabile l’art. 36, comma 5, d.lgs. 165/2001, a mente del quale «la violazione di disposizioni imperative riguardanti l’assunzione o l’impiego di lavoratori [e, cioè, l’abuso di contratti di lavoro a tem-

po determinato], da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione». A valle di ciò, la Corte condannava l'Università a riassumere i CEL ricorrenti, instaurando con loro un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Avverso le sentenze di secondo grado l'Ateneo proponeva ricorso per cassazione, ritenendo che il rapporto costituitosi tra Università e CEL non potesse non sottostare a quanto previsto dall'art. 36, comma 5, d.lgs. 165/2001: in ragione della natura pubblica dell'Ateneo, infatti, esso andava applicato a prescindere dalla natura del rapporto instaurato col dipendente. Di più, un'interpretazione di tal fatta sarebbe stata coerente con quanto previsto dall'art. 97 Cost., richiamato e fondamento dell'art. 4, d.l. 190/1995. Oltre a ciò, l'Università sottolineava che l'attività dei CEL non era sempre stata costante nel tempo, come invece sarebbe stata se il rapporto fosse stato realmente subordinato a tempo indeterminato, dipendendo dalle concrete esigenze didattiche e dalla disponibilità di risorse destinabili alla loro assunzione.

Accogliendo il primo e il secondo motivo di ricorso e rifacendosi a un suo precedente²⁰, la Corte di cassazione ha riformato quanto statuito dalla Corte d'appello, affermando che «l'instaurazione di rapporti di lavoro da parte delle università con collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre, [...], con contratto di lavoro subordinato di diritto

²⁰ Cass. Civile – sezione Lavoro, n. 21831/2014, orientamento confermato anche da Cass. Civile – sezione Lavoro, nn. 5220 e 14776/2016, 18709/2019, 8255/2020, 8618/2020, 12876/2020).

privato a tempo determinato, anziché a tempo indeterminato, pure in assenza di esigenze temporanee, a norma dell'art. 4 del d.l. 21 aprile 1995, n. 120, [...], non comporta la conversione del primo nel secondo, [...] poiché l'art. 4 del d.l. n. 120 del 1995, nel prevedere che i vincoli di compatibilità con le risorse disponibili nei bilanci e di selezione pubblica con modalità disciplinate dalle università secondo i rispettivi ordinamenti, [...], rispondenti al principio di "buon andamento e imparzialità dell'amministrazione" (ai sensi dell'art. 97, secondo comma, Cost.), esclude tale conseguenza per la palese non omogeneità dei suddetti rapporti di lavoro con quello privato».

Stante pertanto la natura pubblica non economica dell'Università, la sola circostanza che il rapporto dei CEL fosse di tipo privatistico non legittimava la disapplicazione dell'art. 36, comma 5, d.lgs. 165/2001, in quanto i principi superiori di cui all'art. 97 Cost. imponevano la verifica di fabbisogno e di copertura finanziaria per ogni reclutamento a tempo indeterminato, e dunque ostavano alla conversione dei contratti dei CEL da determinati a indeterminati. Ulteriormente, un esito opposto a quello appena descritto avrebbe configurato un'illegitima disparità di trattamento tra i CEL e la restante parte del personale non docente delle Università, assunto sulla base dei criteri di cui al d.lgs. 165/2001. Conseguentemente, la Corte di cassazione ha cassato la sentenza di secondo grado, rigettando dunque la domanda di conversione del contratto dei CEL.

Come detto, la pronuncia relativa all'Università di Trieste si pone in linea con quelle precedenti già espresse sul tema, inserendosi in un filone che ha visto il contratto dei CEL equiparato, per quanto riguarda il loro sviluppo di carriera, ai dipendenti pubblici soggetti al d.lgs. 165/2001.

I CONCORSI PUBBLICI E LE PROCEDURE DI SELEZIONE

GAIA TOMASSINI

SOMMARIO: 1. Il reclutamento del personale docente e ricercatore. – 1.1. Il reclutamento dei professori di prima e seconda fascia. – 1.2. Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato. – 2. Il contenzioso sui concorsi pubblici. – 2.1. Il contenzioso sui concorsi per personale docente. Un esempio tratto dall'Università degli Studi di Trieste. – 2.2. Il contenzioso sui concorsi per ricercatore. Un esempio tratto dall'Università degli Studi di Trieste.

1. *Il reclutamento del personale docente e ricercatore*

Con riferimento al reclutamento del personale docente e ricercatore¹, è opportuno in primo luogo notare che in tale settore viene dato ampio spazio all'autonomia e alla normativa interna alle Università, in ossequio a quanto previsto dall'art. 33 Cost. Nonostante la necessità, come sancito dall'art. 1, d.P.R. 487/1994, dell'espletamento di un concorso pubblico, le modalità in cui questo viene eseguito sono infatti disciplinate dal combinato disposto della l. 240/2010

¹ La scelta di non analizzare nello specifico le modalità di reclutamento del personale tecnico-amministrativo, concentrando piuttosto l'attenzione sulle assunzioni di personale docente e ricercatore, è dettata dal fatto che la prima si conforma alle previsioni di cui al d.lgs. 165/2001 e al d.P.R. 487/1994, senza che l'appartenenza ai ruoli dell'Amministrazione universitaria costituisca un elemento distintivo di particolare rilievo.

e dei Regolamenti propri del singolo Ateneo di volta in volta proponente il BANDO. Nelle pagine che seguono, si analizzeranno le modalità di assunzione presso l'Università degli Studi di Trieste, facendo dunque riferimento alla normativa nazionale e «locale» ivi applicata.

Tuttavia, prima di concentrarsi sui concorsi bisogna brevemente prendere in considerazione la procedura di programmazione delle assunzioni di personale docente e ricercatore alla base del successivo reclutamento.

Per ciò che concerne l'Università degli Studi di Trieste, all'avvio della ricognizione di fabbisogno da parte del Senato Accademico i Consigli di Dipartimento formulano le proposte di programmazione annuale e triennale di reclutamento del personale docente (art. 28, comma 7, lett. v) dello Statuto). Successivamente, ai sensi dell'art. 12, comma 2, lett. d) dello Statuto, acquisito il parere del Senato Accademico il Consiglio di Amministrazione attribuisce ai singoli Dipartimenti i punti organico funzionali all'esecuzione della programmazione. I Consigli di Dipartimento, in sedute ristrette ai professori di prima e/o di prima e seconda fascia a seconda della posizione richiesta (art. 28, comma 7, lett. w) dello Statuto), formulano le proposte di copertura, le quali vengono prima trasmesse al Senato Accademico perché si esprima (art. 10, comma 2, lett. c) dello Statuto) e in seguito passano al Consiglio di Amministrazione affinché deliberi in merito (art. 12, comma 2, lett. e) dello Statuto).

Espletato il concorso, delle cui fasi si tratterà nei paragrafi che seguono, il Consiglio di Dipartimento proponente, in seduta di nuovo ristretta ai professori di prima e/o di prima e seconda fascia, formula la proposta di chiamata del candidato vincitore. Quest'ultima viene nuovamente trasmessa al Senato Accademico, per ottenerne il parere positivo, e da

ultimo il Consiglio di Amministrazione approva le richieste di chiamata pervenute dai Dipartimenti.

Ciò posto sul procedimento di programmazione, in relazione alle procedure di reclutamento occorre distinguere a seconda che il docente da assumere sia un professore di prima o seconda fascia ovvero un ricercatore a tempo determinato²: la l. 240/2010 e i Regolamenti in uso presso l'Università degli Studi di Trieste, infatti, differiscono in maniera rilevante.

1.1. *Il reclutamento dei professori di prima e seconda fascia*

Con riferimento al reclutamento di docenti di prima e seconda fascia, la disciplina nazionale è contenuta nell'art. 18 e, fino al 2025, nell'art. 24, comma 6 l. 240/2010. A sua volta, l'art. 18 prevede due possibilità: l'Ateneo che bandisce il posto può disporre che a partecipare siano i docenti interni ed esterni in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale richiesta, ai sensi dell'art. 18, comma 1, oppure consentire la partecipazione solamente a personale che nell'ultimo triennio non sia stato in alcun modo contrattualizzato presso l'Università che ha bandito il posto (art. 18, comma 4). Quest'ultima tipologia di reclutamento deve coprire almeno un quinto dei ruoli annualmente messi a concorso.

Viceversa, ai sensi dell'art. 24, comma 6, l. 240/2010 gli Atenei possono bandire dei posti riservati unicamente al personale interno già contrattualizzato: per i posti da professore associato potranno partecipare i ricercatori universitari – a tempo determinato o indeterminato – in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale alla seconda fascia, mentre per

² Come si vedrà meglio nel capitolo che segue, la figura dei ricercatori universitari a tempo indeterminato è ormai «ad esaurimento», e dunque non è più possibile bandire concorsi per queste posizioni.

il ruolo di professore ordinario potranno partecipare gli associati e i ricercatori in possesso della relativa abilitazione scientifica. Trattandosi di una procedura che non consente una selezione onnicomprensiva, essendo appunto riservata a chi sia già in servizio presso l'Università che bandisce il posto, sia l'ANAC³ che l'allora MIUR⁴ hanno sollecitato gli Atenei a un utilizzo moderato, eccezionale, di questa modalità di reclutamento, che rispetti in ogni caso i principi generali della trasparenza e della parità di trattamento. L'ANAC ha altresì invitato le Università a prevedere degli «autovincoli», quali la motivazione rafforzata a fronte della scelta di bandire un posto ex art. 24, comma 6 e non ex art. 18, l. 240/2010, ovvero la previsione esplicita dell'eccezionalità della procedura in commento. Come detto, tuttavia, la procedura ex art. 24, comma 6 dovrebbe essere consentita solamente fino al termine del 2025, salvo ulteriori proroghe da parte del Governo.

Per quanto riguarda la procedura standard, l'art. 18, l. 240/2010 indica i criteri essenziali che le Università sono tenute a rispettare⁵; per quanto non direttamente legife-

³ ANAC, Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, capitolo 5.2.1, reperibile al link <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/164425/Documento+in+consultazione.pdf/3c407feb-83cd-e907-f13a-43990172fb7a?t=1584086884860>.

⁴ MIUR, Atto di indirizzo n. 39 dd 14 maggio 2018, reperibile al link: <https://trasparenza.mur.gov.it/archiviofile/mur/Altri%20contenuti/Prevenzione%20della%20Corruzione/Regolamenti/Atto%20di%20indirizzo%20MIUR%20n%2039%202018.pdf>.

⁵ Ai sensi dell'art. 18, comma 1, l. 240/2010, «Le università, con proprio regolamento adottato ai sensi della legge 9 maggio 1989, n. 168, disciplinano, nel rispetto del codice etico, la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell'11 marzo 2005, e specificamente dei seguenti criteri:

rato, rimanda ai Regolamenti dei singoli Atenei. Come già detto, quanto segue si basa sulla normativa nazionale, nonché sul Regolamento per il reclutamento del personale docente attualmente in vigore presso l'Università degli Studi di Trieste.

La procedura selettiva prende avvio con l'emanazione, tramite decreto del Rettore, di un apposito bando che, per ciascun posto messo a concorso, indichi i seguenti aspetti:

- La fascia per il quale viene richiesto il posto, con indicazione del gruppo scientifico-disciplinare e di uno o più settori scientifico-disciplinari in esso ricompresi;
- Il Dipartimento di afferenza del candidato vincitore;

a) pubblicità del procedimento di chiamata sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito dell'ateneo e su quelli del Ministero e dell'Unione europea; specificazione del settore concorsuale e di un eventuale profilo esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari; informazioni dettagliate sulle specifiche funzioni, sui diritti e i doveri e sul relativo trattamento economico e previdenziale;

b) ammissione al procedimento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 29, comma 8, di studiosi in possesso dell'abilitazione per il settore concorsuale ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel medesimo macrosettore e per le funzioni oggetto del procedimento, ovvero per funzioni superiori purché non già titolari delle medesime funzioni superiori. Ai procedimenti per la chiamata di professori di prima e di seconda fascia possono partecipare altresì i professori, rispettivamente, di prima e di seconda fascia già in servizio, nonché gli studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando, sulla base di tabelle di corrispondenza, aggiornate ogni tre anni, definite dal Ministro, sentito il CUN. In ogni caso, ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, non possono partecipare coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo;

- I requisiti di ammissione alla procedura, nonché le modalità e i termini di iscrizione al bando;
- L'eventuale numero massimo di pubblicazioni, comunque non inferiore a dodici, che ciascun candidato può presentare;
- L'eventuale lingua straniera la cui conoscenza verrà verificata in sede di concorso;
- Le specifiche funzioni che il candidato vincitore dovrà svolgere, compresa eventualmente l'attività assistenziale per i profili che la richiedano;
- I criteri generali di valutazione (sul punto, si tornerà in seguito in maniera più dettagliata);
- L'indicazione dei diritti e dei doveri del candidato vincitore, nonché il trattamento economico e previdenziale cui verrà sottoposto.

Quanto ai requisiti di ammissione, possono partecipare alle procedure di selezione coloro i quali abbiano conseguiti

c) applicazione dei criteri di cui alla lettera b), ultimo periodo, in relazione al conferimento degli assegni di ricerca di cui all'articolo 22 e alla stipulazione dei contratti di cui all'articolo 24 e di contratti a qualsiasi titolo erogati dall'ateneo;

d) valutazione delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi di cui alla lettera b). Le università possono stabilire il numero massimo delle pubblicazioni in conformità a quanto prescritto dal decreto di cui all'articolo 16, comma 3, lettera b), e accertare, oltre alla qualificazione scientifica dell'aspirante, anche le competenze linguistiche necessarie in relazione al profilo plurilingue dell'ateneo ovvero alle esigenze didattiche dei corsi di studio in lingua estera;

e) formulazione della proposta di chiamata da parte del dipartimento con voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima fascia per la chiamata di professori di prima fascia, e dei professori di prima e di seconda fascia per la chiamata dei professori di seconda fascia, e approvazione della stessa con delibera del consiglio di amministrazione».

to l'abilitazione scientifica nazionale⁶ per l'accesso al ruolo messo a concorso ovvero per la fascia superiore, salvo il caso in cui siano già in servizio nel ruolo superiore, e gli studiosi impiegati all'estero in posizioni pari a quelle oggetto del bando, sulla base delle tabelle di corrispondenza definite dal MUR. Non possono partecipare coloro i quali abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore afferente al Dipartimento che effettua la chiamata, ovvero con il Rettore, il Direttore Generale o un componente del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo.

Per quanto riguarda la commissione giudicatrice, l'art. 5 del Regolamento interno all'Università degli Studi di Trieste dispone che questa sia nominata con decreto del Rettore su proposta del Consiglio di Dipartimento che ha deliberato la chiamata. Quest'ultimo designa un commissario su tre, mentre gli altri due componenti sono individuati tramite sorteggio effettuato in seno al Consiglio di Dipartimento ovvero in altra seduta pubblica. La rosa dei candidati sorteggiabili è composta da quattro docenti, almeno tre dei quali non devono prestare servizio presso l'Ateneo triestino; devono altresì essere rispettate le direttive in tema di pari opportunità ed equilibrio di genere.

La commissione per le procedure selettive di docenti di prima fascia è composta da tre professori ordinari appartenenti al medesimo gruppo scientifico-disciplinare del posto

⁶ Istituita dalla l. 240/2010 (art. 16), l'abilitazione scientifica nazionale per la prima o la seconda fascia è requisito imprescindibile per accedere ai ruoli della docenza negli Atenei. Essa si ottiene sulla base di una valutazione eseguita a livello nazionale da una commissione di professori ordinari nominata a cadenza biennale, e ha la durata di dodici anni.

messo a bando, mentre per i concorsi per professori associati è sufficiente che due commissari su tre siano ordinari (il terzo può alternativamente essere associato od ordinario). Non sono ammessi a partecipare quali membri di commissione i docenti che abbiano ottenuto una valutazione negativa ai sensi dell'art. 6, commi 7 e 8, l. 240/2010.

Con riferimento alla selezione vera e propria, per quanto concerne l'Università degli Studi di Trieste è possibile distinguere due fasi principali.

La prima fase, in capo alla commissione giudicatrice, consiste nella valutazione del *curriculum vitae* dei candidati, delle pubblicazioni presentate e dell'attività didattica svolta, oltreché del colloquio in seduta pubblica. Espletate queste operazioni, da concludersi nel termine di novanta giorni, la commissione individua fino a tre candidati idonei a ricoprire il ruolo messo a bando. Con proprio decreto, il Rettore accerta la regolarità degli atti entro trenta giorni dalla consegna di quest'ultimi al responsabile del procedimento, eventualmente rinviando gli atti alla commissione a fronte di riscontrate irregolarità.

La seconda fase, di competenza più strettamente dipartimentale, prevede che ciascuno dei candidati giudicati idonei tenga un seminario pubblico davanti al Consiglio di Dipartimento che ha richiesto la copertura del posto relativo alle attività didattiche e scientifiche svolte. Al termine il Consiglio, in seduta ristretta ai professori di prima fascia e/o ai professori di prima e seconda fascia a seconda della posizione messa a bando, propone la chiamata di uno dei candidati. La proposta di chiamata deve essere motivata sulla base delle valutazioni effettuate dalla commissione, nonché dalla coerenza del *curriculum* con le specifiche funzioni richieste, come emerso in sede di seminario. Questa seconda operazio-

ne deve concludersi nel termine di sessanta giorni, decorrente dalla trasmissione del decreto rettorale di approvazione degli atti. Il Dipartimento che non proponga la chiamata di alcuno dei candidati non potrà richiedere la copertura del medesimo posto nei due anni successivi a quello di indizione della procedura.

Da ultimo, la proposta di chiamata viene approvata dal Consiglio di Amministrazione, una volta acquisito il parere favorevole del Senato Accademico.

Per quanto riguarda invece la procedura di reclutamento di cui all'art. 24, comma 6, l. 240/2010, la disposizione rimanda a quanto previsto dall'art. 24, commi 5 e 5bis, l. 240/2010 in relazione ai passaggi interni da ricercatore – di tipo b) ovvero a tempo determinato – a professore associato. In questi casi, il ricercatore in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale che concluda il contratto triennale da ricercatore di tipo b), nella formulazione della l. 240/2010 antecedente alla l. 79/2022, ovvero che abbia già svolto tre anni da ricercatore a tempo determinato, è ammesso alla procedura di chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia. Contestualmente all'avvio della procedura, con decreto del Rettore viene nominata la commissione giudicatrice, su indicazione del Consiglio di Dipartimento di afferenza del ricercatore esaminando. La composizione della commissione segue le regole sopra esposte, in conformità a quanto previsto per i contratti aperti ex art. 18. Salva la previsione nel bando di una prova didattica, la valutazione della commissione avviene unicamente sulla base della documentazione – *curriculum vitae*, pubblicazioni presentate, esiti della valutazione da parte degli strumenti – offerta dal candidato, senza lo svolgimento del seminario in seduta pubblica davanti al Consiglio di Dipartimento. Le operazioni si devono concludere nel termine di quarantacinque giorni,

decorrente dalla comunicazione del decreto rettorale di nomina della commissione, e comunque almeno trenta giorni prima del termine del contratto di cui è titolare il ricercatore. Con proprio decreto, il Rettore approva gli atti della procedura e, in caso di esito positivo, inquadra il candidato nel ruolo di professore associato a decorrere dalla scadenza del contratto ovvero, nel caso dei ricercatori a tempo determinato, dalla data indicata nella delibera di approvazione della copertura del posto da parte del Consiglio di Amministrazione. L'esito negativo, viceversa, determina la conclusione del contratto al termine dello stesso per i ricercatori di tipo b), mentre i ricercatori a tempo determinato possono presentare una nuova istanza di passaggio decorso almeno un anno dall'esito negativo dell'ultima valutazione.

Come detto, fino a dicembre 2025 le Università possono utilizzare questa procedura interna e «accelerata» anche per consentire il passaggio a professori ordinari di professori associati o ricercatori già in servizio e in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale per la prima fascia, nonché per il passaggio da ricercatori universitari a tempo indeterminato a professori associati (sempre previo possesso dell'abilitazione alla seconda fascia).

1.2. Il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato

Passando al reclutamento dei ricercatori a tempo determinato, vere procedure in grado di immettere nel mondo accademico nuovo personale altamente specializzato, bisogna prendere in considerazione dapprima la riforma apportata alla l. 240/2010 da parte della l. 79/2022.

Come già detto sopra, con la l. 79/2022 le figure dei ricercatori a tempo determinato di tipo a) e di tipo b) – d'ora

in avanti, RtdA e RtdB – sono state sostituite da quella del ricercatore a tempo determinato *tenure track* – d’ora in avanti, RTT. Rinviando al capitolo successivo per l’analisi delle modifiche intervenute circa il rapporto d’impiego dei nuovi RTT rispetto alle precedenti forme di ricercatore a tempo determinato, è qui opportuno segnalare che la l. 79/2022 ha previsto una disciplina transitoria a mente della quale per gli Atenei italiani è ancora possibile bandire dei posti da RtdA o da RtdB.

Ai sensi dell’art. 14, comma 6quinquiesdecies, d.l. 36/2022, «ferma restando la possibilità di ricorrere al finanziamento, anche parziale, dei contratti di ricerca di cui all’articolo 22 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, [...], a valere sulle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per i trentasei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le università possono indire procedure per il reclutamento di ricercatori a tempo determinato ai sensi dell’articolo 24, comma 3, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in attuazione delle misure previste dal medesimo Piano, nonché di quelle previste dal Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2021-2027». Fino al 30 giugno 2025, dunque, è possibile bandire procedure per il reclutamento di RtdA.

Per quanto riguarda invece il reclutamento di RtdB, l’art. 14, comma 6terdecies, d.l. 36/2022 ammette l’espletamento di procedure selettive nel periodo di vigenza dei piani straordinari di cui alla l. 145/2018, al d.l. 162/2019, al d.l. 34/2020 e alla l. 234/2021. Viene inoltre fatta salva la possibilità di bandire posti da RtdB, anche a prescindere dal collegamento con uno dei piani straordinari sopra riportati, fino a dodici

mesi successivi alla data di entrata in vigore della l. 79/2022, e dunque fino al 30.06.2023. Ad oggi, pertanto, questa forma di reclutamento è ammessa soltanto se collegata a un piano straordinario.

Ciò posto sulla possibilità di reclutare ancora RtdA e RtdB, da considerarsi comunque figure «ad esaurimento», è ora possibile andare ad analizzare la procedura di selezione prevista per l'immissione in ruolo di nuovi ricercatori. Come per il personale docente strutturato, anche nel caso dei ricercatori la normativa nazionale fornisce un quadro generale, che deve essere poi implementato dai Regolamenti dei singoli Atenei.

Al pari di quanto visto sopra per il personale docente, la procedura selettiva per l'immissione in ruolo di un ricercatore – indipendentemente dalla tipologia – viene avviata tramite decreto del Rettore. Ivi sono indicati i seguenti parametri:

- La tipologia di inquadramento prevista per il candidato vincitore, con la specifica del regime a tempo pieno o definito nonché, ove possibile, della rinnovabilità del contratto. Si tratta in ogni caso di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato funzionale allo svolgimento di attività di ricerca, didattica, didattica integrativa e servizio agli studenti;
- Il gruppo scientifico-disciplinare cui deve appartenere il candidato vincitore, nonché eventualmente uno o più settori scientifico-disciplinari in esso ricompresi;
- Il Dipartimento di afferenza del candidato vincitore;
- I requisiti di ammissione alla procedura, nonché le modalità e i termini di iscrizione al bando;
- L'eventuale numero massimo di pubblicazioni, comunque non inferiore a dodici, che ciascun candidato può presentare;

- L'eventuale lingua straniera la cui conoscenza verrà verificata in sede di concorso;
- Le specifiche funzioni che il candidato vincitore dovrà svolgere, compresa eventualmente l'attività assistenziale per i profili che la richiedano;
- Nel caso dei RTT, la previsione delle incompatibilità previste dal riformato art. 24, l. 240/2010. In particolare, il contratto di lavoro da RTT non è cumulabile con le borse di dottorato o comunque di ricerca, con la frequenza delle scuole di specializzazione, con la titolarità di contratti di ricerca o di assegni di ricerca, nonché con qualsiasi altro rapporto di lavoro subordinato presso soggetti pubblici o privati;
- L'indicazione dei diritti e dei doveri del candidato vincitore, nonché il trattamento economico e previdenziale.

Quanto ai requisiti di ammissione, essi variano a seconda della tipologia di posto messa a bando.

Per quanto riguarda i RtdA e i RTT, i candidati devono essere in possesso del titolo di dottore di ricerca ovvero, per i settori interessati, del diploma di specializzazione medica⁷. La selezione per RtdB richiede poi, oltre ai requisiti generali, il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di prima o seconda fascia, ovvero il titolo di

⁷ Ai sensi dell'art. 5, comma 1, Regolamento per la disciplina delle procedure selettive per il reclutamento di ricercatori a tempo determinato ai sensi dell'articolo 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 dell'Università di Trieste, oltre ai requisiti riportati nel testo il Consiglio di Amministrazione può prevedere, previa acquisizione del parere del Senato Accademico, ulteriori requisiti di ammissione correlati a specifiche esigenze e/o progetti considerati particolarmente rilevanti per l'Ateneo. Per il testo completo del Regolamento, si veda il link <https://amm.units.it/normativa/regolamenti/regolamento-203>.

specializzazione medica, oppure ancora l'aver usufruito per almeno tre anni, anche non consecutivi, di un contratto da RtdA, ovvero assegni di ricerca, borse post-dottorato o analoghi contratti fruiti in Atenei o Enti di ricerca stranieri.

Non sono ammessi a partecipare coloro i quali ricoprono già il ruolo di professore di prima o seconda fascia ovvero di ricercatore; coloro che abbiano un grado di parentela o affinità fino al quarto grado con un docente o ricercatore del Dipartimento di futura afferenza del vincitore, con il Rettore, il Direttore Generale o con un membro del Consiglio di Amministrazione; coloro i quali siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una Pubblica Amministrazione. Ai sensi degli artt. 22 e 24, l. 240/2010 (testo previgente la l. 79/2022), non possono partecipare ai bandi per RtdA o RtdB coloro i quali siano stati titolari di assegni di ricerca o di contratti di ricercatore a tempo determinato per un periodo che, sommato ai tre anni del posto messo a concorso, superi complessivamente i dodici anni, anche non continuativi. Per quanto riguarda i contratti da RTT, non sono ammessi i soggetti che abbiano già usufruito, per almeno un triennio, di contratti del medesimo tipo.

Quanto alle posizioni da bandire, occorre da ultimo segnalare che l'art. 24, comma 1bis, l. 240/2010 prevede espressamente che ciascuna Università destini almeno un terzo degli importi destinati alla stipula di RTT in favore di candidati che per almeno trentasei mesi abbiano frequentato corsi di dottorato di ricerca o svolto attività di ricerca presso Atenei o istituti di ricerca diversi da quello che ha emanato il bando. L'art. 13 del Regolamento dell'Università degli Studi di Trieste, inoltre, dispone che fino al 31 dicembre 2026 una quota non inferiore al 25% delle quote destinate alla stipula di RTT sia riservata ai soggetti che siano stati almeno per un

anno titolari di contratti da RtdA, ovvero che per almeno tre anni siano stati titolari di uno o più assegni di ricerca, disciplinati dall'art. 22, l. 240/2010 ante riforma.

Ai sensi dell'art. 6 del Regolamento dell'Università degli Studi di Trieste, poi, la composizione della commissione giudicatrice varia a seconda della tipologia di posto messa a bando: per i RtdB e i RTT, un commissario è un professore di prima fascia, mentre gli altri due possono essere professori di prima o seconda fascia. Nelle procedure per RtdA, invece, due commissari devono essere professori ordinari o associati, mentre il terzo può anche essere un ricercatore universitario a tempo indeterminato, un RtdB o un RTT. In ogni caso, quest'ultimo deve essere in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale nel gruppo scientifico disciplinare oggetto della selezione. Quanto alla procedura di nomina della commissione, essa è analoga a quanto visto per il reclutamento del personale docente: il Dipartimento designa un commissario, sorteggiando poi gli altri due membri da una rosa di quattro nomi la cui individuazione garantisca il rispetto delle pari opportunità e della parità di genere. La nomina, infine, avviene tramite decreto rettorale.

Analizzando in parallelo le procedure selettive per personale docente e ricercatore, si può notare che fino alla nomina della commissione l'iter è sostanzialmente lo stesso; è in seno alla procedura selettiva vera e propria, invero, che le modalità di valutazione mutano in maniera considerevole a seconda della posizione messa a bando. Ai sensi dell'art. 7 del Regolamento per il reclutamento dei ricercatori, infatti, al termine della valutazione dei candidati – effettuata sulla base dell'analisi dei titoli, del curriculum, delle pubblicazioni e della produzione scientifica, nonché sulla discussione pubblica cui è ammesso un numero di candidati pari a un

valore ricompreso tra il 10 e il 20 per cento del numero degli stessi (e comunque non meno di sei) – è la commissione stessa a predisporre la graduatoria e a indicare il vincitore della procedura. Manca, pertanto, qualunque passaggio di tipo valutativo in seno al Consiglio di Dipartimento proponente, davanti al quale non si svolge il seminario pubblico previsto dall'art. 9bis del Regolamento per il reclutamento dei docenti. Ciò costituisce un'importante differenza, soprattutto alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato che si sta affermando: i Giudici di Palazzo Spada, infatti, hanno a più riprese stigmatizzato l'attribuzione di compiti valutativi a un organo, quale è il Consiglio di Dipartimento, che non possiede le competenze tecniche necessarie per valutare correttamente i candidati⁸.

Infine, il Rettore approva gli atti della procedura con proprio decreto, che viene trasmesso al Consiglio di Dipartimento proponente affinché entro trenta giorni proponga la chiamata del vincitore con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima e seconda fascia. La proposta viene poi approvata dal Consiglio di Amministrazione, acquisito il parere favorevole del Senato Accademico. La graduatoria resta vigente per un termine di due anni dalla data di pubblicazione.

2. *Il contenzioso sui concorsi pubblici*

Il contenzioso in materia di concorsi pubblici per il reclutamento di personale docente e ricercatore rientra certamente tra gli ambiti che più occupano gli Uffici legali degli

⁸ Si veda, da ultimo, Cons.Stato, sez. VII, n. 8516 dd 25 ottobre 2024.

Atenei. Nelle pagine che seguono, si esamineranno due casi che hanno interessato l'Università degli Studi di Trieste, uno relativo a un concorso per un posto da professore di prima fascia e uno per il reclutamento di un RtdB. Stante la relativa novità dei nuovi Regolamenti per il reclutamento di personale docente e ricercatore, si precisa che entrambi i ricorsi considerati sono stati emanati e si sono svolti durante la vigenza della normativa precedente. I principi di diritto ivi espressi, tuttavia, continuano a rimanere validi anche in seguito alla riforma di cui alla l. 79/2022.

2.1. Il contenzioso sui concorsi per personale docente. Un esempio tratto dall'Università degli Studi di Trieste

Con riferimento al contenzioso in materia di concorsi per il personale docente, il caso tratto ad esempio riguarda una procedura selettiva ex art. 18, comma 1, l. 240/2010 per un posto da professore ordinario presso uno dei Dipartimenti dell'Ateneo, cui partecipava un numero di candidati particolarmente elevato. Tra questi, vi erano anche due docenti già incardinati presso l'Università di Trieste nel ruolo di professore di seconda fascia.

Il candidato giunto secondo proponeva ricorso avverso l'Ateneo e gli altri candidati, al fine di vedere annullati il decreto del Rettore di approvazione degli atti, i verbali relativi ai lavori della commissione giudicatrice, il verbale del Consiglio di Dipartimento contenente la proposta di chiamata del candidato risultato vincitore e tutti gli atti antecedenti, preordinati, consequenziali e connessi relativi alla procedura in esame.

Il ricorrente eccepiva che il punteggio totale attribuitogli dalla commissione in seguito alla valutazione del *curriculum*

vitae, dell'attività didattica svolta e della produzione scientifica era tale da collocarlo in prima posizione. La commissione procedeva tuttavia allo svolgimento di un seminario e di un colloquio di carattere scientifico, attribuendo per ciascun segmento un punteggio a ogni candidato. Al termine di questa seconda fase, la commissione procedeva al calcolo del punteggio totale attribuito a ciascun candidato; il ricorrente giungeva complessivamente in seconda posizione, avendo ottenuto un punteggio più basso rispetto al candidato vincitore sia nel colloquio che nel seminario. Proponeva dunque ricorso avverso il TAR competente, eccependo l'erroneità nell'agire della commissione in quanto il seminario e il colloquio non avrebbero potuto essere soggetti a una valutazione analoga a quella effettuata per il *curriculum vitae*, per l'attività didattica e per la produzione scientifica, non essendo compresi tra gli elementi che l'art. 18, l. 240/2010 individua quali parametri per la valutazione nei concorsi. Viceversa, il Regolamento all'epoca vigente presso l'Università degli Studi di Trieste prevedeva, all'art. 6, che in seguito alla valutazione di *curriculum*, attività didattica e scientifica la commissione ammettesse al colloquio e al seminario di taglio scientifico i candidati giudicati idonei; secondo il ricorrente, tuttavia, queste due fasi avrebbero costituito unicamente una prova di idoneità, senza attribuzione di punteggi aggiuntivi, in quanto non previste nella normativa primaria – la l. 240/2010 – né normate a livello di individuazione dei criteri sulla base dei quali la commissione avrebbe dovuto valutare i candidati.

A detta del ricorrente, il differente peso del seminario e del colloquio sarebbe emerso anche nel bando di concorso, che avrebbe parlato di «valutazione» unicamente per il *curriculum*, l'attività didattica e la pubblicazione scientifica, e nei lavori della commissione, la quale avrebbe ritenuto di non do-

ver valutare il seminario e il colloquio coi candidati. Tuttavia, in un allegato al verbale dei lavori venivano riportati i criteri di valutazione relativi al colloquio e al seminario, nonché i punteggi massimi attribuibili. Secondo il ricorrente, ciò avrebbe manifestato una certa contraddittorietà nell'operato della commissione, la quale avrebbe dovuto considerare il seminario e il colloquio al pari dell'accertamento della conoscenza dell'inglese, aspetto certamente non valutato tramite punteggio ma solo come idoneità. Di più, aggiungeva che la laconicità dei giudizi espressi dai commissari circa il seminario e il colloquio non consentivano di comprendere il ragionamento alla base, così evidenziandosi una carenza di motivazione.

In conclusione, il ricorrente chiedeva l'annullamento della procedura selettiva poiché viziata dall'attribuzione di punteggi anche ad aspetti che dovevano essere considerati unicamente al fine dell'idoneità al ruolo messo a bando.

Si costituiva in giudizio, oltre all'Ateneo, il candidato risultato vincitore.

Nel proprio atto di costituzione, l'Università eccepiva l'inammissibilità del ricorso in quanto non erano stati contestualmente impugnati né il Regolamento all'epoca vigente presso l'Ateneo né il bando del concorso, *lex specialis* della procedura, nella parte in cui si prevedeva che vi fosse anche la valutazione di un colloquio e di un seminario a valle della valutazione di *curriculum*, attività didattica e produzione scientifica. Viceversa, sia il Regolamento che il bando lo prevedevano espressamente, di talché il ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche tali atti precedenti, senza che il generico richiamo a tutti gli atti antecedenti e successivi potesse sopperire a questa mancanza⁹.

⁹ Sul punto, la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato affer-

Nel merito, poi, l'Ateneo eccepiva che la l. 240/2010 non impediva alle Università di introdurre criteri ulteriori, più restrittivi, rispetto a quelli esplicitamente previsti, ma anzi rinvia ai Regolamenti dei singoli plessi la definizione di criteri atti a valutare la qualificazione scientifica dei candidati. Nel caso di specie, l'inserimento di un seminario e di un colloquio orali davanti alla commissione aveva il pregio di consentire anche la verifica circa la qualità dell'esposizione orale dei candidati, elemento certamente di rilievo per chi volesse essere immesso nel ruolo dei professori di prima fascia. A riprova della coerenza di tali parametri, si specificava che la previsione di prove orali si ritrovava nei Regolamenti di altri Atenei, nonché nella previgente normativa nazionale (l. 210/1998).

Quanto poi all'asserita mancata predeterminazione dei criteri di valutazione del colloquio e del seminario, l'Università rilevava che alcuna normativa – né primaria né interna – ne prevedeva la predeterminazione, ma che purtuttavia la commissione aveva provveduto a indicarli nel corso della prima seduta, allegandoli al verbale della riunione. Ciò rispondeva a quanto più volte sancito dalla giurisprudenza amministrativa, a mente della quale i criteri

ma che «nel processo amministrativo l'utilizzo di formule di stile nonché di formule analoghe non sono utili ad estendere l'impugnazione nei confronti di atti non specificamente indicati in epigrafe. [...] Il generico richiamo, nell'epigrafe del ricorso, alla richiesta di annullamento degli atti presupposti, connessi o conseguenti, [...] non sono invece sufficienti a radicarne l'impugnazione, in quanto i provvedimenti impugnati devono essere puntualmente inseriti nell'oggetto della domanda ed a questi devono essere direttamente collegate le specifiche censure; ciò perché solo l'inequivoca indicazione del petitum dell'azione di annullamento consente alle controparti la piena esplicazione del loro diritto di difesa». Si veda, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, n. 1242 dd 25 marzo 2016.

di valutazione delle prove di concorso, se non già previsti dal bando, possono essere rimessi alla discrezionalità della commissione esaminatrice¹⁰. Di più, in relazione all'asserita genericità dei criteri individuati l'Università evidenziava in primo luogo l'ampia discrezionalità – peraltro pacificamente esclusa dal sindacato di legittimità del giudice amministrativo, se non nella valutazione della manifesta illogicità¹¹ – di cui gode la commissione, sia in relazione alla scelta dei criteri di valutazione dei candidati che riguardo al giudizio espresso. Secondariamente, si opponeva alla ricostruzione fornita dal ricorrente, eccependo che la commissione aveva dettagliatamente esposto i parametri di valutazione e i relativi punteggi, e che quest'ultimi apparivano tutt'altro che illogici o immotivati.

Infine, l'Università si opponeva alla parificazione effettuata dal ricorrente tra la prova di inglese, il seminario e il colloquio davanti alla commissione. In particolare, obiettava che mentre il Regolamento e il bando riconoscevano pacificamente come fasi della selezione le prove orali di cui sopra, altrettanto non poteva dirsi della conoscenza dell'inglese, mai menzionata se non come oggetto di accertamento con conseguente valutazione di idoneità, senza attribuzione di punteggi specifici.

All'esito del procedimento, il TAR dichiarava il ricorso in parte inammissibile e in parte infondato.

In primo luogo, veniva accolta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del Regolamento di Ateneo e del bando di concorso, in quanto en-

¹⁰ Si veda, *ex multis*, TAR Roma, sez. III, n. 10360 dd 8 ottobre 2021.

¹¹ Si veda, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, n. 835 dd 15 febbraio 2010.

trambi includevano nell'ambito della valutazione comparativa anche il colloquio e il seminario con la commissione giudicatrice, con conseguente attribuzione di punteggi al pari di quanto fatto per la valutazione di *curriculum vitae*, attività didattica e produzione scientifica. Stanti, dunque, le doglianze sopra riportate, il ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche tali atti presupposti, pena appunto l'innammissibilità del ricorso.

Secondariamente, veniva accolta la ricostruzione fornita dall'Ateneo e dal controinteressato costituitosi in giudizio (il primo classificato), a mente della quale i criteri previsti e applicati dalla commissione giudicatrice manifestavano logica e ragionevole giustificazione dato il ruolo messo a bando. Non sussistevano, pertanto, la manifesta infondatezza e l'illogicità che costituiscono l'unico scrutinio attribuito al giudice amministrativo, attesa l'ampia discrezionalità che l'ordinamento pacificamente riconosce alle commissioni di concorso. Conseguentemente, anche le doglianze nel merito dello svolgimento della procedura selettiva venivano disattese, con rigetto *in toto* del ricorso.

Con la pronuncia in oggetto, il TAR ha reiterato uno dei capisaldi dei ricorsi in tema di reclutamento del personale docente: il vaglio del giudice amministrativo, come visto, può inerire solamente alla logicità, alla ragionevolezza e al controllo di eventuali travisamenti di fatti nelle valutazioni della commissione, senza poter viceversa scrutinare il merito dei giudizi espressi dai commissari. Oltre a ciò, viene ribadito il principio di diritto per cui il ricorrente deve espressamente indicare gli atti e i provvedimenti impugnati, senza potersi trincerare dietro a formule di stile, in quanto la vaghezza cui quest'ultime portano va a inficiare il diritto di difesa delle parti convenute.

2.2. Il contenzioso sui concorsi per ricercatore. Un esempio tratto dall'Università degli Studi di Trieste

Con riferimento ai concorsi per ricercatore, il caso tratto ad esempio riguarda la procedura selettiva per la copertura di un posto da ricercatore a tempo determinato di tipo b) presso uno dei Dipartimenti dell'Università degli Studi di Trieste, cui partecipavano cinque candidati.

In seguito all'espletamento della procedura, i candidati giunti al terzo, quarto e quinto posto della graduatoria proponevano ricorso collettivo avverso l'Università degli Studi di Trieste, nonché nei confronti del candidato vincitore della selezione, al fine di veder annullati il decreto rettorale di approvazione atti e i verbali dei lavori della commissione.

I ricorrenti eccepivano che la commissione aveva violato i criteri valutativi della produzione scientifica espressamente stabiliti nel corso della prima riunione, ove veniva prevista l'attribuzione di un massimo di sessanta punti per le pubblicazioni, nonché di ulteriori dieci punti al massimo per la «consistenza complessiva della produzione scientifica, intensità e continuità temporale della stessa produzione scientifica totale rapportata all'età del candidato/a». Tuttavia, a detta dei ricorrenti in sede di valutazione la commissione ometteva di valutare la consistenza complessiva della produzione scientifica, limitandosi a giudicare le singole pubblicazioni presentate da ciascun candidato. Non venivano dunque attribuiti i dieci punti ulteriormente previsti, con un'asserita importante ripercussione sulla graduatoria, posto che il vincitore asseritamente vantava una consistenza complessiva inferiore rispetto a quella dei ricorrenti. Viceversa, le pubblicazioni di quest'ultimo venivano tutte premiate con il massimo del punteggio possibile, nonostante delle asserite carenze. Di

più, a detta dei ricorrenti era riscontrabile la sopravvalutazione del candidato poi risultato vincitore, a scapito degli altri candidati, sottovalutati.

Quanto poi ai titoli presentati dai candidati, i ricorrenti eccepivano un'illogica discrasia tra il peso riconosciuto al diploma di specializzazione medica – posseduto dal vincitore – rispetto al titolo di dottore di ricerca – posseduto dai ricorrenti: stante infatti la possibilità di poter partecipare al bando se in possesso anche di uno solo di questi titoli, veniva segnalata la mancanza di ragionevolezza nell'attribuire a quest'ultimi un punteggio diverso (nello specifico, al diploma di specializzazione veniva attribuito un punteggio doppio rispetto a quello assegnato ai titolari del dottorato di ricerca). Di più, la commissione evidenziava come la carenza di un titolo di specializzazione impedisse ai ricorrenti di prestare servizio in ospedale, con un notevole ostacolo rispetto all'attività da svolgere nel corso del periodo da ricercatore. A detta dei ricorrenti, stante la possibilità di poter partecipare al bando anche solo con il titolo di dottore di ricerca, tale valutazione esorbitava da quanto previsto dalla normativa.

Si costituiva in giudizio la sola Università degli Studi di Trieste.

In primo luogo, veniva eccepita l'inammissibilità del ricorso collettivo, proponibile unicamente quando le parti siano espressione di identiche situazioni sostanziali e processuali, potendosi escludere qualsiasi conflitto di interesse tra di loro. Nel caso di specie, viceversa, i ricorrenti versavano in una situazione di palese conflitto di interesse, essendo il posto messo a bando solamente uno. Non sarebbe in ogni caso stato possibile, dunque, far ottenere a tutti loro il bene della vita desiderato, in quanto la vittoria della procedura

da parte di uno avrebbe significato la mera (ed eventuale) idoneità degli altri.

Secondariamente, veniva contestata la mancata impugnazione del Regolamento di Ateneo e del bando di concorso, atti presupposti a quelli di cui viceversa i ricorrenti chiedevano l'annullamento. Come visto anche nell'ambito del ricorso suesposto relativo al reclutamento del personale docente, la mancata, espressa impugnazione di tali provvedimenti inficerebbe l'intero ricorso, a nulla valendo il generico richiamo a tutti gli atti connessi e presupposti, ancorché non conosciuti.

Oltre a ciò, un terzo motivo di inammissibilità del ricorso sarebbe stato, secondo l'Università, il mancato superamento della prova di resistenza: nella contestazione del merito delle scelte operate dalla commissione, infatti, i ricorrenti sostenevano che non sarebbero stati loro attribuiti dei punti relativi alla produzione scientifica. Tuttavia, anche assegnando loro i punteggi ritenuti corretti, nessuno avrebbe raggiunto quanto ottenuto dal candidato vincitore, di talché non vi sarebbe stato alcun interesse alla pronuncia da parte del giudice amministrativo. Sul punto, l'Ateneo precisava che per costante giurisprudenza¹² «nelle controversie relative alla contestazione dei risultati di un concorso pubblico non può prescindersi – ai fini della verifica della sussistenza di un concreto ed attuale interesse al ricorso – dalla c.d. prova di resistenza, dovendo, infatti, il ricorrente principale dimostrare [...] la possibilità di ottenere un collocamento in graduatoria in posizione utile in caso di eventuale accoglimento dei motivi di ricorso proposti, essendo altrimenti inammissibile la domanda formulata».

¹² TAR Roma, sez. III, n. 24 dd 8 gennaio 2021.

Un ultimo rilievo legato all'inammissibilità del ricorso presentato riguardava infine la mancata notifica al candidato arrivato secondo in graduatoria, da considerarsi viceversa controinteressato in quanto a mente della giurisprudenza sono tali «coloro fra i partecipanti i quali, per effetto dell'ipotetico accoglimento del ricorso, verrebbero a subire un pregiudizio anche in termini di postergazione nella graduatoria medesima»¹³. Tutto ciò considerato, pertanto, vi era la necessità che anche il secondo classificato venisse chiamato in giudizio.

Nel merito, l'Università rilevava che né la normativa primaria, né il Regolamento di Ateneo né tantomeno il bando di concorso obbligavano la commissione all'assegnazione di un punteggio, ravvisandosi viceversa una mera possibilità in tal senso. Rientrava dunque nella discrezionalità dell'operato della commissione, intangibile dal giudice amministrativo se non manifestamente illogico, attribuire ai candidati anche un punteggio relativo alla produzione scientifica complessiva. Oltre a ciò, l'Università segnalava che una valutazione sul profilo complessivo dei candidati era comunque presente, in quanto la commissione aveva provveduto a un motivato giudizio collegiale complessivo sui titoli, sul *curriculum* e sulla produzione scientifica di ogni aspirante ricercatore.

Quanto poi all'asserita illogica discrasia tra i punteggi attribuiti ai titoli di specializzazione medica e di dottorato, ribadita la discrezionalità di cui gode la commissione l'Ateneo specificava altresì che due ricorrenti su tre avevano ottenuto lo stesso punteggio del candidato vincitore, e che ben era possibile attribuire ai titoli equipollenti ai fini della

¹³ Si veda, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3076 dd 11 luglio 2016.

partecipazione alla selezione un giudizio diverso in termini di punteggio. L'equipollenza, dunque, non significava necessariamente equivalenza. *Ad abundantiam*, l'Università segnalava che anche ove il terzo candidato avesse ottenuto il punteggio pieno, ciò non sarebbe stato sufficiente ad alterare la graduatoria, mancano ancora una volta la prova di resistenza.

All'esito del procedimento, il TAR dichiarava il ricorso inammissibile in quanto in nessun caso l'accoglimento dello stesso avrebbe potuto comportare la riedizione dell'attività della commissione nei termini invocati dai ricorrenti. Alla base di tale conclusione vi era l'assunto per cui gli atti impugnati, ancorché unitari, andavano considerati come «plurimi/collettivi», con effetti scindibili e differenziabili per ciascun singolo candidato. Ciò posto, i motivi di gravame afferivano unicamente alla valutazione del candidato vincitore e a quella dei tre ricorrenti, senza in alcun modo andare a intaccare la posizione del secondo classificato. Alla luce di ciò, anche ove fossero state accolte le doglianze presentate, i lavori della commissione sarebbero stati fatti salvi nella parte relativa al secondo classificato, senza dunque la necessità di effettuare nuovamente la procedura selettiva.

Nel merito, poi, il giudice amministrativo non accoglieva i motivi di gravame dei ricorrenti, reputandoli eccessivamente generici. Di più, non veniva in alcun modo offerta la prova circa il diverso esito che la selezione avrebbe potuto avere, ove ai ricorrenti fossero stati attribuiti i punteggi asseritamente ritenuti corretti. Anche in questo caso, pertanto, vi era una preclusione processuale all'analisi approfondita delle doglianze prospettate, in quanto sarebbero state in ogni caso prive di rilevanza.

In conclusione, il TAR dichiarava inammissibile l'azione

di annullamento per carenza di interesse a ricorrere, condannando i ricorrenti a rifondere l'Università delle spese processuali.

Con ricorso davanti al Consiglio di Stato, i tre ricorrenti proponevano appello avverso la sentenza del TAR Friuli-Venezia Giulia, contestando la bontà del ragionamento del giudice di prime cure in quanto non conferente con le richieste presentate in primo grado. In particolare, veniva ribadito l'interesse dei ricorrenti all'accoglimento del ricorso, dal quale sarebbe derivata la caducazione dell'intera procedura, con conseguente rinnovo della stessa anche per il candidato giunto secondo. Procedevano poi a ribadire le censure già presentate in primo grado.

Il Consiglio di Stato dichiarava infondato l'appello, confermando l'assunto dell'Università per cui in questo caso i ricorrenti non avrebbero potuto procedere a un ricorso collettivo a causa dell'assenza dei presupposti sanciti dalla giurisprudenza per agire in tal modo. Sul punto, i giudici di Palazzo Spada precisavano infatti che vi era omogeneità delle posizioni solamente con riferimento alle censure mosse nei confronti dei punteggi attribuiti al candidato risultato vincitore, mentre per ciò che riguardava i giudizi loro assegnati vi era un palese conflitto di interesse, stante l'unico posto messo a bando. In ogni caso, inoltre, l'accoglimento dei gravami dotati dei criteri per il ricorso collettivo avrebbe fatto comunque salva la posizione del secondo classificato, così svuotando di interesse la pronuncia (atteso infatti che i tre ricorrenti sarebbero solamente ed eventualmente scorsi nella graduatoria, senza però risultare vincitori). Omologandosi poi alla pronuncia del TAR Friuli-Venezia Giulia, il Consiglio di Stato evidenziava come sussistessero ancora le preclusioni all'analisi delle doglianze di merito riproposte in appello, in quanto generiche e non in

grado, a fronte di un esito positivo, di garantire ai ricorrenti il bene della vita da questi richiesto.

Da ultimo, il Consiglio di Stato rigettava il ricorso, confermando la sentenza di primo grado e condannando i ricorrenti alla rifusione delle spese di lite anche per il secondo grado di giudizio.

Con le due pronunce sopra analizzate, il TAR prima e il Consiglio di Stato poi hanno richiamato e nuovamente esplicitato i presupposti per agire in un giudizio amministrativo, in particolare l'interesse ad agire in concreto e l'insufficienza di un possibile, astratto ottenimento del bene della vita. Di più, il Consiglio di Stato ha altresì ribadito quali sono i requisiti per agire collettivamente, sancendo che la partecipazione a un medesimo concorso pubblico non integra i presupposti fattuali e processuali per agire in tal senso. Con riferimento poi alle censure proposte nel merito, nonostante la mancata analisi specifica dei singoli motivi di gravame – frutto, questo, dell'assenza dell'interesse ad agire delle parti, come si è visto – viene nuovamente reiterato l'orientamento a mente del quale le commissioni giudicatrici godono di ampia discrezionalità, sicché il giudice amministrativo può intervenire solo a fronte di manifesta illogicità e travisamento dei fatti. Le valutazioni di stampo tecnico-scientifico, viceversa, restano di sola pertinenza della commissione.

L'ACCESSO AI CORSI DI STUDIO E LA CARRIERA UNIVERSITARIA DELLO STUDENTE

MARGHERITA CROCE

SOMMARIO: 1. Le procedure di accesso ai corsi di studio. – 2. Le verifiche del profitto ed il conseguimento del titolo. – 3. Il contenzioso in materia di studenti.

1. *Le procedure di accesso ai corsi di studio*

Il presente contributo ha lo scopo di analizzare il contenzioso che coinvolge le università – ed in particolare l'Università degli Studi di Trieste – in relazione alle procedure di accesso ai corsi di studio, nonché alla carriera degli studenti.

A tal fine, per ciò che riguarda nello specifico l'accesso ai corsi di studio, si esamineranno in questo paragrafo le fonti normative di riferimento, approfondendo gli aspetti più rilevanti delle procedure in esame, che hanno dato maggiormente adito a contenzioso nel corso degli ultimi anni.

In proposito, occorre innanzitutto menzionare la l. 15 maggio 1997, n. 127, la quale, in linea generale, prevede che l'ordinamento degli studi dei corsi universitari (con esclusione del dottorato di ricerca) venga disciplinato da ogni ateneo, in conformità ai criteri generali definiti con decreto ministeriale¹.

In attuazione di quanto previsto dalla sopra citata legge, è intervenuto il d.m. 3 novembre 1999, n. 509 (“Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli ate-

¹ Cfr. art. 17, comma 95, della l. n. 127/1997.

nei”), oggi sostituito dal d.m. 22 ottobre 2004, n. 270², il quale, tra le altre cose, definisce le diverse tipologie di corsi di studio e stabilisce quali sono i requisiti di ammissione ai medesimi.

In particolare, secondo il citato decreto ministeriale, si intende per “corsi di studio”: i corsi di laurea, di laurea magistrale e di specializzazione³.

È poi previsto, in linea generale, che i requisiti di accesso ai corsi (salvo gli ulteriori specifici requisiti eventualmente stabiliti per ciascun corso dai singoli atenei) siano i seguenti:

- per il corso di laurea, il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di altro titolo di studio conseguito all'estero, riconosciuto idoneo⁴;
- per il corso di laurea magistrale, il possesso della laurea o del diploma universitario di durata triennale, ovvero di altro titolo di studio conseguito all'estero, riconosciuto idoneo⁵;
- per il corso di specializzazione, il possesso almeno della laurea, ovvero di altro titolo di studio conseguito all'estero, riconosciuto idoneo; gli specifici requisiti di ammissione a quest'ultima tipologia di corsi (i quali possono essere istituiti esclusivamente in applicazione di specifiche norme di legge o di direttive dell'Unione europea) sono stabiliti, per ciascun corso, tramite decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca⁶.

² Da ultimo modificato con il d.m. n. 96/2023.

³ Vengono altresì menzionati dal d.m. n. 270/2004 i corsi di dottorato, nonché quelli di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente (successivi al conseguimento della laurea o della laurea magistrale).

⁴ Cfr. art. 6, comma 1, del d.m. n. 270/2004.

⁵ Cfr. art. 6, comma 2, del d.m. n. 270/2004.

⁶ Cfr. art. 6, comma 4, e art. 3, comma 7, del d.m. n. 270/2004.

Il citato d.m. n. 270/2004 prevede poi che la normativa di dettaglio concernente gli aspetti organizzativi di ciascun corso di studio sia stabilita dai singoli regolamenti didattici dei corsi di studio, deliberati dalla competente struttura didattica di ogni ateneo ai sensi dell'art. 11, comma 2, della l. 19 novembre 1990, n. 341.

Quanto ai corsi di dottorato di ricerca, il d.m. n. 270/2004 fa rinvio alla disciplina contenuta all'art. 4 della l. 3 luglio 1998, n. 210: essa prevede che i criteri e i parametri sulla base dei quali gli atenei disciplinano, con proprio regolamento, le modalità di accesso e di conseguimento dei relativi titoli vengano definiti con decreto del Ministero, su proposta dell'ANVUR⁷.

A seconda della procedura prevista per accedere ai vari corsi di studio, è possibile fare una prima distinzione tra i corsi ad "accesso libero" (per i quali non vi è alcuna limitazione di accesso) e quelli ad "accesso programmato" (la cui ammissione è contingentata in base al numero dei posti disponibili presso ciascun ateneo).

Con riferimento a questi ultimi, la principale fonte normativa è costituita dalla l. 2 agosto 1999, n. 264 ("Norme in materia di accessi ai corsi universitari"), la quale distingue tra programmazione a livello nazionale (art. 1)⁸ e a livello

⁷ Detti criteri sono stati individuati dal MUR mediante il d.m. n. 45/2013 ("Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati"), successivamente revisionato dal d.m. n. 226/2021.

⁸ Secondo l'art. 1 della l. n. 264/1999, «Sono programmati a livello nazionale gli accessi: a) ai corsi di laurea in medicina e chirurgia, in medicina veterinaria, in odontoiatria e protesi dentaria (in merito ai quali, come si vedrà, è tuttavia intervenuta la legge delega 14 marzo 2025, n. 26), in architettura, ai corsi di laurea specialistica delle professioni sanitarie,

locale (art. 2)⁹, prevedendo che, in entrambi i casi, l'ammissione venga disposta dagli atenei previo superamento di apposite prove di cultura generale e di accertamento delle conoscenze relativamente alle discipline oggetto dei corsi medesimi (art. 4).

Ciò premesso, per quanto riguarda l'accesso programmato a livello nazionale, è previsto che il Ministero dell'Università e della Ricerca – sentiti i ministri interessati – determini annualmente, tramite decreto¹⁰, il numero dei posti disponibili a livello nazionale, nonché la ripartizione dei mede-

nonché ai corsi di diploma universitario [...] concernenti la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione [...]; b) ai corsi di laurea in scienza della formazione primaria e alle scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario [...]; c) ai corsi di formazione specialistica dei medici [...] d) alle scuole di specializzazione per le professioni legali [...] e) ai corsi universitari di nuova istituzione o attivazione, su proposta delle università e nell'ambito della programmazione del sistema universitario, per un numero di anni corrispondente alla durata legale del corso».

⁹ Secondo l'art. 2 della l. n. 264/1999, «Sono programmati dalle università gli accessi: a) ai corsi di laurea per i quali l'ordinamento didattico preveda l'utilizzazione di laboratori ad alta specializzazione, di sistemi informatici e tecnologici o comunque di posti-studio personalizzati; b) ai corsi di diploma universitario, diversi da quelli di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), per i quali l'ordinamento didattico prevede l'obbligo di tirocinio come parte integrante del percorso formativo, da svolgere presso strutture diverse dall'ateneo; c) ai corsi o alle scuole di specializzazione individuate dai decreti attuativi delle disposizioni, di cui, all'articolo 17 comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni; Sono programmati dall'università di Trieste gli accessi al corso di laurea in scienze internazionali e diplomatiche con sede in Gorizia, in ragione dei particolari compiti di collaborazione transfrontaliera e internazionale adempiuti da tale corso».

¹⁰ Con riferimento alla laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia e Odontoiatria e Protesi dentaria, si veda, da ultimo, per l'anno accademico 2024/2025, il d.m. n. 1101/2024.

simi tra i diversi atenei. Un tanto, sulla base di una valutazione dell'”offerta potenziale del sistema universitario” nel suo complesso e di ciascun ateneo, tenendo anche conto del “fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo” (art. 3 della l. n. 264/1999).

Inoltre, il Ministero è tenuto a determinare con decreto anche le modalità di svolgimento e i contenuti delle relative prove di ammissione¹¹.

Quanto alla seconda categoria di corsi (a programmazione locale), la regolamentazione degli accessi viene decentrata a livello di singole università, che sono perciò libere di determinare, tramite bando interno, tanto il numero dei posti disponibili, quanto le modalità di svolgimento delle relative prove di ammissione.

Occorre precisare che sulla suddetta disciplina è recentemente intervenuta la legge delega 14 marzo 2025, n. 26, finalizzata alla riforma delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi dentaria e in Medicina veterinaria, sino ad oggi programmati a livello nazionale. La stessa è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 18 marzo 2025 (G.U. n. 64 del 18 marzo 2025) ed è entrata in vigore il 2 aprile 2025.

Ai sensi dell'art. 2 della citata legge, il Governo è tenuto a adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima, uno o più decreti legislativi per la revisione delle modalità di accesso ai suddetti corsi di laurea.

Quanto allo specifico contenuto della legge, essa si compone di tre articoli.

¹¹ Sempre con riferimento alla laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia e Odontoiatria e Protesi dentaria, si veda, da ultimo, per l'anno accademico 2024/2025, il d.m. n. 472/2024.

L'art. 1 enuncia le finalità e i principi ispiratori della riforma, che sono il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in termini di personale e la garanzia di una formazione di qualità.

L'art. 2 dispone che il Governo, nell'esercizio della delega, debba tra le altre cose prevedere che l'iscrizione al primo semestre dei citati corsi di laurea sia libera¹², con conseguente abolizione della prova di ammissione prevista dall'art. 4 della l. n. 264/1999.

Il legislatore delegato viene altresì incaricato di individuare le cosiddette “discipline qualificanti comuni” – che devono essere oggetto di insegnamento nel primo semestre dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria – e di definire tali corsi garantendo programmi uniformi, armonizzandone i piani di studio per un numero complessivo di crediti universitari (CFU) stabilito a livello nazionale¹³.

Inoltre, la riforma prevede che l'accesso al secondo semestre sia subordinato al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre, da svolgere secondo standard uniformi, nonché alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale¹⁴.

Nel caso di mancata ammissione al secondo semestre, deve essere comunque garantito il riconoscimento dei crediti conseguiti dagli studenti negli esami di profitto del primo semestre relativi alle suddette “discipline qualificanti comuni”, purché siano stati conseguiti tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre. Un tanto, al fine di consen-

¹² Cfr. art. 2, comma 2, lett. a) della l. n. 26/2025.

¹³ Cfr. art. 2, comma 2, lett. c) della l. n. 26/2025.

¹⁴ Cfr. art. 2, comma 2, lett. d) della l. n. 26/2025.

tire agli studenti il proseguimento, anche in sovrannumero, in un diverso corso di studi tra quelli dell'area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, da indicare come seconda scelta rispetto ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, in Odontoiatria e Protesi dentaria e in Medicina veterinaria, rendendo altresì obbligatoria e gratuita la doppia iscrizione limitatamente al primo semestre¹⁵.

Ed ancora, nell'esercizio della delega, il Governo dovrà prevedere che gli studenti possano svolgere un'attività di formazione teorico-pratica anche sotto la guida di tutor individuati tra i dirigenti medici e sanitari in servizio presso le strutture ospedaliere e territoriali, sia universitarie che non universitarie, di primo e di secondo livello, pubbliche e private accreditate, nonché presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)¹⁶.

Da ultimo, l'art. 3 dispone che, mediante i decreti legislativi attuativi della delega, si provveda alla revisione della l. n. 264/1999, nonché alla modifica o all'abrogazione di ulteriori disposizioni legislative in contrasto con i principi e i criteri direttivi della medesima.

Per quanto riguarda le procedure di ammissione degli studenti agli anni successivi al primo, si specifica che, in tal caso, la disciplina è dettata dai relativi bandi di ammissione emanati da ciascun ateneo, i quali hanno lo scopo di disciplinare, per ciascun anno accademico: il numero di posti disponibili, i requisiti ed i titoli di accesso (i.e. il numero di CFU richiesti), le modalità di presentazione della relativa domanda, la fase di valutazione delle carriere effettuata dalla commissione didattica, ed infine la procedura di immatricolazione.

¹⁵ Cfr. art. 2, comma 2, lett. e) della l. n. 26/2025.

¹⁶ Cfr. art. 2, comma 2, lett. m) della l. n. 26/2025.

In linea generale, si precisa che l'iscrizione è subordinata dalle università all'accertamento del percorso formativo compiuto dallo studente, con riguardo alla peculiarità del corso di laurea, agli esami sostenuti, agli studi compiuti nonché alle esperienze pratiche dallo stesso acquisite; un ulteriore limite è quello rappresentato dal numero di posti disponibili assegnato all'ateneo per ciascun anno di corso in sede di programmazione annuale.

Da ultimo, l'art. 1 della l. n. 264/1999 prevede, alla lettera c), che siano programmati a livello nazionale anche i "corsi di formazione specialistica dei medici", disciplinati dal d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 (che ha sostituito il precedente d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257). Si tratta delle cosiddette "scuole di specializzazione in Medicina e Chirurgia", istituite dal suddetto decreto legislativo allo scopo di consentire ai medici laureati di acquisire la formazione necessaria al rilascio del diploma di medico specialista, le cui procedure di accesso, programmate appunto a livello nazionale, hanno dato adito nel corso degli anni a diversi contenziosi, che hanno coinvolto anche l'Università degli Studi di Trieste.

In particolare, il d.lgs. n. 368/1999 prevede che le modalità di ammissione alle suddette scuole, i contenuti e lo svolgimento delle prove, nonché i criteri per la valutazione dei titoli e per la composizione delle commissioni giudicatrici siano determinati con decreto ministeriale¹⁷.

¹⁷ Cfr. l'art. 36 del d.lgs. n. 368/1999, secondo cui: «[...] con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica sono determinati le modalità per l'ammissione alle scuole di specializzazione, i contenuti e le modalità delle prove, nonché i criteri per la valutazione dei titoli e per la composizione della commissione nel rispetto dei seguenti principi: a) le prove di ammissione si svolgono a livello locale, in una medesima data per ogni singola tipologia, con contenuti definiti a livel-

In attuazione della citata disposizione, è stato da ultimo emanato il d.m. 10 agosto 2017, n. 130¹⁸, che contiene la suddetta disciplina di dettaglio; in particolare, è previsto che alle scuole di specializzazione si acceda con concorso annuale bandito con decreto del Ministero, mediante il superamento da parte dei candidati di specifiche prove selettive – identiche a livello nazionale – e che le stesse si concludano con la formazione di una graduatoria nazionale, redatta dal Ministero per ciascuna tipologia di scuola. È poi previsto che vengano ammessi alle scuole di specializzazione coloro che, in relazione al numero dei posti disponibili, si siano collocati in posizione utile nella relativa graduatoria nazionale, sulla base del punteggio complessivo riportato.

2. Le verifiche del profitto ed il conseguimento del titolo

Al fine di analizzare le modalità di valutazione del profitto degli studenti, nonché le procedure finalizzate al conseguimento dei titoli di studio, è opportuno prendere le mosse dal già più volte citato d.m. n. 270/2004 (come da ultimo

lo nazionale, secondo un calendario predisposto con congruo anticipo e adeguatamente pubblicizzato; b) i punteggi delle prove sono attribuiti secondo parametri oggettivi; c) appositi punteggi sono assegnati, secondo parametri oggettivi, al voto di laurea e al curriculum degli studi; d) all'esito delle prove è formata una graduatoria nazionale in base alla quale i vincitori sono destinati alle sedi prescelte, in ordine di graduatoria. Sono fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 35 del presente decreto e all'articolo 757, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66».

¹⁸ Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in Medicina, ai sensi dell'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368.

modificato con il d.m. 6 giugno 2023, n. 96), dal quale si possono ricavare alcune preliminari definizioni.

In base al suddetto decreto ministeriale, per “titolo di studio” si intende: la laurea, la laurea magistrale ed il diploma di specializzazione, conseguiti al termine dei corrispondenti corsi di studio.

Vengono inoltre menzionati, tra i titoli di studio rilasciati dalle università, anche i dottorati di ricerca e i master universitari di primo e di secondo livello, ottenuti al termine di specifici corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione, attivati ai sensi della l. 14 gennaio 1999, n. 4 e successivi al conseguimento della laurea o della laurea magistrale.

Quanto alle finalità di ciascun corso di studio, il citato d.m. n. 270/2004 sancisce che¹⁹:

- il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali;
- il corso di laurea magistrale fornisce allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici;
- i corsi di laurea ed i corsi di laurea magistrale abilitanti all'esercizio delle professioni forniscono conoscenze e competenze professionalizzanti immediatamente esercitabili²⁰;
- il corso di specializzazione ha la finalità di impartire allo studente conoscenze e abilità per le funzioni richieste nell'esercizio di particolari attività professionali.

¹⁹ Cfr. art. 3 del d.m. n. 270/2004.

²⁰ Ciò è stato previsto con l'introduzione del comma 6-bis all'art. 3 del d.m. n. 270/2004, ad opera del d.m. n. 96/2023.

Occorre poi specificare che i corsi di studio dello stesso livello, aventi i medesimi “obiettivi formativi qualificanti²¹” e le stesse “attività formative caratterizzanti” sono raggruppati in classi di appartenenza; queste ultime vengono individuate da decreti ministeriali, i quali, per ogni classe di corso di laurea, determinano – tra le altre cose – gli obiettivi formativi qualificanti e le attività formative indispensabili per conseguirli.

Le classi dei corsi di laurea e dei corsi di laurea magistrale sono state di recente ridefinite, rispettivamente, dai decreti ministeriali 19 dicembre 2023 nn. 1648 e 1649 (pubblicati in Gazzetta Ufficiale in data 19 dicembre 2023), che hanno introdotto la c.d. “riforma delle classi di laurea”²².

Quest’ultima, applicabile a tutte le università – statali e non statali, comprese quelle telematiche – prevede che gli atenei debbano modificare i propri regolamenti didattici in conformità a quanto previsto dai citati decreti ministeriali, a decorrere dall’anno accademico 2024/2025 e comunque entro l’anno accademico 2025/2026.

Rispetto alla previgente disciplina²³, tra le altre cose, la

²¹ Ai sensi dell’art. 1, comma 1, lett. m) del d.m. n. 270/2004, per “obiettivi formativi” si intende «l’insieme di conoscenze e abilità che caratterizzano il profilo culturale e professionale, al conseguimento delle quali il corso di studio è finalizzato».

²² Detta riforma rappresenta uno degli obiettivi cardine del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), e in particolare la Missione 4, Componente 1, Riforma 1.5 (“Riforma delle classi di laurea”). Essa è stata preceduta dall’emanazione del già menzionato d.m. n. 96/2023, che ha introdotto importanti modifiche al d.m. n. 270/2004, sempre nell’ottica di incrementare la flessibilità e l’interdisciplinarietà dei corsi di studio, al fine di fronteggiare il disallineamento emergente tra offerta formativa e domanda occupazionale.

²³ Si specifica che la disciplina previgente era dettata da due decreti

riforma in questione mira innanzitutto a promuovere l'introduzione di una maggiore interdisciplinarietà negli ordinamenti didattici, attraverso la possibilità di inserire settori scientifico disciplinari (SSD) ulteriori rispetto a quelli previsti dalla classe ministeriale²⁴.

Inoltre, viene garantita una maggiore flessibilità nella programmazione dei singoli corsi, dal momento che i futuri regolamenti didattici degli atenei dovranno assicurare la possibilità, su richiesta dello studente, di conseguire il titolo secondo un piano di studi individuale comprendente anche attività formative diverse da quelle previste dal regolamento didattico, purché in coerenza con l'ordinamento didattico del corso di studi dell'anno accademico di immatricolazione.

Ciò premesso, per quanto riguarda la disciplina concernente le specifiche procedure di svolgimento degli esami e

ministeriali del 16 marzo 2007, concernenti rispettivamente la determinazione delle classi di laurea e delle classi di laurea magistrale.

²⁴ Il d.m. n. 270/2004 definisce "settori scientifico-disciplinari" «i raggruppamenti di discipline di cui al decreto ministeriale 4 ottobre 2000». Quanto alla maggiore interdisciplinarietà negli ordinamenti didattici, si precisa che l'art. 3 del d.m. n. 1648/2023 stabilisce quanto segue: «I regolamenti didattici possono prevedere, per ciascun corso di laurea, negli ambiti relativi alle attività di base o caratterizzanti, insegnamenti o altre attività formative afferenti a settori scientifico-disciplinari ulteriori rispetto a quelli previsti dalle tabelle allegare al presente decreto, nel rispetto degli obiettivi formativi della relativa classe, riservando in ogni caso alle attività formative afferenti ai settori scientifico-disciplinari previsti dalle tabelle almeno il 40 per cento dei crediti necessari per conseguire il titolo di studio». La medesima disposizione è contenuta anche nel d.m. n. 1649/2023, con la precisazione che essa vale soltanto per i corsi di laurea magistrale "non a ciclo unico". In conformità a quanto sopra, il citato d.m. n. 96/2023 ha introdotto all'art. 10 del d.m. n. 270/2004 il comma 4 *bis*.

delle altre verifiche del profitto, essa viene demandata dal d.m. n. 270/2004 alla normativa interna di ciascuna università, ed in particolare ai regolamenti didattici di ateneo e ai regolamenti didattici dei rispettivi corsi di studio: i primi contengono disposizioni di carattere generale, mentre i secondi sono tenuti a dettare la disciplina specifica per ciascun corso.

A riguardo, si precisa che il regolamento didattico di ateneo emanato dall'Università degli Studi di Trieste²⁵, all'art. 20 distingue, innanzitutto, tra “esami” e “altre prove di verifica”, disponendo che la specifica tipologia di prova che determina per lo studente il superamento del corso di studio venga stabilita dai regolamenti didattici di ciascun corso di studio.

Per quanto riguarda le modalità con cui si svolge la valutazione, con riferimento agli esami quest'ultima è di regola espressa mediante voto numerico, ma è possibile stabilire che le altre prove di verifica (come, ad esempio, i tirocini) vengano giudicate con modalità differenti. Il regolamento didattico di ateneo dispone che i criteri per la valutazione dei tirocini e delle altre prove di verifica del profitto diverse dagli esami siano determinati dal Consiglio di Dipartimento²⁶.

Il medesimo art. 20 del regolamento didattico di ateneo prevede poi che i giudizi sulle prove siano effettuati da apposite commissioni, nominate dal Direttore di Dipartimento e composte da almeno due membri: il titolare/responsabile didattico del corso con funzioni di presidente, nonché un altro docente del medesimo o di affine ambito

²⁵ Emanato con decreto rettorale n. 1063 del 25/09/2013, da ultimo modificato con decreto rettorale n. 1142 del 29/11/2023.

²⁶ Cfr. art. 20, commi 2 e 4, del regolamento didattico di ateneo.

disciplinare, ovvero un cultore della materia nominato dal Dipartimento.

Ai sensi del suddetto regolamento, tutte le prove orali di esame e di verifica del profitto sono pubbliche, e lo studente ha diritto di prendere visione del proprio elaborato scritto dopo la correzione dello stesso, entro e non oltre la successiva sessione d'esame. La relativa verbalizzazione è svolta mediante strumenti telematici, nel rispetto della vigente normativa in materia e i verbali sono sottoscritti dal presidente della commissione, che attesta il regolare svolgimento della prova, nonché il suo esito.

Da ultimo, è previsto che lo studente, in ciascuna sessione, possa sostenere tutti gli esami senza limitazioni, salvo il rispetto delle propedeuticità previste dai regolamenti didattici dei corsi di studio. Tuttavia, il regolamento sancisce la nullità degli esami che non rispettino il piano di studi previsto per i rispettivi anni di corso.

Attraverso il superamento dell'esame o delle altre forme di verifica del profitto, lo studente acquisisce i c.d. "crediti formativi universitari" (CFU); secondo il d.m. n. 270/2004, essi corrispondono alla «misura del volume di lavoro di apprendimento, compreso lo studio individuale, richiesto ad uno studente in possesso di adeguata preparazione iniziale per l'acquisizione di conoscenze ed abilità nelle attività formative previste dagli ordinamenti didattici dei corsi di studio». In particolare, è previsto che a ciascun credito formativo corrispondano, di regola, 25 ore di impegno complessivo per studente, e che il lavoro di un anno corrisponda convenzionalmente a 60 CFU. È necessario acquisire in totale 180 crediti per l'ottenimento della laurea (comprensivi di quelli relativi alla conoscenza obbligatoria, oltre che della lingua italiana, di una lingua dell'Unione europea), ed ulteriori 120

crediti per il conseguimento della laurea magistrale. Quanto ai corsi di specializzazione, la determinazione del numero di crediti che lo studente deve aver acquisito per ottenere il relativo titolo è rimessa ai decreti ministeriali.

Ciò premesso, il d.m. n. 270/2004 prevede che gli stessi decreti ministeriali debbano individuare preliminarmente, per ogni classe di corso di laurea (oltre agli obiettivi formativi qualificanti e alle attività formative indispensabili a conseguirli, come sopra menzionato) anche il numero minimo di crediti che gli ordinamenti didattici riservano ad ogni attività formativa e ad ogni ambito disciplinare, rispettando il vincolo percentuale, sul totale dei crediti necessari per conseguire il titolo di studio, non superiore al 50% dei crediti stessi, tenuto conto degli obiettivi formativi generali delle classi²⁷.

Anche la disciplina relativa alle modalità di svolgimento della prova finale per il conseguimento del titolo di studio, così come quella concernente le procedure di svolgimento degli esami e delle altre verifiche del profitto di cui si è sopra trattato, viene demandata alla normativa interna di ciascuna università²⁸.

A riguardo, si è già detto che i regolamenti didattici di ateneo dettano disposizioni di carattere generale, di cui i singoli regolamenti didattici dei corsi di studio devono tenere conto ai fini della relativa disciplina di dettaglio, che varia a seconda delle specifiche caratteristiche del corso medesimo.

In particolare, il regolamento didattico di ateneo dell'Università di Trieste disciplina la materia in questione all'art. 25²⁹, specificando che l'ordinamento didattico di ciascun

²⁷ Cfr. art. 10, comma 2, del d.m. n. 270/2004.

²⁸ Cfr. art. 11, comma 7, lett. d) del d.m. n. 270/2004.

²⁹ Detto regolamento, per quanto non espressamente disciplinato

corso di studio e i relativi regolamenti didattici sono tenuti a stabilire: le modalità di svolgimento della prova finale – che può eventualmente comprendere una discussione pubblica davanti ad una commissione giudicatrice appositamente nominata – nonché le modalità con cui si effettua il giudizio conclusivo, che deve tenere in considerazione, tra le altre cose, l'intera carriera intrapresa dallo studente nell'ambito del relativo corso di studio. Per poter sostenere la prova finale, è necessario che lo studente abbia acquisito i CFU relativi a tutte le attività formative del relativo corso di studio.

Quanto alle caratteristiche della prova, per l'ottenimento della laurea magistrale e del diploma di specializzazione essa consiste in una tesi originale scritta, da redigere sotto la guida di un relatore; lo studente ha la possibilità di scrivere la tesi anche in una lingua straniera, che in tal caso deve essere accompagnata da una breve presentazione redatta in lingua italiana³⁰.

Il suddetto art. 25 prevede poi che le commissioni giudicatrici, composte da un numero minimo di tre membri per i titoli di laurea e per i master, nonché di cinque membri per i titoli di laurea magistrale e per i diplomi di specializzazione, vengano nominate dal Direttore di Dipartimento. Possono far parte delle suddette commissioni i professori di prima e di seconda fascia (che ne compongono in ogni caso la maggioranza) e i ricercatori, anche di atenei convenzionati, nonché i docenti di altre università o il personale non strutturato

dallo stesso, rimanda al regolamento carriera studente per i corsi di laurea e di laurea magistrale, nonché agli specifici regolamenti per i master e i dottorati.

³⁰ Cfr. art. 25 del regolamento didattico di ateneo.

titolare di incarichi di insegnamento (questi ultimi, soltanto per le prove finali relative all'anno accademico per il quale il relativo incarico è stato conferito).

La votazione della prova finale viene deliberata dalla commissione giudicatrice a maggioranza, con eventuale lode, ed è espressa in centodecimi con riferimento ai corsi di laurea e di laurea magistrale, nonché in cinquantesimi per le scuole di specializzazione.

Al termine della prova finale di cui sopra, lo studente consegue il relativo titolo di studio. In merito al valore legale di quest'ultimo si precisa che, secondo il Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore (r.d. 31 agosto 1933, n. 1592), le lauree e i diplomi conferiti dalle università hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche, mentre l'abilitazione all'esercizio professionale è di regola conferita in seguito a specifici esami di Stato³¹.

Il valore legale del titolo di studio può assumere rilevanza nell'ambito dell'accesso alla pubblica amministrazione; in particolare, il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 32 (ossia il Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) stabilisce che sono gli ordinamenti delle singole amministrazioni a dettare, tra le altre cose, lo specifico titolo di studio necessario per l'ammissione al relativo concorso.

Si precisa altresì che, secondo il d.m. n. 270/2004, i titoli conseguiti a conclusione dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla medesima classe, hanno identico valore legale. Con decreto del MUR, sentito il CUN³² e di

³¹ Tale impostazione trova conferma nella Costituzione, dove all'art. 33 si specifica che «è prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale».

³² Consiglio Universitario Nazionale.

concerto con il Ministro della Pubblica Amministrazione, possono essere dichiarate, ai soli fini dell'accesso a specifiche posizioni funzionali del pubblico impiego, le equipollenze fra titoli accademici dello stesso livello afferenti a più classi³³.

In tale contesto, è opportuno menzionare anche la l. 8 novembre 2021, n. 163, entrata in vigore il 4 dicembre 2021, la quale ha introdotto una nuova disciplina in materia di titoli universitari abilitanti, finalizzata a semplificare le modalità di accesso all'esercizio di alcune professioni regolamentate, favorendo un più rapido inserimento nel mercato del lavoro³⁴.

Segnatamente, dando seguito a quanto era già stato realizzato tramite il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in l. 24 aprile 2020, n. 27 (che ha introdotto il valore abilitante della laurea magistrale in Medicina e Chirurgia), la citata l. n. 163/2021 stabilisce che siano abilitanti all'esercizio delle relative professioni gli esami finali per il conseguimento di determinate lauree magistrali³⁵ e lauree professionalizzanti³⁶.

Con particolare riferimento alle lauree magistrali in Odontoiatria e Protesi dentaria, Farmacia, Medicina veterinaria e Psicologia, la suddetta legge dispone che almeno

³³ Cfr. art. 4 del d.m. n. 270/2004.

³⁴ <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/gi0154.Pdf>; sito consultato il 03/04/2025.

³⁵ Cfr. art. 1 della l. n. 163/2021, che menziona, tra le altre, le lauree magistrali abilitanti all'esercizio delle professioni di odontoiatra, farmacista, veterinario e psicologo.

³⁶ Cfr. Art. 2 della l. n. 163/2021, che menziona le lauree professionalizzanti abilitanti all'esercizio delle professioni di geometra, agrotecnico, perito agrario e perito industriale.

30 crediti formativi universitari vengano acquisiti tramite lo svolgimento di un tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi di studio, da effettuarsi secondo le modalità previste dai relativi regolamenti didattici.

Ciò premesso, è inoltre prevista la possibilità di rendere abilitanti all'esercizio delle professioni regolamentate – senza l'ulteriore intervento della fonte primaria, ma attraverso un regolamento di delegificazione – ulteriori titoli universitari rispetto a quelli individuati dalla l. n. 163/2021; detto regolamento potrà essere adottato su proposta del MUR, di concerto con il Ministero vigilante la professione, su richiesta dei consigli dei competenti ordini o collegi professionali o delle relative federazioni nazionali³⁷.

Quanto alle modalità di svolgimento dell'esame finale, esso comprende una prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio interno ai corsi di studio, volta ad accertare il livello di preparazione tecnica del candidato per l'abilitazione all'esercizio della professione. A tal fine, la commissione giudicatrice tenuta a valutare l'esame finale deve essere integrata da professionisti di comprovata esperienza, che vengono designati dalle rappresentanze nazionali dell'ordine o dal collegio professionale di riferimento.

Con riferimento alle modalità di svolgimento e di valutazione della prova pratica valutativa e alla composizione della commissione giudicatrice, la relativa disciplina viene definita con decreto del Ministero.

³⁷ Cfr. art. 4 della l. n. 163/2021. Tale disposizione rimette all'iniziativa degli ordini professionali la decisione circa l'esigenza o meno di prevedere lauree abilitanti ovvero di mantenere l'esame di Stato.

3. *Il contenzioso in materia di studenti*

Il presente capitolo ha la finalità di esaminare il contenzioso che, negli ultimi anni, ha coinvolto gli atenei in relazione alle tematiche trattate nei precedenti paragrafi, vale a dire le procedure di accesso ai corsi di studio e quelle riguardanti, in generale, la carriera degli studenti; in questo contesto, verranno quindi approfondite le questioni giuridiche di maggiore interesse, nonché la relativa giurisprudenza, sia nazionale che locale.

La prima categoria di cause che occorre menzionare è quella che riguarda i ricorsi promossi dai candidati che hanno partecipato ai test di ammissione ai corsi di laurea in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi dentaria, volti ad ottenere l'annullamento delle graduatorie nazionali e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali. Si tratta di un ampio e ricorrente contenzioso che ogni anno coinvolge le università, compreso l'ateneo triestino.

A riguardo, si osserva innanzitutto che, come già evidenziato al paragrafo 6.1, le procedure di accesso ai corsi di laurea in questione – sino alla recentissima modifica introdotta dalla già menzionata l. delega n. 26/2025³⁸ – sono da sempre state soggette ad una programmazione a livello nazionale³⁹: ciò significa che è direttamente il MUR, sentiti i ministri interessati, a dover gestire le procedure medesime, determinando annualmente, tramite decreto, il numero dei posti disponibili a livello nazionale, la ripartizione dei medesimi tra i diversi atenei, nonché le modalità

³⁸ “Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, in Odontoiatria e Protesi dentaria e in Medicina veterinaria”.

³⁹ Cfr. art. 1 della l. n. 264/1999.

di svolgimento e i contenuti delle relative prove di ammissione.

Per tale ragione, le cause in esame sono state sino ad oggi proposte – innanzi al Tar Lazio – sia contro le singole università, sia soprattutto contro il Ministero dell'Università e della Ricerca; nei confronti di quest'ultimo e degli atti dallo stesso adottati risultano, infatti, rivolte le principali doglianze.

Ad ogni modo, il lavoro impiegato ogni anno dai singoli atenei – compreso quello di Trieste – al fine di gestire questa tipologia di contenzioso è indubbiamente ingente, visto il numero elevato di cause presentate.

Quanto allo specifico contenuto dei ricorsi, risultano spesso reiterati i medesimi motivi di censura, che negli anni hanno quindi formato oggetto di numerose pronunce del giudice amministrativo; per tale ragione, le sentenze che definiscono i contenziosi in esame sono perlopiù redatte in forma semplificata, ai sensi dell'art. 74 c.p.a.⁴⁰.

In particolare, da una analisi della giurisprudenza più recente⁴¹ è possibile rilevare che, con i vari ricorsi, i candidati hanno mosso, tra le altre e a mero a titolo esemplificativo, le seguenti censure:

- la previsione di una soglia minima di accesso ai corsi di

⁴⁰ Vedasi, *ex multis*, Tar Lazio, sez. III, 10 novembre 2022, n. 14594, per un contenzioso che ha coinvolto anche l'Università degli Studi di Trieste. Si precisa che l'art. 74 c.p.a. prevede quanto segue: «Nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme».

⁴¹ Vedasi in particolare Tar Lazio, sez. III, 17 aprile 2024, n. 7530, con riferimento all'ammissione ai corsi di laurea in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi dentaria per l'anno accademico 2019/2020.

- cui si tratta sarebbe illegittima e non troverebbe riscontro in alcuna norma;
- il dato dell'offerta formativa degli atenei, assunta dal Ministero a parametro di determinazione dei posti disponibili, risulterebbe discutibile;
 - sarebbero scorrette le modalità di svolgimento delle prove di ammissione, soprattutto in ragione della violazione del principio dell'anonimato e della segretezza dei quiz (trattasi in particolare di doglianze rivolte alle singole università);
 - i quesiti somministrati ai candidati sarebbero ambigui/errati.

Le suddette questioni sono state più volte affrontate dalla giurisprudenza amministrativa; segnatamente, nell'ambito di un contenzioso che ha coinvolto anche l'Università degli Studi di Trieste, in relazione alla legittimità o meno della previsione di una soglia minima di accesso ai corsi di cui si tratta, il Tar Lazio ha avuto modo di affermare che detta previsione (volta ad assicurare che i candidati inseriti in graduatoria posseggano un livello minimo di preparazione) è ben compatibile con la normativa posta dalla l. n. 264/1999, laddove essa prevede (art. 4) che l'accesso a detti corsi sia disposto previo superamento di apposite prove di ammissione⁴².

⁴² Vedasi Tar Lazio, sez. III, 17 aprile 2024, n. 7530. In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha altresì rilevato (Cons. Stato, sez. VII, 20 aprile 2023, n. 4000) come «una tale soglia sia in via di principio del tutto ragionevole, in quanto conforme al criterio del merito, in linea con l'art. 97 Cost. (cfr., *ex multis*, C.d.S., sez. VII, 10 agosto 2022, n. 7072; sez. VI, 5 novembre 2021, n. 7386; id., 11 dicembre 2015, n. 5639; sez. III, ord. 8 luglio 2022, n. 3210): ed invero, la limitatezza dei posti disponibili rende necessaria una selezione, che richiede un criterio di merito rispetto al quale è connaturata la determinazione di una soglia di sufficienza. Pertanto,

Si rileva poi che la giurisprudenza amministrativa, in maniera unanime e consolidata, ha sancito che, ai fini della determinazione ministeriale dei posti disponibili, assume carattere prioritario il dato relativo alla capacità formativa degli atenei – vale a dire la capacità degli stessi di accogliere gli studenti fornendo loro una formazione di qualità – rispetto a quello del fabbisogno di personale medico⁴³.

Per quanto riguarda le censure riguardanti la violazione del principio dell'anonimato nella fase di svolgimento delle selezioni, la giurisprudenza ha più volte affermato che, in generale, la ritenuta inosservanza delle norme poste a salvaguardia della regolarità nello svolgimento delle prove non acquista carattere lesivo, laddove non viene evidenziato alcun nesso causale preciso e concordante tra le irregolarità riferite e l'esito delle prove stesse⁴⁴. In particolare, la stessa Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (con le pronunce nn. 26, 27 e 28 del 2013) ha affermato che, nel caso in cui la

la previsione nel bando (art. 10, comma 2, del d.m. n. 277 del 28 marzo 2019) di un punteggio minimo pari a 20 deve ritenersi legittima».

⁴³ Si veda, *ex multis*, Tar Lazio, sez. III, 21 gennaio 2025, n. 1144, secondo cui: «con riguardo alla complessa procedura di determinazione dei posti disponibili da mettere annualmente a concorso, dallo stesso tenore letterale delle previsioni legislative di riferimento (articolo 3, comma 1, lett. a), della legge 2 agosto 1999, n. 264) è chiaramente desumibile il carattere prioritario dell'elemento rappresentato dalla capacità formativa degli Atenei – corrispondente all'esigenza di assicurare adeguati livelli di formazione – rispetto a quello del fabbisogno professionale [...] c'è un dato che assume portata dirimente, che è proprio quello relativo alla capacità degli Atenei di accogliere gli studenti fornendo loro una formazione di qualità. Non è possibile andare al di là di ciò che le università possono offrire [...] Ogni singolo bando annuale non può che tenere conto soprattutto della concreta offerta che, in quell'anno, il complesso delle sedi universitarie che erogano corsi di laurea in medicina possono offrire».

⁴⁴ Si veda, *ex multis*, Tar Lazio, sez. III, 4 maggio 2023, n. 7623.

correzione degli elaborati abbia carattere non valutativo ma strettamente vincolato, non è sufficiente denunciare genericamente violazioni dell'anonimato da parte della commissione, occorrendo invece l'indicazione di elementi concreti dai quali poter desumere che si sia in effetti verificata una lesione della *par condicio* tra i candidati.

Ed ancora, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di riconoscere che la scelta dei quesiti da sottoporre ai candidati durante lo svolgimento delle prove rappresenta espressione di discrezionalità amministrativa che, in quanto tale, non è sindacabile dal giudice ad eccezione dei casi in cui sia manifestamente illogica o irragionevole⁴⁵.

Con riferimento alle difese svolte dalle parti resistenti, negli ultimi anni la giurisprudenza ha dimostrato, in maniera unanime, di accogliere le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Ministero e dalle università, in ragione del carattere collettivo dei ricorsi.

A riguardo, si osserva infatti che i ricorsi *de quo* solitamente riuniscono un numero elevato di soggetti, con posizioni perlopiù differenziate, e che le censure articolate dai candidati – nella maggior parte dei casi – non hanno carattere omogeneo, in quanto alcune sono finalizzate all'annullamento dell'intera procedura, mentre altre tendono ad un annullamento solo parziale della medesima.

In tali contesti, pertanto, numerose pronunce anche recenti del Consiglio di Stato⁴⁶ (tra le quali merita segna-

⁴⁵ Si veda, *ex multis*, Cons. Stato, 18 marzo 2021, n. 2314.

⁴⁶ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 27 gennaio 2025, n. 602; Cons. Stato, sez. VI, 26 novembre 2024, n. 9473; Cons. Stato, sez. V, 31 luglio 2024, n. 6873; Tar Lazio, sez. III, 10 novembre 2022, n. 14594 (quest'ultima riguardante un contenzioso che ha coinvolto anche l'Università degli Studi di Trieste).

lare la recente favorevole sentenza n. 1613 del 25 febbraio 2025, riguardante un contenzioso che ha coinvolto l'Università di Trieste, sebbene avente ad oggetto la diversa materia del reclutamento docenti) hanno affermato che il ricorso collettivo è proponibile solo in presenza di identiche situazioni sostanziali e processuali, laddove cioè si possa escludere con certezza qualsiasi conflitto di interessi anche potenziale tra i soggetti che rivestono, collettivamente, la posizione di ricorrenti. Al contrario, l'eterogeneità di tali posizioni rende impossibile adempiere alla cosiddetta "prova di resistenza" (ossia la dimostrazione, a priori, che l'accoglimento delle censure comporterebbe un risultato utile per il ricorrente), che costituisce la fonte della legittimazione ad agire.

È stato altresì affermato che, in contesti del genere, la configurabilità di possibili censure comuni si ha soltanto nei seguenti casi: a) nell'ipotesi in cui vengano prospettati vizi implicanti l'annullamento dell'intera procedura, con conseguenti nuove opportunità di ottenere un vantaggio per tutti i concorrenti non ammessi, a seguito della ripetizione della prova; b) laddove vengano rivendicati posti aggiuntivi, tali da assicurare ai ricorrenti non ammessi nuove possibilità di soddisfacimento della pretesa azionata, ove collocati in posizione utile, per corrispondente scorrimento della graduatoria⁴⁷.

Ciò premesso, il menzionato orientamento giurisprudenziale più recente – secondo cui sono inammissibili i ricorsi presentati in forma collettiva, in assenza delle specifiche condizioni previste e sopra descritte – ha fatto sì che, nell'ultimo anno, sia cresciuto in maniera esponenziale il numero dei

⁴⁷ Tar Lazio, sez. III, 10 novembre 2022, n. 14594.

ricorsi, che infatti vengono presentati dai candidati singolarmente e non più in forma cumulativa.

Un'ulteriore tipologia di contenzioso che impegna l'Università di Trieste è quella riguardante i ricorsi presentati dai candidati alle scuole di specializzazione in Medicina avverso i provvedimenti di non ammissione alle stesse, nonché avverso le graduatorie uniche nazionali redatte dal Ministero dell'Università e della Ricerca⁴⁸.

Anche in tal caso, così come per i ricorsi di cui sopra, le cause vengono instaurate, oltre che contro le singole università, principalmente nei confronti del Ministero (che appunto gestisce a livello centralizzato le procedure di accesso in esame), essendo i ricorsi perlopiù finalizzati all'annullamento di provvedimenti ministeriali.

Di particolare interesse – anche se destinato ad esaurirsi – è poi il contenzioso promosso da coloro che hanno frequentato le suddette scuole di specializzazione in Medicina, al fine di ottenere il riconoscimento del diritto a percepire una adeguata remunerazione, nonché il risarcimento del danno per mancata attuazione delle direttive comunitarie in materia.

Si tratta, nello specifico, delle direttive comunitarie n. 75/362/CEE e 75/363/CEE (così come modificate dalla direttiva n. 82/76/CEE) le quali avevano imposto agli Stati membri di prevedere che ai frequentanti le suddette scuole di specializzazione venisse corrisposta una adeguata remunerazione. In particolare, l'art. 16 della direttiva 82/76/CEE

⁴⁸ A riguardo, giova specificare che, così come già accennato al paragrafo 6.1, ai sensi dell'art. 1, lett. c) della l. n. 264/1999, i corsi di formazione specialistica dei medici (disciplinati dal d.lgs. n. 368/1999, che ha sostituito il precedente d.lgs. n. 257/1991) sono programmati a livello nazionale.

indicava, per gli Stati membri, quale termine ultimo per l'attuazione delle direttive, il 31 dicembre 1982; il legislatore italiano, tuttavia, non si adeguava a tale disposizione, tanto è vero che la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con la sentenza 7 luglio 1987⁴⁹ dichiarava quanto segue: «Non avendo adottato nel termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva 82/76/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1982, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE».

Successivamente, il legislatore nazionale, con il d.lgs. n. 257/1991⁵⁰ (oggi abrogato dal d.lgs. n. 368/1999), stabiliva in favore degli specializzandi una borsa di studio annuale, prevedendo tuttavia che tali disposizioni trovassero applicazione solamente in favore dei medici ammessi alle scuole di specializzazione, a decorrere dall'anno accademico 1991/92.

In ragione della ritardata e soltanto parziale attuazione delle direttive sopra richiamate, veniva avviato dai soggetti esclusi un imponente contenzioso, che dava luogo alla pronuncia di numerose sentenze.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è nuovamente pronunciata a riguardo nel 2018⁵¹, affermando che qualsiasi formazione a tempo pieno o a tempo ridotto come medico specialista, iniziata nel corso dell'anno 1982 e proseguita fino all'anno 1990, deve essere oggetto di una remunerazione

⁴⁹ Sentenza emessa dalla Corte di Giustizia nella causa C-49/86, Commissione CEE c. Repubblica Italiana.

⁵⁰ «Attuazione della direttiva n. 82/76/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1982, recante modifica di precedenti direttive in tema di formazione dei medici specialisti, a norma dell'art. 6 della legge 29 dicembre 1990, n. 428».

⁵¹ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 24 gennaio 2018, pronunciata nelle cause riunite C-616/16 e C-617/16).

adeguata (a condizione che tale formazione riguardi una specializzazione medica comune a tutti gli Stati membri ovvero a due o più di essi e menzionata negli articoli 5 o 7 della direttiva 75/362) e che la remunerazione medesima deve essere corrisposta per il periodo della formazione, a partire dal 1° gennaio 1983 e fino alla conclusione della stessa⁵².

Ciò premesso, si osserva che i contenziosi in esame venivano in origine solitamente instaurati non solo contro la Presidenza del Consiglio dei ministri (nei cui confronti erano mosse le principali censure) ma anche contro le singole università.

Ed infatti, tra le vertenze aventi ad oggetto tale materia, in cui è stata coinvolta l'Università di Trieste, occorre menzionarne una in particolare, promossa nel 2015 innanzi al giudice del lavoro del Tribunale di Trieste e definita dalla Corte d'Appello di Trieste con la sentenza n. 236 del 28 maggio 2020.

Nello specifico, la ricorrente aveva chiesto in primo grado accertarsi il diritto alla rideterminazione triennale (ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 257/1991, oggi abrogato) della borsa di studio percepita nel periodo di formazione specialistica svolta presso l'Ateneo di Trieste, dal 2002 al 2005, con relativa condanna del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, del Ministero della Salute, del Ministero dell'Economia e Finanze, nonché dell'Università degli Studi di Trieste.

In seguito al mutamento del rito ed alla assegnazione della causa alla sezione civile, il giudice di primo grado ha accolto il ricorso, riconoscendo in favore della ricorrente il diritto alla rideterminazione della borsa di studio percepita,

⁵² Vedasi par. 38, 48, 57 della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 24 gennaio 2018.

«in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dalla contrattazione relativa al personale medico dipendente del Servizio sanitario nazionale», condannando l'Università di Trieste al relativo pagamento⁵³.

Al contrario, il giudice di secondo grado ha accolto l'appello proposto dall'Università di Trieste, dichiarando la carenza di legittimazione passiva in senso sostanziale in capo all'ateneo; un tanto, in applicazione dei principi espressi in materia dalla Suprema Corte, anche a Sezioni Unite⁵⁴, la quale ha statuito che, in tema di borse di studio per i medici specializzandi e relativi meccanismi di rivalutazione automatica, sussiste carenza di legittimazione passiva in senso sostanziale dell'università, che ne provvede alla mera corresponsione materiale, «senza che le possa essere imputato alcun comportamento inerte in tema di violazione degli obblighi di attuazione e recepimento delle direttive comunitarie in materia».

In ragione del suddetto orientamento della Suprema Corte, e vista la mancanza di legittimazione passiva in capo agli atenei, negli ultimi anni l'Università di Trieste non viene più direttamente coinvolta nei contenziosi *de quo*, che vengono promossi unicamente contro la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Vanno inoltre menzionate le vertenze giudiziarie concernenti le procedure di ammissione degli studenti agli anni successivi al primo dei corsi di studio.

Si specifica che può trattarsi sia di corsi programmati a livello nazionale, che a livello locale: ad ogni modo, in entrambi i casi, come già accennato al paragrafo 6.1, per gli

⁵³ Trib. Trieste, 16 gennaio 2018, n. 37.

⁵⁴ Cfr. Cass. civ. sez. lav., 9 agosto 2017, n. 19791, nonché Cass. civ., sez. lav., 23 settembre 2016, n.18710.

anni successivi al primo le procedure di accesso vengono gestite a livello decentrato dalle singole università, le quali, mediante bandi interni riferiti ai diversi corsi di studio, sono tenute a dettare, in autonomia e per ciascun anno accademico, la relativa disciplina. Di conseguenza, i ricorsi presentati dai candidati avverso i provvedimenti relativi alle suddette procedure vedono solitamente come parti resistenti i singoli atenei che hanno adottato gli atti in questione.

In proposito, tra i vari contenziosi che hanno coinvolto l'Ateneo triestino, occorre menzionare il ricorso presentato da una studentessa – precedentemente iscritta presso un altro ateneo – avverso il provvedimento dell'Università di Trieste di non ammissione della medesima al secondo anno del corso di laurea in Scienze e Tecniche psicologiche (anno accademico 2023/2024) nonché avverso il verbale della commissione esaminatrice⁵⁵.

In particolare, con il ricorso *de quo* veniva impugnato il mancato riconoscimento, a favore della studentessa, dei crediti formativi relativi all'esame di "inglese avanzato", sebbene quest'ultima avesse dichiarato, nella domanda di ammissione, di possedere la certificazione linguistica di livello C1 (superiore a quella di livello B2 richiesta dall'Università di Trieste per il riconoscimento dell'esame) nonché di aver ricevuto l'idoneità nel corrispondente esame presso l'ateneo di provenienza.

Infatti, nel valutare la carriera pregressa svolta dalla ricorrente – al di là di ogni questione riguardante il possesso

⁵⁵ Si specifica che il bando per l'ammissione ad anni successivi al primo al corso di laurea in Scienze e Tecniche psicologiche (L-24) – a.a. 2023/2024 – veniva emanato dall'Università di Trieste con il decreto rettorale 10 maggio 2023, n. 418.

della certificazione linguistica da parte della stessa – la commissione aveva deciso di non riconoscerle l'esame di "inglese avanzato", in ragione del fatto che il peso di quest'ultimo in crediti formativi (2 CFU) non raggiungeva il livello minimo richiesto dall'ateneo di Trieste per l'insegnamento di lingua inglese (Livello B2, pari a 3 CFU).

Il Tar Friuli-Venezia Giulia⁵⁶ ha accolto il ricorso, ritenendo, tra le altre cose, che fosse irragionevole la scelta dell'ateneo di escludere l'attribuzione di qualsiasi punteggio per l'esame in questione, in forza della mera mancata corrispondenza dei crediti formativi propri del relativo insegnamento nei due atenei, laddove il riconoscimento dell'esame si sarebbe potuto ottenere – subito dopo l'iscrizione – mediante la semplice presentazione del certificato linguistico di livello C1 posseduto dalla studentessa.

Da ultimo, vi sono anche altri profili concernenti la carriera universitaria, che hanno dato adito a contenzioso, nel corso degli ultimi anni; tra questi, si ritiene meriti particolare attenzione la tematica relativa all'incompatibilità.

A riguardo, occorre fare cenno alla causa civile instaurata, nei confronti dell'Università di Trieste, da un iscritto al quarto anno della scuola di specializzazione in Medicina, nei cui confronti l'ateneo aveva adottato un provvedimento di risoluzione anticipata del contratto di formazione specialistica, dichiarandolo decaduto dall'iscrizione al corso ed annullando tutti gli atti di carriera.

Detto provvedimento era stato adottato dall'Università di Trieste dopo che la stessa era venuta a conoscenza del fatto che il ricorrente aveva sottoscritto un altro contratto presso una ULSS (Unità Locale Socio-Sanitaria) per il ser-

⁵⁶ Cfr. Tar Friuli-Venezia Giulia, 5 febbraio 2024, n. 55.

vizio di continuità assistenziale, con un impegno di 24 ore settimanali.

In particolare, l'Ateneo triestino aveva dato applicazione all'art. 37, comma 5, del d.lgs. n. 368/1999⁵⁷, in considerazione della ritenuta violazione, da parte del ricorrente, dell'art. 40, comma 1, del medesimo decreto legislativo, secondo cui «per la durata della formazione a tempo pieno al medico è inibito l'esercizio di attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si effettua la formazione ed ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private [...]».

Va precisato che, nell'assumere dette determinazioni, l'Università di Trieste ha tenuto conto del disposto dell'art. 19, comma 11, della l. 28 dicembre 2001, n. 448, che consente ai laureati in Medicina e Chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, di «sostituire a tempo determinato medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva», ma ciò solamente «in caso di carente disponibilità di medici già iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva».

Tuttavia, nel caso di specie, l'Ateneo ha ritenuto – dandone atto nel provvedimento di risoluzione adottato – che l'incarico assunto dal ricorrente non rientrasse tra quelli contemplati dalla citata norma.

Sul contenzioso in esame si è pronunciato il Tribunale di Trieste, sez. civile, con la sentenza n. 163 del 6 aprile 2022, la

⁵⁷ In base al quale «Sono causa di risoluzione anticipata del contratto: [...] b) la violazione delle disposizioni in materia di incompatibilità [...]».

quale ha innanzitutto dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario rispetto alla domanda del ricorrente di dichiarare l'illegittimità dell'annullamento degli atti di carriera della scuola di specializzazione⁵⁸.

Quanto al merito, il giudice ha ritenuto che il provvedimento di risoluzione fosse stato correttamente adottato dall'Università. In particolare, si è affermato che il sopra citato art. 19, comma 11, della legge n. 448/2001 introduce una deroga al generale principio secondo cui i medici iscritti alle scuole di specializzazione sono incompatibili con lo svolgimento di qualsiasi attività; detta eccezione, tuttavia, è giustificata dall'esigenza di garantire la continuità assistenziale, in assenza di altri medici disponibili. Dunque, condizione necessaria e sufficiente per rimuovere l'incompatibilità è la situazione di comprovata carenza di medici precedentemente iscritti nell'elenco, la quale tuttavia, secondo il Tribunale, non è stata né allegata, né dimostrata in concreto dal ricorrente.

⁵⁸ Afferma in particolare il Tribunale che «L'atto di cui si chiede l'annullamento costituisce espressione di attività amministrativa (anche secondo la prospettazione di parte) e, quindi, venendo in considerazione un interesse legittimo dell'attore, la giurisdizione non può che essere del giudice amministrativo. Non a caso le decisioni reperite in casi del tutto analoghi a quello discusso (in cui pure si chiedeva l'annullamento della decadenza dagli atti della carriera di medici specializzandi giustificate da ragioni di incompatibilità) sono di Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato sez. 6 sent. 5383 del 09.10.2000)».

I CONTRATTI PUBBLICI E GLI APPALTI NELL'UNIVERSITÀ

EMILIA GIARDINA

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo di riferimento. – 2. Le procedure di affidamento e di selezione del contraente. – 3. Il contenzioso in materia di appalti.

1. *Il quadro normativo di riferimento*

Il quadro normativo di riferimento della materia è principalmente costituito dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d'ora innanzi denominato “nuovo Codice”) emanato con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in vigore dal 1° aprile 2023, con efficacia dal successivo 1° luglio 2023.

In parte, le disposizioni semplificatorie e derogatorie, già previste dalle norme susseguitesi nel corso degli ultimi anni (a partire dai decreti Semplificazione 2020 e 2021) sono state inserite nel nuovo Codice e quindi introdotte in via permanente nella disciplina dei contratti pubblici; in via generale, tali disposizioni sono state confermate per i progetti finanziati con fondi PNRR e PNC anche dopo la data di efficacia del d.lgs. n. 36/2023, come espressamente previsto dalla disciplina transitoria posta dall'art. 225, comma 8 del nuovo Codice¹.

Tale disciplina transitoria è, inoltre, regolata dall'art. 226 del nuovo Codice: al comma secondo, tale norma dispone

¹ Cfr. anche Circolare MIT del 12 luglio 2023.

che «le disposizioni di cui al decreto n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso», intendendosi come tali quelli avviati entro la data del 30 giugno 2023².

Dunque, con l'ingresso del nuovo Codice, il quadro normativo della disciplina in tema di contratti pubblici risulta così articolato:

- le procedure avviate dopo il 1° luglio 2023 sono disciplinate dal nuovo Codice;
- le procedure avviate entro la data del 30 giugno 2023 sono disciplinate dal vecchio Codice;
- le procedure relative a interventi PNRR/PNC, anche dopo il 1° luglio 2023, sono disciplinate dalle norme speciali contenute nella precedente decretazione d'urgenza (d.l. n. 76/2020, d.l. n. 77/2021, d.l. n. 13/2023 e ss.mm.ii.) e dal nuovo Codice per quanto non regolato dalla disciplina speciale. Va precisato peraltro che, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice, si sono aggiunte altre specifiche disposizioni legislative dedicate alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC, nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030.

Nonostante sussista il complesso quadro normativo sopra descritto, può dirsi comunque ben realizzato l'obiettivo di chiarezza che la Commissione speciale del Consiglio di Stato, incaricata di redigere il testo del nuovo Codice dei

² In particolare, per procedimenti in corso si intendono: a) le procedure e i contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano stati pubblicati prima della data in cui il codice acquista efficacia; b) in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, le procedure e i contratti in relazione ai quali, alla data in cui il codice acquista efficacia, siano stati già inviati gli avvisi a presentare le offerte (art. 226, comma 2, d.lgs. n. 36/2023).

contratti pubblici, ha perseguito nel riformare organicamente la materia.

Infatti, il nuovo Codice ha, innanzi tutto, un approccio decisamente innovativo rispetto al vecchio Codice emanato con d.lgs. n. 50/2016, che metteva in risalto il ruolo dell'ANAC e la conseguente *soft law* (linee guida) ed anche rispetto al precedente Codice (d.lgs. n. 163/2006), che per la sua disciplina di dettaglio si avvaleva di un regolamento attuativo.

Orbene, il nuovo Codice, con i suoi numerosi allegati, ha inteso sostituire ogni altra forma attuativa: tali allegati hanno, infatti, assorbito le linee guida ANAC e i regolamenti ancora vigenti (tra cui il d.P.R. n. 207/2010, risalente all'attuazione del codice del 2006).

La scelta, dunque, è stata quella di redigere un codice che non rinviasse a ulteriori provvedimenti attuativi, ma che fosse immediatamente “autoesecutivo”, consentendo da subito una piena conoscenza dell'intera disciplina dei contratti pubblici e degli appalti, a beneficio della chiara esposizione della materia³.

Tale chiarezza costituisce sicuramente un elemento necessario a garantire procedimenti amministrativi di aggiudicazione razionali, agili e con tempi definiti, in conformità alle finalità ispiratrici del nuovo Codice⁴.

³ In punto di chiarezza espositiva, nella relazione di accompagnamento al nuovo Codice (predisposta dalla Commissione redigente) si dice quanto segue «si è cercato di scrivere un codice “che racconti la storia” delle procedure di gara, accompagnando amministrazioni e operatori economici, passo dopo passo, dalla fase iniziale della programmazione e progettazione sino all'aggiudicazione e all'esecuzione del contratto».

⁴ Va ricordato che il nuovo Codice, appartiene al gruppo di riforme abilitanti al PNRR e, dunque, in tale ottica mira a garantire procedimenti amministrativi di aggiudicazione razionali, agili e con tempi

Va considerato, infatti, che, con il nuovo Codice, si è inteso dare senso effettivo ad alcuni concetti chiave che, in maniera disorganica, erano già presenti nella normativa in tema di contratti pubblici⁵:

- la semplificazione, ottenuta aumentando la discrezionalità delle amministrazioni e rimuovendo, ove possibile, il *gold plating*⁶;
- l'accelerazione, intesa come massima velocizzazione delle procedure, al contempo garantendo certezza nei tempi di affidamento, esecuzione e pagamenti alle imprese;
- la digitalizzazione, quale modalità presente in tutte le procedure, unitamente a interoperabilità delle piattaforme, secondo il principio del *once only*, ossia dell'unicità dell'invio di dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti.

Anche i principi generali, a cui sono dedicati i primi dodici articoli del nuovo Codice e che riguardano l'intera materia dei contratti pubblici, hanno un ruolo fondamentale nel rendere «intellegibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al codice rispetto alla frammentarietà delle sue parti», consentendo al tempo stesso una migliore comprensione di queste, connettendole al tutto (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 7 maggio 2013, n. 13).

definiti. Sono considerate “riforme abilitanti” gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del PNRR e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese (paragrafo 2° de PNRR).

⁵ Si veda la relazione di accompagnamento al nuovo Codice: tale relazione, con funzioni di indirizzo, si propone come un vero e proprio manuale operativo per l'uso del nuovo Codice.

⁶ Per *gold plating* si intende il superamento, in sede di recepimento, dei livelli minimi di regolazione previsti dalla normativa europea.

Ma soprattutto il nuovo Codice assegna a tali principi un ruolo di primaria importanza nel quadro normativo di riferimento dei contratti pubblici: infatti, i principi generali codificati nella Parte I del Libro I svolgono una funzione ordinante e nomofilattica.

Così, il nuovo Codice non si è limitato a richiamare i principi “generalissimi” dell’azione amministrativa (già desumibili dalla Costituzione e dalla l. n. 241/1990), come era avvenuto nel Codice precedente⁷: si è voluto invece codificare una serie di criteri generali, dal contenuto concreto e dotati di immediata valenza operativa, che tuttavia, mantenendo un certo grado di “elasticità” «vanno in parte a soppiantare la struttura normativa rigida, dettagliata, a volte contraddittoria»⁸ attraverso la quale i principi generali avevano in precedenza trovato spazio angusto nel tessuto normativo.

Pertanto, i principi del risultato, della fiducia e dell’accesso al mercato, declinati nei primi tre articoli del nuovo Codice, oltre che venire espressamente richiamati come criterio di interpretazione di altre norme, assolvono a «una funzione di completezza dell’ordinamento giuridico e di garan-

⁷ A questo proposito si veda l’art. 4 del precedente Codice che enunciava espressamente alcuni generalissimi principi, destinati ad operare nei casi in cui il Codice non trovava applicazione.

⁸ Sul punto si veda la cit. relazione di accompagnamento al nuovo Codice, nella quale si afferma anche: «più in generale, attraverso la codificazione dei principi, il nuovo progetto mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica) in un settore in cui spesso la presenza di una disciplina rigida e dettagliata ha creato incertezze, ritardi, inefficienze. Ciò in quanto la legge – soprattutto un codice – non può inseguire la disciplina specifica di ogni aspetto della realtà, perché si troverà sempre in ritardo, ma deve invece fornire gli strumenti e le regole generali e astratte per regolarla».

zia della tutela di interessi che altrimenti non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni»⁹. Si tratta dunque di criteri normativi ed ermeneutici basilari, alla luce dei quali vanno necessariamente valutati i procedimenti selettivi in materia di appalti pubblici¹⁰.

In giurisprudenza, il combinato disposto tra i principi di risultato (art. 1 del nuovo Codice) e della fiducia (art. 2 del nuovo Codice), tra loro strettamente interconnessi, è stato ricostruito nei seguenti termini: «l'art. 1, d.lg. n. 36 del 2023 è collocato in testa alla disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici ed è principio ispiratore della stessa, sovraordinato agli altri; si tratta di un principio considerato quale valore dominante del pubblico interesse da perseguire attraverso il contratto e che esclude che l'azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni che ostino al raggiungimento dell'obiettivo finale che è: a) nella fase di affidamento giungere nel modo più rapido e corretto alla stipulazione del contratto; b) nella fase di esecuzione (quella del rapporto) il risultato economico di realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto; il principio della fiducia di cui all'art. 2 del nuovo Codice amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della P.A., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile; il principio del risultato e quello della fiducia sono avvinti inestricabilmente: la gara è funzionale a portare a compimento l'intervento pubblico nel modo più rispondente agli interessi della collettività nel pieno rispetto delle regole che governano

⁹ Cfr. la cit. Relazione di accompagnamento al progetto del nuovo Codice.

¹⁰ In tema di principio di risultato: ENRICO GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 1 dicembre 2023, pag. 829.

il ciclo di vita dell'intervento medesimo» (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924).

Nel dare piena attuazione ai suddetti principi singolarmente presi e tra lo interconnessi è stato pure evidenziato come «clausole della legge di gara dalla portata dubbia dovranno essere interpretate nel senso in cui le stesse conducano all'effetto utile dell'affidamento del contratto, piuttosto che in quello che conduca ad un esito infruttuoso della procedura; le stesse dovranno inoltre essere ricondotte a una lettura il più possibile coerente con il principio pro concorrenziale del favor participationis; la discrezionalità dei funzionari pubblici nell'applicazione della legge di gara dovrà altresì essere orientata al perseguimento di un risultato utile, e coerente con le esigenze palesate dall'Amministrazione nella formulazione della *lex specialis*» (T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 luglio 2024, n. 825).

2. Le procedure di affidamento e di selezione del contraente

L'art. 17 del nuovo Codice, in continuità con l'art. 32 del d.lgs. n. 50/2016, prevede che prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono adottare un provvedimento (determina a contrarre) in cui venga esternata la volontà di contrarre, indicando:

- gli elementi essenziali del contratto;
- i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

Nel caso di affidamento diretto il provvedimento è direttamente costitutivo dell'affidamento e deve contenere almeno:

- l'oggetto;

- l'importo;
- il contraente;
- le ragioni della scelta del contraente;
- i requisiti di carattere generale, e se necessari, i requisiti inerenti la capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale.

In linea con quanto disposto dal d.l. n. 76/2020 (decreto Semplificazioni), sono previsti, al comma 3 dell'art. 17, che rinvia all'allegato I.3, i termini entro i quali concludere le procedure di selezione del contraente, in base al tipo di procedura esperita e al criterio di aggiudicazione adottato.

Il superamento dei termini delle procedure di affidamento comporta la formazione di un silenzio-inadempimento da parte della stazione appaltante, che legittima gli operatori economici a incardinare in sede giudiziaria la relativa azione; viene, inoltre, stabilito che tale comportamento della stazione appaltante costituisce violazione del dovere di buona fede, con le relative conseguenze in tema di responsabilità per lesione dell'affidamento.

Il comma 5 dell'articolo in esame stabilisce che l'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace.

Il nuovo Codice disciplina, al libro II, il tema degli appalti e dedica la prima parte, di tale libro, interamente alla disciplina specifica dei contratti al di sotto della soglia di rilevanza europea.

Si tratta di una significativa innovazione rispetto al d.lgs. n. 50/2016, che «consente una più agevole individuazione della normativa applicabile ai contratti di importo inferiore alle soglie europee e un più diretto apprezzamento del com-

plexivo regime giuridico differenziale che connota questo settore della contrattualistica, settore che, a conferma della sua rilevante importanza anche pratica, dai dati Eurostat disponibili vale da solo all'incirca l'80 per cento della spesa complessiva per appalti e concessioni»¹¹.

Il nuovo Codice, nel prevedere la disciplina e i principi generali cui l'affidamento e l'esecuzione dei contratti di importo inferiore alle soglie europee devono ispirarsi, tratta in particolare all'art. 49 del principio di rotazione, ovvero il principio in applicazione del quale il nuovo Codice, allo scopo di evitare il consolidamento di rendite di posizione, vieta l'affidamento di un appalto al contraente uscente, nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.

In ordine al principio di rotazione, appare opportuno precisare che molti sono i profili di continuità rispetto alla disciplina previgente. In particolare, in termini innovativi, il nuovo Codice, al comma 2 dell'art. 49, esclude la rotazione

¹¹ Cfr. la cit. relazione di accompagnamento al nuovo Codice, nella quale si precisa anche: «nel fissare la disciplina comune si è tenuta in particolare considerazione la regolamentazione introdotta, con riferimento al sottosoglia, dal decreto-legge n. 76 del 2020, come successivamente modificata dal decreto legge n. 77 del 2021, connotata da misure di ampia semplificazione con connesse previsioni di maggiore trasparenza (come nella previsione ripresa nel comma 9 dell'art. 50). In considerazione del riscontrato buon esito conseguito dalla suddetta disciplina, si è infatti prevista l'estensione a regime di gran parte delle previsioni che i decreti legge richiamati dettavano con esclusivo riferimento alla fase emergenziale (limitatamente cioè all'ipotesi in cui la "determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 30 giugno 2023", secondo la previsione dell'art. 1, comma 1, decreto-legge n. 76 del 2020)».

a carico dell'operatore economico meramente invitato e non affidatario del precedente affidamento¹².

Il recente intervento correttivo al nuovo Codice, introdotto dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, ha modificato l'art. 49 cit. prevedendo che «in casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto».

Quanto alle procedure di affidamento dei contratti sottosoglia, il nuovo Codice conferma, in linea di massima, i profili già propri della previgente disciplina in materia, ossia il ricorso alla procedura di affidamento diretto oppure alla procedura negoziata senza bando, previa consultazione di un numero di operatori economici, variabile a seconda della tipologia e del valore dell'appalto.

Con riferimento all'affidamento diretto è stata riproposta la previsione del decreto-legge n. 76 del 2020 secondo cui, nonostante la mancanza di necessario confronto competitivo, deve essere assicurato che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante. Il testo del decreto-legge n. 76 del 2020 si riferisce a «esperienze analoghe a quelle oggetto di riferimento» mentre il testo del nuovo Codice fa riferimento a «esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali oggetto di affidamen-

¹² Sul tema: LUCA BERTONAZZI, *La rotazione degli affidamenti negli appalti sotto soglia*, in *Foro Amministrativo* (II), fasc.2, 1 febbraio 2024, pag. 261.

to». Come chiarito dalla relazione di accompagnamento al nuovo Codice, la preferenza per il richiamo a “esperienze idonee” piuttosto che a “esperienze analoghe” attiene alla scelta di ampliare il margine valutativo della stazione appaltante, che può apprezzare attività precedenti dell’operatore economico in ambiti anche non strettamente analoghi all’oggetto della gara ma tuttavia idonei a garantire la buona riuscita dell’affidamento.

Con riferimento alle procedure negoziate, ai sensi dell’allegato II.1 al nuovo Codice, che riproduce sostanzialmente quanto contenuto nelle linee guida n.4 dell’ANAC, la determina a contrarre, ovvero con atto equivalente, deve contenere i seguenti elementi:

- l’indicazione dell’interesse pubblico che si intende soddisfare;
- le caratteristiche delle opere, dei beni o dei servizi oggetto dell’appalto;
- l’importo massimo stimato;
- la relativa copertura contabile;
- la procedura che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni della scelta;
- i criteri per l’individuazione degli operatori economici da invitare alla procedura negoziata a seguito dell’indagine di mercato o della consultazione degli elenchi;
- i criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte.

Si evidenzia il divieto di utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate.

Il nuovo Codice, per quanto riguarda i contratti di importo inferiore alle soglie europee, è caratterizzato da misure di ampia semplificazione, come quelle sul control-

lo dei requisiti¹³, sulle garanzie a corredo dell'offerta e le garanzie definitive, sull'esclusione automatica delle offerte anomale.

Quanto ai termini dilatori, al fine di accelerare il passaggio dalla gara all'esecuzione dell'affidamento, l'art. 55 nel nuovo Codice prevede il termine di 30 giorni, decorrenti dall'aggiudicazione, per la stipula del contratto (differenziandosi dunque dal termine previsto nel caso dei contratti soprasoglia dove, il termine per la stipula è di 60 giorni) ed esclude, in tutti gli affidamenti di contratti sottosoglia, l'applicazione dei termini dilatori previsti dai commi 3 e 4 dell'art. 18 (c.d. *stand still*), rendendo possibile stipulare il contratto immediatamente dopo l'aggiudicazione.

Il nuovo Codice, dopo aver trattato l'unitaria disciplina del c.d. "sottosoglia", prosegue, nella parte II del libro II, con una serie di disposizioni "trasversali", tra esse eterogenee e comuni all'appalto. La scelta di raggrupparle e di collocarle all'inizio del libro II, immediatamente dopo la disciplina dei contratti sottosoglia, è ascrivibile alla rilevante importanza e notevole impatto di tali disposizioni sulla disciplina del contratto pubblico.

Così, in termini innovativi, il nuovo Codice, all'art. 57, prevede l'obbligo di inserire espressamente, nei bandi di gara, avvisi e inviti, specifiche clausole sociali con le quali si richiedono, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a garantire le pari opportunità genera-

¹³ L'art. 52 del nuovo Codice, circa il controllo sul possesso dei requisiti, prevede che nelle sole procedure di affidamento diretto di importo inferiore a 40.000,00 euro gli operatori economici attestino il possesso dei requisiti attraverso un'autodichiarazione; la stazione appaltante verificherà le dichiarazioni rese dagli operatori anche previo sorteggio di un campione individuato con modalità da predeterminare ogni anno.

zionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore. L'art. 102, al comma 2, prevede che l'operatore economico indichi, in sede di gara, le modalità con le quali intende adempiere a tali impegni.

In tema di procedure di scelta del contraente, va richiamato l'art. 70 del nuovo Codice collocato all'inizio della terza parte del libro II. L'elencazione congiunta, nell'ambito del comma 1, delle procedure flessibili (dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione e procedura competitiva con negoziazione) e delle procedure maggiormente vincolate nell'aggiudicazione (aperta e ristretta) manifesta l'idea dell'equiparazione di tali tipi procedurali, trattandosi, in tutti i casi, di strumenti di selezione del contraente che, oltre ad essere rispettosi dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità pubblici, sono caratterizzati dalla pubblicità, presupponendo un avviso di indizione di gara reso conoscibile agli operatori del settore.

Al fine di valorizzare la discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici nella scelta della procedura maggiormente idonea a soddisfare le proprie esigenze, il comma 1 cit. non prevede vincoli motivazionali ulteriori a quelli posti dal diritto unionale¹⁴.

La separata trattazione, nell'ambito del comma 2, della

¹⁴ Così chiarisce la cit. relazione di accompagnamento al nuovo Codice: «l'amministrazione aggiudicatrice, pertanto, al fine di ricorrere ad una delle procedure flessibili di cui al comma 1, non è tenuta a motivare la maggiore convenienza della procedura flessibile rispetto alle procedure aperte o ristrette, essendo sufficiente la giustificazione dei rispettivi presupposti di utilizzo, come delineati ai commi 3 e 5».

procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, manifesta, invece, il carattere eccezionale di tale procedura, l'unica avente natura derogatoria rispetto al principio di pubblicità, utilizzabile al ricorrere dei soli presupposti tassativamente elencati nell'art. 76 del nuovo Codice.

Il comma 1 dell'art. 77 del nuovo Codice specifica che le consultazioni preliminari di mercato possono essere utilizzate anche per la scelta della procedura di gara. Il comma 2 delinea in maniera ampia l'oggetto delle acquisizioni che possono essere compiute attraverso le consultazioni preliminari di mercato, prevedendo la possibilità, da parte dell'Amministrazione, di acquisire «informazioni, consulenze, relazioni e ogni altra documentazione idonea, anche di natura tecnica», purché non si violino i principi di concorrenza, di non discriminazione e di trasparenza.

La disciplina dei requisiti di ordine generale, contenuta negli artt. 94-98, costituisce una delle più rilevanti novità dell'articolato complessivo del nuovo Codice, già sotto il profilo formale e di collocazione: infatti, la formulazione di cinque distinti articoli (in luogo del vigente art. 80 del d.lgs. n. 50/2016) semplifica e chiarisce la disciplina della materia che viene completamente riordinata, consentendo agli operatori economici ed alle stazioni appaltanti di meglio orientarsi.

In particolare, le cause di esclusione vengono distinte in "automatiche", evidenziando che sulla sussistenza delle stesse non v'è spazio per alcun margine valutativo della stazione appaltante e cause di esclusione "non automatiche", tra le quali rientra il c.d. "illecito professionale", disciplinato autonomamente all'art. 98. Il nuovo Codice ha anche considerevolmente ampliato la disciplina del c.d. *self cleaning*¹⁵.

¹⁵ Il *self cleaning* è l'opportunità per gli operatori economici di rime-

L'art. 100 del nuovo Codice, nel disciplinare gli altri requisiti di partecipazione alla gara, mantiene la distinzione ormai consolidata tra requisiti di idoneità professionale, requisiti di capacità economico-finanziaria e requisiti di capacità tecniche-professionali, con la precisazione, al comma 2, che i requisiti di partecipazione richiesti dalla stazione appaltante devono essere proporzionati e attinenti all'oggetto dell'appalto.

L'art. 101 disciplina il c.d. soccorso istruttorio, riprendendo la disciplina vigente in aderenza con le indicazioni della direttiva europea con alcune novità dirette ad evitare l'eccessivo formalismo e a chiarire profili che hanno dato luogo a difficoltà applicative.

Così, nel comma 1 dell'art. 101 cit. si riconosce l'obbligo della stazione appaltante di attivare il soccorso istruttorio, sia per integrare la documentazione trasmessa, sia allo scopo di sanare eventuali omissioni, inesattezze ed irregolarità; inoltre, è stata eliminata la distinzione – foriera di dubbi – tra irregolarità essenziali e non essenziali. In adesione alle indicazioni della Corte di Giustizia si specifica che il soccorso istruttorio non può riguardare profili dell'offerta; tuttavia, si prevede che la stazione appaltante possa sempre richiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta, a condizione che i chiarimenti non portino a modificare il contenuto dell'offerta tecnica ed economica e si prevede, inoltre, al comma 4, la possibilità per l'operatore economico di emendare un proprio errore materiale in cui sia incorso nella elaborazione dell'offerta prima che la stessa sia esaminata.

L'art. 107 del nuovo Codice disciplina i principi generali in materia di selezione degli offerenti. I primi due commi

diare a condotte illecite o irregolari per rientrare nel mercato delle gare pubbliche.

risultano invariati rispetto al testo contenuto nel d.lgs. n. 50/2016: l'offerta deve essere conforme ai requisiti, alle condizioni e ai criteri indicati nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse, nonché nei documenti di gara e deve provenire da un offerente che non è escluso e che possiede i requisiti di cui all'art. 100 e, se del caso, dell'art. 103 (requisiti di partecipazione a procedure di lavori di rilevante importo).

In ogni caso, nel comma 2 si prevede che la stazione appaltante possa decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto privato.

Il comma terzo, invece, è diretto a generalizzare e stabilizzare l'istituto dell'inversione procedimentale, già introdotto in via sperimentale nell'ordinamento. Nel dettaglio, si prevede che nelle procedure aperte la stazione appaltante possa decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti. La previsione, oltre ad essere coerente con il divieto di *gold plating*, introduce a regime una semplificazione procedimentale che determina una riduzione dei tempi di durata delle procedure di aggiudicazione e agevola le attività delle stazioni appaltanti.

I contratti pubblici sono assegnati sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

È obbligatorio il ricorso al miglior rapporto qualità/prezzo nei casi specificati dall'art. 108 e in particolare:

- a) contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica e servizi ad alta intensità di manodopera (costo della manodopera maggiore del 50%);
- b) contratti di servizi di ingegneria e architettura e altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 140.000 euro;
- c) i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 140.000 euro di contenuto tecnologico o carattere innovativo;
- d) gli affidamenti in caso di dialogo competitivo e di partenariato per l'innovazione;
- e) gli affidamenti di appalto integrato;
- f) i contratti relativi ai lavori caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o con carattere innovativo.

Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato, salvo che non si tratti di prestazioni ad alta intensità di manodopera.

Merita, infine, evidenziare il riordino della disciplina del partenariato pubblico privato (di seguito “PPP”), la cui formula giuridica è stata elaborata dalla Commissione europea: il nuovo Codice ha operato, infatti, una profonda revisione sistematica della materia.

Il termine PPP descrive un'operazione economica che può realizzarsi attraverso diversi tipi contrattuali, tra i quali la figura principale è la concessione.

Come riportato nella relazione di accompagnamento al nuovo Codice «il contrassegno distintivo unitario della categoria del PPP – nel precedente Codice tratteggiato in modo non esaustivo e con formulazioni poco chiare – è rappresentato da un legame contrattuale in virtù del quale il partner privato fornisce un servizio al pubblico, “in luogo”, ma sotto

il controllo, del partner pubblico. Altro elemento identificativo è costituito dal tipo di retribuzione del contraente privato correlato alla gestione dell'opera o del servizio e all'allocazione dei rischi tra le parti contraenti».

Con il nuovo Codice, si è operata un'inversione sistemica rispetto al precedente impianto normativo: le disposizioni generali in materia di PPP precedono la disciplina delle figure contrattuali tipiche, quali: la concessione, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità. È stato, inoltre, ribadito il principio di atipicità delle forme contrattuali partenariali: in forza della capacità generale di diritto privato, l'Amministrazione Pubblica può infatti applicare anche schemi negoziali diversi da quelli nominati, purché aderenti, nei contenuti, alla regolazione pubblicistica contenuta nel nuovo Codice.

3. Il contenzioso in materia di appalti

Nella Pubblica Amministrazione, la trasparenza viene realizzata tramite un'informazione chiara su come vengono prese le decisioni che implicano una spesa di danaro pubblico. Applicare questo concetto agli appalti significa dare visibilità e comprensibilità non solo ai sistemi di scelta del contraente, ma anche alle situazioni critiche che si sono verificate o possono verificarsi nelle procedure di scelta e di esecuzione dei contratti.

A tal proposito, per l'interesse e l'attualità della materia, merita soffermarsi su due casi di contenzioso giudiziario in tema di approvvigionamento dell'energia: tali contenziosi sono stati rivolti principalmente nei confronti di Consip, ma hanno avuto ricadute sull'Università degli studi di Trieste,

così come sulle altre Pubbliche Amministrazioni aderenti alla convenzione Consip, oggetto del contendere.

Da molti anni, infatti, specifiche convenzioni Consip forniscono alle Pubbliche Amministrazioni un sistema integrato di approvvigionamento, di gestione dell'energia, manutenzione e ammodernamento degli impianti¹⁶. L'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip trova composizione nell'art. 26, comma 3, della l. n. 488/99 e nell'art. 11, comma 6, del d.l. n. 98/2011 che lo richiama, stabilendo al contempo la nullità di atti e contratti posti in essere non ricorrendo a tali convenzioni ed ai parametri in esse contenuti. A corredo del quadro normativo, anche una circolare del MEF del 25 agosto 2015 estende l'obbligo di utilizzare le convenzioni attivate per qualsiasi settore merceologico. Per il Consiglio di Stato, tuttavia, non sussiste l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche di approvvigionarsi di beni e servizi tramite le convenzioni gestite da Consip se acquistando fuori dal loro perimetro si ottengono condizioni economiche più convenienti: affermare il contrario contrasterebbe con gli obiettivi di razionalizzazione della spesa sottesi al programma di centralizzazione degli acquisti ed introdurrebbe nel sistema ingiustificati profili di rigidità (cfr Consiglio di Stato, sentenza n. 1937/2018)¹⁷.

¹⁶ Consip S.p.A. è la centrale di acquisto nazionale (interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) che offre, attraverso gare e mercati digitali, soluzioni per gli acquisti delle Amministrazioni Pubbliche. In precedenza, l'Università degli Studi di Trieste acquistava riscaldamento, energia e manutenzione con contratti separati e a mezzo di appalti svolti direttamente dall'Università; ora Consip offre alle Pubbliche Amministrazioni uno strumento giuridico, finalizzato ad ottenere l'efficientamento dei consumi energetici e la modernizzazione degli impianti, consistente in una convenzione, con un fornitore, scelto a mezzo di una gara a livello nazionale svolta direttamente da Consip.

¹⁷ Anche l'ANAC di recente si è espressa nel senso che sussiste per le

Così, Consip pubblica periodicamente una gara per l'affidamento del Servizio Integrato Energia (SIE) e dei servizi connessi per gli edifici in uso alle Pubbliche Amministrazioni. La convenzione che viene aggiudicata prevede:

- l'affidamento ad un unico fornitore del “Servizio Energia”, ovvero di tutte le attività di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti di climatizzazione invernale e termici integrati degli edifici pubblici, la fornitura del vettore energetico termico e l'implementazione di interventi di riqualificazione e di efficientamento energetico;
- al Servizio Energia è possibile aggiungere i servizi per la gestione, conduzione e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva e degli impianti elettrici, con o senza fornitura di energia elettrica, oltre all'implementazione degli ulteriori interventi di riqualificazione e di efficientamento energetico¹⁸.

Il servizio integrato è pertanto inteso come *total building energy* in quanto prevede la fornitura dei vettori ener-

stazioni appaltanti l'ipotesi eccezionale e adeguatamente motivata di attivare autonomi strumenti di negoziazione (parere di funzione consultiva ANAC del 16 ottobre 2024, n. 54).

Questa possibilità, infatti, è consentita solo se adeguatamente motivata dalla stessa stazione appaltante, la quale dovrà dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliorative, in termini quali/quantitativi, rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro e fermo restando in ogni caso l'obbligo, per la stessa, di trasmettere le relative delibere alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo di propria competenza.

¹⁸ Attualmente, è in atto la quarta edizione della convenzione, articolata in 16 lotti geografici del valore complessivo di 1.845 milioni di euro, calcolato sull'intera durata dei contratti attuativi (6 o 9 anni a scelta dell'Amministrazione aderente).

getici (combustibili, energia elettrica, ecc.), la gestione, la conduzione e la manutenzione degli impianti termici ed elettrici che utilizzano l'energia primaria nel sistema edificio-impianto, perseguendo obiettivi di efficienza energetica (risparmio energetico) nel rispetto delle vigenti leggi in materia di uso razionale dell'energia e di salvaguardia dell'ambiente attraverso gli strumenti tipici dell'*energy management*.

Il modello normativo di riferimento prevede quanto segue:

- Consip, in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, esperisce una gara europea per individuare le migliori condizioni contrattuali;
- il fornitore, impresa o consorzio di imprese o raggruppamento temporaneo di imprese, aggiudicatario stipula la convenzione con Consip e si obbliga a prestare i servizi in favore delle amministrazioni contraenti;
- la singola Amministrazione Pubblica aderisce alla convenzione mediante l'emissione di ordinativi di fornitura.

Fatta una necessaria premessa sul sistema di approvvigionamento dell'energia tramite le convenzioni Consip, si può passare ad un sintetico esame dei due contenziosi giudiziari di cui si è fatto cenno, che si inquadrano, appunto, nell'ambito di tale sistema.

Più nello specifico, i contenziosi in questione, riferiti entrambi alla convenzione per l'affidamento del Servizio Energia, edizione terza, lotto 3¹⁹, hanno riguardato, in un caso, il

¹⁹ La gara prevedeva 12 lotti territoriali: il terzo lotto riguardava anche il Friuli Venezia Giulia. L'Università degli Studi di Trieste ha aderito alla convenzione per l'affidamento del Servizio Energia, edizione terza, lotto 3, dal 1° luglio 2017 al 30 giugno 2023, mediante l'emissione di ordinativo di fornitura.

possesso dei requisiti di ordine speciale richiesti ai concorrenti per la partecipazione alla gara Consip e, nell'altro, il tema dei corrispettivi e tariffe e, in particolare, l'applicazione della clausola di revisione prezzi.

Nel primo dei due casi, di particolare complessità anche sotto il profilo processuale, il contenzioso giudiziario prendeva l'avvio, nel 2014, con ricorso al TAR Lazio promosso dalla società seconda classificata nei confronti di Consip e della società vincitrice dell'appalto che, durante lo svolgimento della gara, aveva ceduto un ramo d'azienda ad altra società.

In particolare, il contenzioso riguardava la sussistenza dei requisiti di ordine speciale, richiesti per la partecipazione ad una gara pubblica, ossia la sussistenza dei requisiti riferiti alla concreta capacità del concorrente a svolgere l'appalto sia sul piano tecnico che economico.

Dunque, tale ricorso era finalizzato all'annullamento dell'aggiudicazione dell'appalto, avvenuta il 12 settembre 2014, ritenuta illegittima dalla società ricorrente in quanto la cessione del ramo d'azienda avrebbe determinato la perdita dei requisiti essenziali per la partecipazione al bando di gara da parte della società vincitrice e cioè:

- 1) la perdita delle qualificazioni (poste alla base dell'attestazione SOA²⁰, in particolare qualificazione OG11-impianti tecnologici), richieste a pena di esclusione dal bando di gara;
- 2) la perdita anche del requisito del fatturato storico relativo al triennio antecedente il bando di gara.

²⁰ SOA sta per "società organismo di attestazione", ossia l'ente privato autorizzato a rilasciare le certificazioni obbligatorie per la partecipazione ad una gara pubblica, a dimostrazione della capacità dell'impresa ad eseguire appalti pubblici.

Con sentenza pubblicata il 22 ottobre 2015, n. 4531, il TAR Lazio accoglieva il ricorso e dichiarava:

- l'inefficacia della convenzione che, il 27 gennaio 2015, Consip aveva stipulato con la società prima classificata;
- il subentro della società ricorrente, seconda classificata, nella residua parte del servizio, con obbligo di Consip di stipulare una nuova convenzione con la medesima.

Pertanto, Consip si rideterminava e disponeva l'aggiudicazione in favore della società ricorrente, con provvedimento del 30 giugno 2015 e, a seguire, stipulava con la medesima la convenzione relativa all'appalto.

La società già prima classificata, estromessa in esito all'annullamento dell'aggiudicazione deciso dalla sentenza TAR Lazio n. 4531/2015, proponeva ricorso in appello innanzi al Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato, Sezione IV, con sentenza n. 811/2016 pubblicata il 29 febbraio 2016 respingeva l'appello. La medesima società presentava, quindi, un'ulteriore impugnazione innanzi al Consiglio di Stato, ai sensi degli artt. 106 c.p.a. e 395 commi 1 e 4 c.p.c., per revocazione della citata sentenza n. 811/2016.

Il Consiglio di Stato, in fase rescindente, con sentenza non definitiva n. 2530/2018 pubblicata il 26 aprile 2018, accertava la sussistenza di un errore revocatorio e, per l'effetto, revocava la citata sentenza n. 811/2016. In particolare, accertava la totale omessa pronuncia su una questione pregiudiziale giuridica oggetto di formale istanza di rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, rilevante e decisiva, nemmeno percepita materialmente dal giudice. Poi in fase rescissoria, con sentenza definitiva n. 4375/2018 pubblicata il 18.7.2018, il Consiglio di Stato accoglieva l'impugnazione e, in riforma della citata sentenza del TAR Lazio n. 4531/2015, respingeva il ricorso proposto in primo grado,

confermando, in sostanza, la legittimità dell'aggiudicazione del 12 settembre 2014.

In sintesi, il Consiglio di Stato, nel riesaminare le questioni che avevano dipendenza logico-giuridica con il vizio revocatorio, concludeva che con l'atto di cessione di ramo d'azienda non erano venuti meno i requisiti necessari alla partecipazione alla gara d'appalto da parte della società prima classificata; per l'effetto, il Consiglio di Stato dichiarava l'inefficacia dell'aggiudicazione disposta in data 30 giugno 2015 e il diritto di tale società di subentrare nella convenzione e nei contratti a valle intervenuti nel frattempo con le Pubbliche Amministrazioni.

Quanto all'altro contenzioso giudiziario di cui si è fatto cenno, la questione dibattuta riguardava l'applicazione della clausola di revisione prezzi, sempre nell'ambito della convenzione Consip per l'affidamento del Servizio Energia, edizione terza, lotto 3.

Il fornitore impugnava, innanzi al TAR Lazio, l'atto con il quale Consip, ai sensi dell'art. 10 di tale convenzione e del paragrafo 12.7 del capitolato tecnico provvedeva ad applicare la revisione dei prezzi unitari della componente energetica del servizio energetico termico in relazione al quarto trimestre del 2021, segnatamente nella parte in cui nell'operare tale revisione teneva conto delle previsioni introdotte dall'art. 2, comma 1, d.l. n. 130/2021 (conv. dalla l. n. 171/2021) in materia di IVA.

L'art. 115 del d.lgs n. 163/2006, applicabile all'appalto in questione, imponeva infatti l'apposizione di una clausola di revisione periodica del prezzo a tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture.

Pertanto, l'art. 10 della predetta convenzione e il paragrafo 12.7 del capitolato tecnico, rubricato "Revisione dei

prezzi unitari”, nell’intento di far fronte alle fluttuazioni dei prezzi delle materie prime che, come noto, caratterizzano il mercato dell’energia elettrica e del gas naturale, prevedevano specifici meccanismi di aggiornamento periodico dei prezzi unitari: in particolare, il parametro considerato ai fini della revisione dei prezzi unitari della componente energetica del servizio energetico termico veniva individuato nella «media pesata dei prezzi unitari del gas naturale (incluse le imposte)» come risultante dalle tabelle ARERA²¹.

Dunque, con riferimento al servizio energetico termico, il calcolo revisionale teneva conto dell’andamento del prezzo del gas naturale (incluse le imposte).

Orbene, dopo un andamento del prezzo del gas naturale sostanzialmente costante fino ai primi mesi del 2021 (periodo in cui le fluttuazioni sono state di scarsa importanza) a decorrere dalla seconda metà del 2021 si verificava uno straordinario e imprevedibile incremento del prezzo del gas naturale che mai era stato registrato in precedenza sul mercato energetico.

In tale contesto, Consip provvedeva a rideterminare i prezzi unitari del servizio energetico termico per il quarto trimestre 2021, recependo la misura urgente per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore del gas naturale introdotta dall’art. 2, comma 1, d.l. n. 130/2021 (conv. dalla l. n. 171/2021).

In particolare, tale misura prevedeva che le somministrazioni di gas metano usato per combustioni per usi civili e industriali, riferite al quarto trimestre del 2021 fossero assoggettate all’aliquota IVA del 5% invece che all’aliquota del 22%.

²¹ L’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) svolge attività di regolazione e controllo nei settori dell’energia elettrica, del gas naturale, dei servizi idrici, del ciclo dei rifiuti e del telegas.

In sostanza, il ricorrente sosteneva che Consip, nell'operare la revisione prezzi, avesse considerato un insussistente decremento dei costi correlati alla voce "imposte" tenuto conto delle previsioni introdotte dal citato art. 2, comma 1, d.l. n. 130/2021 in materia di IVA.

Il TAR Lazio si pronunciava con sentenza n. 12809/2023 pubblicata il 27 luglio 2023.

Innanzitutto, il TAR Lazio esprimeva l'avviso che la revisione dei prezzi è finalizzata a mantenere l'equilibrio economico instaurato tra le parti all'atto della stipulazione del contratto entro una ragionevole oscillazione, considerando tutti gli eventi imprevisi ed imprevedibili all'atto della sottoscrizione: pertanto, considerato il contesto generale di incontrollato aumento dei prezzi dell'energia, verificatosi nel trimestre in questione, l'istruttoria riguardante la revisione dei prezzi riferiti a tale periodo avrebbe dovuto tener conto dell'effettiva dinamica dei costi di approvvigionamento del gas sopportati dal fornitore ricorrente.

Riteneva, poi, che la riduzione dell'aliquota IVA dal 22% al 5% non poteva essere considerata nel calcolo di revisione dei prezzi, in quanto non costituiva, per l'impresa, un decremento dei costi ma costituiva, bensì, un beneficio per l'utente finale, cioè per le Pubbliche Amministrazioni aderenti alla convenzione.

Quindi, in considerazione dei predetti motivi, accoglieva il ricorso del fornitore.

IL RECUPERO CREDITI NELLE UNIVERSITÀ

LINDA KAREN GERGIĆ

SOMMARIO: 1. I crediti dell'università e le fasi della procedura di recupero. – 2. Le indagini preventive. – 3. La fase stragiudiziale. – 4. Le procedure di recupero crediti. – 5. L'esecuzione coattiva e gli strumenti di riscossione dei crediti.

1. *I crediti dell'università e le fasi della procedura di recupero*

Il recupero dei crediti è l'insieme di tutte quelle attività dirette ad ottenere il pagamento del proprio credito da parte del debitore qualora questo non adempia spontaneamente nei tempi stabiliti.

Per quanto concerne la pubblica amministrazione, e più nello specifico le università, l'attività di recupero del credito è necessaria sotto un duplice profilo: evitare che la rinuncia al credito comporti una responsabilità erariale a carico del dipendente e garantire le risorse necessarie per far funzionare correttamente la macchina amministrativa.

La gestione dei crediti di ateneo – inerenti sia le attività istituzionali sia le attività commerciali dell'università – e le successive eventuali procedure di recupero degli stessi sono disciplinate da una moltitudine di fonti normative (codici, leggi, regolamenti e disposizioni amministrative) che variano a seconda della natura del credito e del soggetto debitore e che verranno successivamente trattate nel dettaglio.

La prima e più importante attività che l'ateneo deve mettere in atto per una corretta gestione dei crediti concerne

la rilevazione degli stessi, analizzando in particolar modo il rapporto giuridico che li ha originati.

Per ciò che concerne la rilevazione, trattandosi di un profilo prettamente contabile, si rimanda a quanto stabilito nei principi contabili dell'OIC, n.15 relativo ai Crediti (nello specifico ai paragrafi 29 e 30)¹.

Per quanto riguarda, invece, l'origine dei crediti delle università, si possono individuare le seguenti macrocategorie:

- crediti verso studenti;
- crediti verso aziende;

¹ «29. I crediti originati da ricavi per operazioni di vendita di beni sono rilevati in base al principio della competenza quando si verificano entrambe le seguenti condizioni:

- il processo produttivo dei beni è stato completato; e
- si è verificato il passaggio sostanziale e non formale del titolo di proprietà assumendo quale parametro di riferimento, per il passaggio sostanziale, il trasferimento dei rischi e benefici. Salvo che le condizioni degli accordi contrattuali prevedano che il trasferimento dei rischi e benefici avvenga diversamente:

(a) in caso di vendita di beni mobili, il trasferimento dei rischi e benefici si verifica con la spedizione o consegna dei beni stessi;

(b) per i beni per i quali è richiesto l'atto pubblico (ad esempio, beni immobili) il trasferimento dei rischi e benefici coincide con la data della stipulazione del contratto di compravendita;

(c) nel caso della vendita a rate con riserva della proprietà, l'art. 1523 c.c. prevede che il compratore acquista la proprietà della cosa con il pagamento dell'ultima rata di prezzo, ma assume i rischi dal momento della consegna. Pertanto, la rilevazione del ricavo e del relativo credito avvengono alla consegna, indipendentemente dal passaggio di proprietà.

I crediti originati da ricavi per prestazioni di servizi sono rilevati in base al principio della competenza quando il servizio è reso, cioè la prestazione è stata effettuata.

30. I crediti che si originano per ragioni differenti dallo scambio di beni e servizi (ad esempio per operazioni di finanziamento) sono iscrivibili in bilancio se sussiste "titolo" al credito, e cioè se essi rappresentano effettivamente un'obbligazione di terzi verso la società».

- crediti verso altri enti pubblici o privati;
- crediti derivanti da affitti o locazioni di immobili di proprietà dell'Ateneo;
- crediti verso dipendenti in servizio e cessati (personale docente e tecnico amministrativo) e verso collaboratori a vario titolo dell'Ateneo;
- crediti derivanti da provvedimenti giudiziari;
- crediti derivanti dalla duplicazione delle scritture contabili che hanno originato un duplice pagamento (c.d. indebito oggettivo).

Una volta individuato il rapporto che ha originato il credito, ed effettuata la rilevazione ed iscrizione (nonché successiva conservazione) nelle scritture contabili dell'ateneo, di fondamentale importanza è la successiva rapida e puntuale gestione amministrativa.

Nello specifico sono competenti alla gestione del credito e, pertanto, al suo successivo recupero, il responsabile amministrativo della struttura (centro autonomo) o il dirigente di area presso la quale lo stesso si è originato.

Dunque, saranno a carico di questi soggetti – di concerto con l'ufficio entrate di ateneo – le attività dirette al monitoraggio del credito e all'ottenimento del pagamento da parte del debitore.

Fatta eccezione, infatti, per determinate categorie di procedure concorsuali, il primo input di avvio della procedura di recupero del credito spetta proprio al soggetto a cui compete la gestione del credito stesso.

Qualunque sia il soggetto debitore e qualsiasi sia il valore del credito da azionare, due fattori rivestono un ruolo fondamentale nella procedura di recupero crediti: la tempestività e l'iter attivato per il recupero.

La tempestività, nello specifico, incide notevolmente sul-

le probabilità di recupero del credito che si vuole azionare: maggiore sarà la reattività nell'affrontare una situazione di mancato pagamento da parte del debitore, maggiori saranno le possibilità di recupero.

Per quanto riguarda il metodo, invece, è importante suddividere l'iter della procedura in varie fasi ad incisività crescente in modo da intraprendere un'azione che porti al miglior risultato possibile, avuto riguardo alle diverse situazioni che si prospettano e alle reali possibilità di recupero.

Partendo dal presupposto che per ogni credito la situazione va valutata caso per caso, laddove il debitore non adempia spontaneamente all'obbligazione, è attivabile una procedura idealmente suddivisa in quattro fasi:

- prima fase: l'ateneo avvia tutte le indagini possibili in merito alla situazione patrimoniale del debitore e alla sua reperibilità. Queste indagini forniscono elementi utili per una valutazione in merito alla convenienza o meno dell'attività di recupero;
- seconda fase: trattasi di una fase stragiudiziale, nella quale vengono esercitate tutte le attività atte a definire in via bonaria il recupero degli importi dovuti dal debitore. La legge non regola questa fase ed il creditore è libero di scegliere se intraprenderla o meno e con quali strumenti;
- terza fase: se la precedente richiesta stragiudiziale non ha avuto esito positivo l'università dà avvio ad una fase giudiziale, prodromica al recupero coattivo del credito, che consiste nella richiesta rivolta ad un giudice di condanna del debitore al pagamento delle somme scadute. La procedura è regolamentata, ad esclusione delle procedure concorsuali, dal Codice di procedura civile (e, come si vedrà più avanti, dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639);

- quarta fase: ottenuto il titolo esecutivo in fase giudiziale si passa al recupero forzoso del credito ingiunto mediante avvio di una procedura esecutiva.

2. *Le indagini preventive*

Prima di affrontare i costi di un'azione giudiziaria, è necessario avere la certezza che il debitore stesso sia reperibile in modo tale da poter effettuare tutte le notifiche necessarie. È, altresì, importante individuare i beni mobili o immobili utilmente aggredibili per accertarsi che siano di valore almeno equiparabile al credito che si vuole azionare. In caso contrario, infatti, le spese della procedura rischierebbero di superare il ricavo e di comprimere il soddisfacimento del credito.

Per quanto concerne l'indirizzo del debitore va fatta una distinzione tra persona fisica e persona giuridica o professionista. Per questi ultimi, infatti, l'indirizzo è facilmente reperibile: sui siti istituzionali, mediante ricerca della pec del debitore con inserimento della partita IVA sul sito *www.inipec.gov.it* o del codice fiscale sul sito *www.domiciliodigitale.gov.it*, o, da ultimo, mediante ricerca nei canali internet che pubblicizzano l'attività di impresa. Si ricorda che per le società di capitali, per le società di persone e per i professionisti iscritti in albi o elenchi e per le pubbliche amministrazioni, il d.l. 29 novembre 2008, n. 185 convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2 ha stabilito, infatti, l'obbligo di dotarsi di una casella di posta elettronica certificata.

Invece, se il debitore è una persona fisica, sarà possibile effettuare le ricerche relative all'indirizzo di residenza mediante richiesta rivolta all'ufficio dell'anagrafe del comune di ultima residenza conosciuta del debitore.

Ulteriore ricostruzione, non sempre facile, riguarda l'individuazione da parte dell'università dei cespiti aggredibili. Infatti, non sempre gli strumenti a disposizione sono sufficienti per avere un quadro chiaro della reale situazione finanziaria e patrimoniale del debitore.

In tale ottica, sicuramente utile è lo strumento della visura camerale (estraibile a mezzo del portale on line della camera di commercio) anche se usufruibile solo per i debitori soggetti ad iscrizione presso la camera di commercio o titolari di partita IVA. Mediante l'accesso al portale on line della camera di commercio, infatti, è possibile disporre di un aggiornamento costante della situazione dell'impresa debitrice nonché visionare i bilanci della stessa e verificare l'esistenza o meno di procedure concorsuali in capo al soggetto debitore.

Dunque, all'esito delle verifiche, l'università sarà in grado di scegliere con maggiore consapevolezza i soggetti con cui instaurare rapporti contrattuali evitando, per quanto possibile, che si creino situazioni di criticità *ab origine*.

Altro mezzo utile è la visura catastale estraibile, a seguito di accreditamento, dal portale on line dell'ufficio del catasto. Con detto strumento è possibile verificare se il debitore vanta diritti reali sugli immobili presenti nel territorio nazionale (in alcune città è disponibile e di libero accesso anche l'ufficio tavolare, seppur territorialmente limitato) nonché se vi sono iscrizioni a peso degli immobili stessi.

Se da tali strumenti (camera di commercio e ufficio del catasto) non dovessero essere reperiti cespiti aggredibili, l'università – in questa fase – non dispone, purtroppo, di ulteriori canali di ricerca e, pertanto, si complica la valutazione in merito all'utilità ed economicità sia di una eventuale azione legale sia della successiva fase di esecuzione coattiva.

Andranno, pertanto, valutati attentamente gli strumenti a disposizione dell'università nelle fasi successive del recupero del credito, adottando cautelativamente il mezzo che prevede il minor rischio ed il minor costo, sempre che non appaia palese l'inesigibilità del credito.

In tale ultima situazione non rimarrà che procedere con la dichiarazione di inesigibilità del credito e relativo stralcio dalle scritture contabili di ateneo.

Vista la peculiarità delle strutture che compongono l'università, la procedura di stralcio sarà attivabile:

- nel caso in cui il credito afferisca all'amministrazione centrale a firma del Direttore Generale, con ampia e specifica motivazione delle ragioni della cancellazione del credito;
- nel caso in cui il credito afferisca ad un dipartimento a firma del direttore del dipartimento, il quale dovrà allegare alla richiesta di stralcio la delibera del consiglio di dipartimento. La richiesta dovrà essere ampiamente e specificatamente motivata indicando il numero identificativo del documento di entrata, il titolo giuridico del credito e l'eventuale voce contabile e descrizione del progetto su cui recuperare il budget relativo al mancato introito.

Una volta predisposta, la richiesta di stralcio andrà inoltrata all'ufficio entrate ed al settore bilancio che, a seguito della dovuta istruttoria, la sottoporrà all'approvazione del Consiglio di Amministrazione.

3. *La fase stragiudiziale*

Esaurite le indagini sul debitore, si passa alla seconda fase del recupero crediti ovvero quella stragiudiziale. Se ben gestita, tale fase può essere di fondamentale importanza nella

buona riuscita della procedura nonché molto più redditizia di una successiva eventuale fase giudiziale.

Non vi è un iter procedurale specifico previsto da normativa poiché le scelte operative dipenderanno molto dai rapporti che intercorrono tra l'università e il debitore, dalla disponibilità che questi dimostrerà nei confronti dell'ateneo e dall'importo del credito stesso. Per queste ragioni è essenziale che la struttura a cui compete la gestione del credito, alla scadenza pattuita con il debitore per il pagamento, attui il prima possibile tutte le azioni utili alla riscossione dello stesso.

Tale proattività viene in rilievo anche sotto il profilo della prescrizione e della decadenza del credito, in quanto una procrastinazione nell'esercizio del diritto di credito potrebbe portare alla prescrizione dello stesso ed alla sua conseguente inesigibilità.

La prescrizione, infatti, è un istituto giuridico che disciplina i termini entro i quali deve essere fatto valere un diritto o avviata una azione legale. Non vi è distinzione sulla natura dei crediti ma sulla durata con i quali gli stessi si prescrivono e, di conseguenza, dei termini con i quali il creditore perde ogni diritto di escuterli. La ratio di tale istituto è quella di dare certezza all'escussione sia lato creditore sia lato debitore (evitando ricerche in merito ad una prova del pagamento troppo datata se non, nel frattempo, del tutto indisponibile) nonché di evitare l'intasamento dei tribunali con controversie di cui lo stesso creditore si è disinteressato.

I termini di prescrizione variano a seconda della natura del credito e sono disciplinati dagli articoli 2946 (prescrizione ordinaria)² e seguenti del c.c., a cui si rimanda.

² L'articolo 2946 del c.c. stabilisce i termini ordinari di prescrizione

La prescrizione è automatica e inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, essendo nullo qualsiasi accordo tra le parti modificativo del termine stesso.

Sono, altresì, previsti strumenti di interruzione della prescrizione che consentono, cioè, di azzerare i termini della prescrizione e di farli ripartire da zero a far data dall'atto interruttivo. I principali strumenti, non esaustivi, sono:

- l'invio di una richiesta scritta da parte del creditore che preveda la certezza della ricezione da parte del debitore (raccomandata con ricevuta di ritorno o posta elettronica certificata);
- il riconoscimento del debito da parte del debitore;
- l'avvio di una trattativa;
- l'avvio della fase giudiziale per il recupero del credito (i termini inizieranno nuovamente a decorrere dalla data di ottenimento del titolo esecutivo).

Quanto al contenuto degli atti interruttivi della prescrizione la Corte suprema di Cassazione Civile, con l'ordinanza del 10 marzo 2022, n. 7835 ha specificato che, ai soli fini di interruzione della prescrizione, si deve escludere che «l'atto interruttivo debba necessariamente indicare l'importo richiesto in pagamento o l'intimazione ad adempiere, essendo sufficiente anche la mera richiesta scritta di adempimento accompagnata [...] dall'individuazione del debitore (Cass. 15714/2018; Cass. 15766/2006). Si è anzi affermato che, ai fini dell'interruzione della prescrizione, è sufficiente la comunicazione del fatto costitutivo della pretesa [...] che assolva allo scopo di portare a conoscenza del debitore la vo-

prevedendo che «Salvi i casi in cui la legge dispone diversamente, i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni».

lontà del creditore, chiaramente manifestata, di far valere il proprio diritto (Cass. 24054/2015)».

Diverso dalla prescrizione è l'istituto della decadenza, il quale non si basa sul fatto soggettivo dell'inerzia del titolare ma sul fatto oggettivo del mancato esercizio del diritto nel tempo stabilito (rileva solo il decorso del tempo)³.

Per questo motivo non si applicano le regole in tema di sospensione e interruzione, pertanto, una volta impedita la decadenza, rimangono applicabili unicamente le disposizioni che regolano la prescrizione.

L'art. 2965 del c.c. consente alle parti, altresì, di stabilire contrattualmente un termine di decadenza ma, per evitare un uso sconsiderato dell'istituto, è prevista la nullità del patto che renda per una delle parti eccessivamente difficile l'esercizio del diritto.

Premesso un tanto e ferma restando l'operatività degli istituti della prescrizione e della decadenza, vi è ampia discrezionalità per l'ateneo in merito alle tempistiche con cui effettuare i solleciti. Pur ribadendo la necessità di valutare caso per caso la situazione del soggetto debitore, in linea generale è possibile delineare, in capo alle strutture che hanno in gestione il credito, un iter da seguire in questa fase che preveda:

- un primo sollecito (anche telefonico se i rapporti con il debitore sono buoni) entro la fine della settimana lavorativa successiva alla scadenza del pagamento;
- una prima richiesta di pagamento scritta, se il sollecito telefonico non è efficace (o non è possibile), entro

³ L'articolo 2964 del c.c. stabilisce che «Quando un diritto deve esercitarsi entro un dato termine sotto pena di decadenza, non si applicano le norme relative all'interruzione della prescrizione. Del pari non si applicano le norme che si riferiscono alla sospensione, salvo che sia disposto altrimenti».

- 20 giorni dal sollecito telefonico (o dalla scadenza del pagamento), contenente il titolo giuridico posto a base del credito, la quantificazione dell'importo da versare e l'invito a provvedere entro un certo termine (di solito 15-20 giorni dal ricevimento del sollecito). Sarà la struttura che ha in gestione il credito a valutare quanto essere incisiva potendo sia inviare una raccomandata A/R con l'intimazione di pagamento sia semplicemente ricordare al debitore la scadenza del termine concesso;
- decorso un mese dall'invio del primo sollecito scritto senza che il debitore abbia adempiuto, l'invio di una pec o una raccomandata con ricevuta di ritorno di intimazione e diffida ad adempiere entro 15 giorni dal ricevimento della missiva, dai toni necessariamente più formali, evidenziando che, in caso di inadempimento, la pratica verrà trasmessa all'ufficio legale per il recupero del credito. Sarà il responsabile del procedimento a verificare che l'ingiunzione sia stata recapitata al debitore e, se non risultasse recapitata, ad accertarsi della correttezza dell'indirizzo e a ripetere l'ingiunzione all'indirizzo corretto. L'ingiunzione va sottoscritta dal dirigente di area (o, ove mancante, dal direttore generale) o dal direttore del dipartimento, a seconda che il credito sia riferito all'amministrazione centrale o a un dipartimento;
 - decorsi 20 giorni dall'invio del secondo sollecito, previa verifica della ricezione della raccomandata (è sufficiente anche la compiuta giacenza) e che il credito non sia prescritto, la pratica andrà trasmessa all'ufficio legale corredata da una relazione descrittiva accompagnata da tutta la documentazione di supporto;
 - la copia dei solleciti effettuati e della nota di trasmissione della pratica va trasmessa, altresì, all'ufficio entrate

dell'ateneo per una corretta gestione del procedimento di monitoraggio dei crediti.

La richiesta di pagamento dovrà contenere: l'indicazione della fonte del diritto vantato (titolo giuridico), l'importo dovuto con l'allegazione del pagoPA per poter procedere al pagamento e il termine entro il quale va effettuato il pagamento.

Per quanto riguarda il metodo di pagamento, non è più possibile indicare i riferimenti bancari in quanto la piattaforma pagoPA, prevista all'art. 5 del C.A.D. di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, prevede l'adesione obbligatoria ed in via esclusiva al sistema di pagamento pagoPA per tutte le pubbliche amministrazioni (ai sensi del combinato disposto dell'art. 2, comma 2 del C.A.D. e dell'art. 15, comma 5 bis, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179); le università, pertanto, sono obbligate a dismettere tutti gli altri sistemi di incasso.

Esaurita la fase stragiudiziale la pratica passa all'ufficio legale di ateneo, il quale dovrà valutare quali, tra le procedure esperibili, sia la più idonea nel caso concreto.

4. Le procedure di recupero crediti

Prima di procedere con la trattazione delle procedure utilizzabili dall'università per il recupero del credito occorre verificare che lo stesso non sia divenuto inesigibile ovvero che non possa più essere incassato poiché, in tali situazioni, il creditore non potrà più pretendere il pagamento.

L'inesigibilità può dipendere da vari fattori come, ad esempio, l'irreperibilità del debitore, l'avvio di una procedura concorsuale in capo al debitore, il comprovato stato di insolvenza di quest'ultimo (situazione di mancata liquidità), la nullatenenza del debitore o la prescrizione del credito.

Verificata l'azionabilità del credito, le procedure utilizzabili a' termini del c.p.c. per l'ottenimento di un titolo esecutivo – fatta eccezione per le persone giuridiche soggette a procedure concorsuali – sono fondamentalmente riconducibili al decreto ingiuntivo e all'atto di citazione innanzi al giudice competente (Giudice di Pace per le controversie di valore inferiore a € 10.000,00 e Tribunale per gli importi superiori). A tali procedure, si aggiungono l'ingiunzione fiscale così come prevista dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639 e le procedure di recupero dei crediti all'estero.

Il decreto ingiuntivo è lo strumento più rapido e meno costoso previsto dal nostro c.p.c. per il recupero crediti. È un atto giudiziario disciplinato dagli articoli 633 e seguenti del c.p.c. e garantisce, in tempi brevi, un titolo esecutivo al creditore che ne faccia richiesta.

Essendo un procedimento sommario (più snello e che si svolge *inaudita altera parte*, salvo opposizione), tale istituto richiede la presenza dei seguenti requisiti essenziali in capo al ricorrente:

- deve essere titolare di un diritto di credito:
 - I. certo: un credito può ritenersi tale quando il creditore è in grado di dimostrarne facilmente e incontrovertibilmente l'esistenza;
 - II. liquido: l'ammontare del credito risulta espresso in misura determinata e non in modo generico; tuttavia, è sufficiente che l'importo del credito sia desumibile da una mera operazione aritmetica sulla base degli elementi indicati dal titolo;
 - III. esigibile: non sottoposto a condizione sospensiva né a termini. Si tratta dunque di un credito che può essere fatto valere in giudizio per ottenere una sentenza di condanna;

- deve essere in grado di fornire una prova scritta (concetto da intendersi in senso ampio) del credito vantato.

Con particolare riferimento alla prova scritta che l'ateneo deve produrre, l'art. 635 del c.p.c. specifica che «per i crediti dello Stato, o di enti o istituti soggetti a tutela o vigilanza dello Stato, sono prove idonee anche i libri o registri della pubblica amministrazione, quando un funzionario all'uopo autorizzato o un notaio ne attesta la regolare tenuta a norma delle leggi e dei regolamenti. Restano salve le disposizioni delle leggi sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli enti o istituti sopra indicati.

Per i crediti derivanti da omesso versamento agli enti di previdenza e di assistenza dei contributi relativi ai rapporti indicati nell'articolo 459, sono altresì prove idonee gli accertamenti eseguiti dall'Ispettorato del lavoro e dai funzionari degli enti».

Soddisfatti i requisiti di cui sopra, il creditore può rivolgersi all'autorità giudiziaria e chiedere l'emissione di una ingiunzione di pagamento nei confronti del debitore inadempiente.

A questo punto il procedimento d'ingiunzione si articola in due fasi, di cui la seconda solo eventuale.

La prima fase (c.d. monitoria in senso stretto) si avvia con il deposito del ricorso al giudice competente. Segue l'emissione del decreto ingiuntivo, ossia un comando a pagare emesso dal giudice nei confronti del debitore, senza la necessaria presenza del debitore stesso. Il giudice potrebbe anche rigettare il ricorso dell'ateneo, così definendo la procedura. Se il ricorso viene accolto e il decreto ingiuntivo emesso, l'università ricorrente dovrà notificare il decreto ingiuntivo entro 60 giorni dalla sua emissione.

La seconda fase, soltanto eventuale, si ha se, una volta notificato il decreto ingiuntivo, il debitore propone opposizione. Così facendo, si avvia un processo ordinario di cognizione, destinato a concludersi con sentenza.

Se il debitore, ricevuto il decreto ingiuntivo contenente l'ordine di pagamento, non paga o non presenta opposizione entro 40 giorni dall'avvenuta notifica, il decreto diventa definitivo e il creditore può procedere mediante formazione del c.d. atto di precetto. In detto atto, che ha efficacia temporale limitata a 90 giorni, si intima formalmente al debitore di provvedere al pagamento nel termine minimo di 10 giorni dalla notifica.

Nel caso in cui anche il precetto rimanesse privo di riscontro l'ateneo potrà quindi procedere con le azioni esecutive che riterrà più confacenti al caso concreto.

Va evidenziato che, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (facente parte della c.d. riforma Cartabia) ha emendato l'articolo 654 del c.p.c. nella parte in cui disciplinava l'esecutorietà ed esecuzione del decreto ingiuntivo. Tali correzioni sono state necessarie al fine di coordinare la norma con l'abolizione della formula esecutiva prevista nell'ambito del processo esecutivo.

La norma post-riforma, infatti, statuisce che «L'esecutorietà non disposta con la sentenza o con l'ordinanza di cui all'articolo precedente è conferita con decreto del giudice che ha pronunciato l'ingiunzione scritto in calce all'originale del decreto di ingiunzione. Ai fini dell'esecuzione non occorre una nuova notificazione del decreto esecutivo; ma nel precetto deve farsi menzione del provvedimento che ha disposto l'esecutorietà».

Nel caso in cui, invece, l'ateneo non abbia una prova scritta del credito che intende azionare oppure il debitore si

opponga al decreto ingiuntivo notificato, si aprirà un procedimento di merito così come disciplinato dal c.p.c.. Anche in questo caso l'onere della prova del credito ricadrà in capo all'Università.

Le recenti riforme legislative del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 e del d.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164 (c.d. correttivo Cartabia), hanno accelerato le tempistiche del procedimento di cognizione stabilendo che lo stesso può svolgersi sia con rito ordinario (con tempi e trattazioni più ampie) sia con rito semplificato (più snello se il valore o la complessità sono minori). Per la disciplina si rimanda ai relativi articoli del c.p.c..

Ulteriore e più importante strumento di recupero dei crediti per gli atenei (soprattutto per quelli che non sono dotati di una avvocatura interna) è identificabile nell'ingiunzione fiscale, così come disciplinata dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639.

Mediante l'applicazione di questo strumento, infatti, decorsi inutilmente 30 giorni dalla notifica dell'ingiunzione al debitore, la stessa assume a titolo esecutivo e l'ente creditore può procedere coattivamente per il recupero del credito senza ulteriori aggravii procedurali. Non solo, tale strumento evita gli aggravii di costo propri delle procedure del c.p.c. grazie alla redazione dell'atto di ingiunzione direttamente a cura dell'ateneo, limitando la spesa ai soli costi del sollecito di pagamento, marca da bollo e notifica, oltre che, ovviamente, al costo delle risorse umane impiegate.

Tali circostanze rendono l'ingiunzione fiscale preferibile agli altri strumenti analizzati sopra, soprattutto nei casi di incertezza in merito alla capienza del debitore.

Entrando più nello specifico, l'ingiunzione fiscale si inquadra quale provvedimento amministrativo autoritario,

espressione del potere di autotutela della pubblica amministrazione.

Si tratta di un procedimento speciale e privilegiato improntato a criteri di massima celerità in vista della tempestiva riscossione delle pubbliche entrate: tale istituto «trova il suo fondamento e la sua giustificazione nell'esigenza, vivamente sentita in ogni tempo, di consentire agli enti pubblici la celere riscossione delle loro entrate senza ricorrere all'autorità giudiziaria per procurarsi il titolo esecutivo necessario per l'esecuzione forzata; per soddisfare questa esigenza il t.u. 14 aprile 1910, n. 639, per quanto riguarda la riscossione delle entrate patrimoniali» consente «a molti enti pubblici, meritevoli di particolare tutela, di servirsi dell'ingiunzione per procedere in via coattiva alla loro riscossione, con un procedimento speciale e privilegiato»⁴.

Dello stesso avviso risulta la suprema Corte di Cassazione Civile quando statuisce che «l'ingiunzione fiscale cumula in sé la duplice natura e funzione di titolo esecutivo unilateralmente formato dalla pubblica amministrazione nell'esercizio del suo peculiare potere di autoaccertamento e autotutela e di atto prodromico all'inizio dell'esecuzione coattiva equipollente a quello che nel processo civile ordinario è l'atto di precetto»⁵.

L'utilizzo dell'ingiunzione fiscale, però, non è sempre stato pacifico in quanto la mancata inclusione dell'università tra i soggetti titolari del potere di emettere le ingiunzioni fiscali di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639 aveva creato svariati dubbi interpretativi.

⁴ B. COCIVERA, *Ingiunzione*, *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1971.

⁵ Cfr. Cass. Civ., sez. I, sentenza 3 aprile 1997, n. 2894.

L'art. 1 del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, infatti, prevede che i soggetti che possono avvalersi del procedimento speciale in oggetto per la riscossione delle entrate patrimoniali sono:

- lo Stato;
- il fondo per il culto;
- il fondo di religione e beneficenza di Roma;
- gli economati generali e i sub-economati dei benefici vacanti;
- le province;
- i comuni;
- le istituzioni pubbliche di beneficenza;
- altri enti pubblici, successivamente istituiti, indicati in leggi speciali.

Ebbene, nella menzionata elencazione non compare l'indicazione specifica delle università. Tuttavia, la giurisprudenza (sia amministrativa che ordinaria) si è più volte pronunciata affermando la legittimazione attiva delle università ad avvalersi del procedimento di ingiunzione fiscale previsto dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639.

Con una sentenza recente, il Tar Campania ha ritenuto sussistente tale legittimazione attiva delle università, in quanto «lo strumento dell'ingiunzione fiscale è appannaggio non solo delle amministrazioni statali, ma anche degli enti pubblici diversi dallo Stato, fra cui rientrano a pieno titolo le amministrazioni universitarie [...] avendo l'elencazione contemplata dall'art. 1 cit. funzione meramente indicativa degli enti legittimati ad emettere l'ingiunzione fiscale, la quale, viceversa, rientra nel novero delle prerogative di ogni ente pubblico a carattere territoriale o funzionale»⁶.

Anche il Tribunale ordinario di Napoli, in tempi più ri-

⁶ Cfr. Tar Campania, sentenza 17 febbraio 2021, n. 1033.

salenti, ha affrontato la medesima questione, nell'ambito di un giudizio in cui la ricorrente, dipendente dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, aveva impugnato, eccependone la nullità, l'ingiunzione fiscale notificata dall'ateneo, invocando l'inapplicabilità del r.d. 14 aprile 1910, n. 639 in quanto tale procedimento era utilizzabile esclusivamente dai soggetti pubblici elencati dall'art. 1 e non, in via analogica, da enti diversi.

Il Giudice di primo grado, nel caso di specie, ha affermato che l'elenco di cui all'articolo 1 del r.d. non ha natura tassativa e che il procedimento trova il suo fondamento nei poteri di auto accertamento e di autotutela della pubblica amministrazione. Ha specificato, poi, che sono gli enti pubblici in generale a poter legittimamente usare tale strumento, e che la natura di ente pubblico autonomo legittima l'università, in virtù dei poteri di auto accertamento ed autotutela, a fare ricorso al procedimento di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639.

Le statuizioni del giudice di primo grado sono state, poi, confermate sia in sede di appello sia in Cassazione dove la suprema Corte ha confermato nel merito la decisione della Corte d'Appello di Napoli⁷.

Autorevole dottrina, inoltre, si mostra favorevole all'estensione alle amministrazioni universitarie della legittimazione ad avvalersi della speciale procedura di riscossione di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639 anche per il susseguirsi, negli anni, di una serie di interventi normativi che hanno esteso l'ambito applicativo dell'istituto, sia sotto il profilo soggettivo (estensione espressa della legittimazione a soggetti originariamente non previsti) sia sotto il profilo oggettivo

⁷ Cfr. Cass. Civ., sentenza 20 giugno 2016, n. 12674.

(procedura utilizzabile non solo per la riscossione di crediti di natura pubblicistica, bensì anche per tributi e crediti di origine privatistica).

Anche il Tribunale di Trieste – Sezione civile – controverse del lavoro – con la sentenza n. 69 del 13 marzo 2024 ha pacificamente riconosciuto l'utilizzo da parte dell'Università dello strumento di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639. Nel caso di specie si verteva in tema di riscossione di un credito vantato nei confronti di un professore per l'incompatibilità – sanzionata anche disciplinarmente – di un incarico extra-istituzionale dal medesimo assunto.

Per quanto riguarda, invece, il profilo oggettivo di operatività, va osservato che lo strumento dell'ingiunzione fiscale di cui al citato r.d. 14 aprile 1910, n. 639 è utilizzabile non soltanto per la riscossione dei tributi e delle entrate strettamente di diritto pubblico, bensì anche per il recupero delle entrate di diritto privato.

Infatti, come confermato dalla prevalente giurisprudenza di legittimità (ex multis, Cassazione Civile, Sezioni Unite, 25 maggio 2009, n. 11992 e Cassazione Civile, Sez. I, 11 aprile 2016, n. 7076, lo speciale procedimento di riscossione mediante ingiunzione disciplinato dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639 «è utilizzabile, da parte della pubblica amministrazione, non solo per le entrate strettamente di diritto pubblico, ma anche per quelle di diritto privato, trovando il suo fondamento nel potere di auto-accertamento della medesima pubblica amministrazione, con il solo limite che il credito in base al quale viene emesso l'ordine di pagare sia certo, liquido ed esigibile, dovendo la sua sussistenza, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati, rispetto ai quali l'amministrazione dispone di un mero potere di accertamen-

to, restando affidata al giudice del merito la valutazione in concreto dell'esistenza dei suindicati presupposti».

Dunque, presupposto dell'utilizzabilità dello strumento dell'ingiunzione fiscale è che il credito vantato dall'amministrazione, di qualsiasi natura esso sia, sia certo, liquido ed esigibile. Pertanto, non deve residuare alcun potere di determinazione unilaterale dell'amministrazione, dovendo la sussistenza del credito, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati, riconoscendosi all'amministrazione un mero potere di accertamento dei detti elementi ai fini della formazione del titolo esecutivo (Cfr. Corte di Cassazione, Sez. I, sentenza 25 agosto 2004, n. 16855, nonché Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 25 maggio 2009, n. 11992).

Per quanto concerne la possibilità del debitore di opporsi all'ingiunzione fiscale, l'art. 3 del citato r.d. 14 aprile 1910, n. 639 prevede espressamente, al primo comma, che «Entro trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione, il debitore può contro di questa produrre ricorso od opposizione avanti il conciliatore o il pretore, o il tribunale del luogo in cui ha sede l'ufficio emittente, secondo la rispettiva competenza, a norma del Codice di procedura civile». Secondo la citata previsione legislativa, dunque, l'impugnazione dell'ingiunzione fiscale va proposta (con ricorso o con atto di citazione in opposizione) davanti all'autorità giudiziaria ordinaria.

Sul punto è intervenuto molto più recentemente il legislatore, con l'art. 32 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, che prevede come «Le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'articolo 3 del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate

patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, sono regolate dal rito ordinario di cognizione. È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto». Ne consegue, per l'effetto, una conferma legislativa della giurisdizione ordinaria in tema di impugnazione dell'ingiunzione fiscale emessa, secondo le previsioni del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, dallo Stato e dagli altri enti pubblici per la riscossione delle rispettive entrate patrimoniali.

Decorso inutilmente⁸ il termine di 30 giorni di cui all'art. 2 r.d. 14 aprile 1910, n. 639, l'ingiunzione fiscale regolarmente notificata acquista efficacia di titolo esecutivo, con conseguente possibilità, per l'ente creditore, di procedere coattivamente nei confronti del debitore per il recupero del credito.

Da ultimo si evidenzia che accade frequentemente che le università si trovino ad essere creditrici di somme di denaro nei confronti di soggetti terzi imprenditori e che le iniziative sopra dette, intraprese per il recupero dei crediti vantati, non abbiano esito positivo a causa della condizione di insolvenza ed incapacienza in cui si trova il soggetto debitore, tanto da rendere necessaria l'attivazione delle procedure concorsuali previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (C.C.I.I.) di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (come successivamente modificato dal d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83).

Senza entrare nel dettaglio delle varie procedure, che non sono oggetto di tale pubblicazione, si vuole solo evidenziare la presenza della richiesta di ammissione al passivo quale

⁸ Ci si riferisce alle seguenti ipotesi: mancato pagamento spontaneo da parte del debitore entro il termine di trenta giorni; mancata opposizione all'ingiunzione fiscale da parte del debitore; rigetto dell'eventuale impugnazione proposta.

quarto strumento di recupero del credito, qualora il debitore sia sottoposto ad una procedura concorsuale.

È importante ricordare, infatti, che nelle procedure previste dal C.C.I.I. (sia negoziali che liquidatorie) è previsto l'istituto dell'esdebitazione del debitore, il quale comporta l'inesigibilità dei crediti rimasti insoddisfatti.

È fondamentale, pertanto, che l'ateneo partecipi alle varie procedure sia negoziali che liquidatorie previste dal nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, reagendo prontamente a fronte di mancati pagamenti da parte di imprese debitorie, nel tentativo di recuperare, per quanto possibile, il credito vantato dall'università.

Di rilievo per le università, seppur in casi residuali, sono anche gli strumenti attivabili in caso di controversie transfrontaliere, con riguardo all'ipotesi in cui la controparte abbia domicilio o residenza in uno degli Stati membri dell'Unione europea diverso dall'Italia.

Di seguito si riporta una panoramica generale degli strumenti e delle relative iniziative che, sotto il profilo tecnico-giuridico, il creditore può promuovere per ottenere un titolo esecutivo che consenta l'esecuzione su beni del debitore all'estero:

- intentare un'azione giudiziaria presso il paese di residenza/domicilio o sede legale del debitore;
- intentare un'azione giudiziaria presso la giurisdizione italiana, e poi ottenere l'attestato di titolo esecutivo europeo (TEE); in tale ambito sono previsti due tipi di procedure: una per i crediti non contestati (regolamento CE 21 aprile 2004, n. 805) e una, in generale, per le decisioni in materia civile e commerciale (regolamento UE 12 dicembre 2012, n. 1215);

- avvalersi del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento (regolamento CE 12 dicembre 2006, n. 1896);
- avvalersi del procedimento europeo per le controversie di modesta entità (regolamento CE 11 luglio 2007, n. 861).

Quanto alla fase dell'esecuzione forzata, questa avverrà all'estero in base alle procedure nazionali del Paese dell'UE in cui il debitore si trova, e verrà trattata nel successivo paragrafo.

Sin da ora si precisa che la valutazione di economicità degli strumenti di cui sopra è molto incerta e difficile in quanto molti elementi di valutazione sono aleatori. Vi è infatti la concreta possibilità che il debitore non possieda cespiti aggredibili all'estero e che di conseguenza gli sforzi dell'università risultino vani, dopo aver impiegato risorse umane e sostenuto spese difficilmente stimabili a priori. Si tratta di un'aleatorietà insita in tutte le procedure di recupero dei crediti, aggravata fortemente dal fatto che deve procedersi all'estero, dunque in base a procedure e meccanismi non chiaramente conoscibili a priori. La predetta valutazione, pertanto, non può prescindere dall'esame del caso concreto e molte variabili dovranno essere valutate: si dovrà tener conto, per esempio, del valore del credito, se si abbiano notizie in ordine alla situazione patrimoniale del debitore, se il debitore abbia contestato il credito nell'ambito dei tentativi dell'università di trovare una soluzione bonaria, ecc..

Particolare menzione merita l'ingiunzione di pagamento europea (IPE), disciplinata dal regolamento CE 12 dicembre 2006, n. 1896 (entrato in vigore il 12 dicembre 2008) così come modificato dal regolamento UE 16 dicembre 2015, n. 2421, per la snellezza della procedura di ottenimento del titolo esecutivo attuata mediante compilazione

di moduli standard che il creditore deve completare per ottenere un titolo valido ed eseguibile all'interno dei paesi appartenenti all'Unione europea (denominato decreto ingiuntivo europeo).

È uno strumento che consente di recuperare quei crediti pecuniari non contestati – senza limiti di importo ma con una procedura ancor più semplificata per le controversie di modesta entità – che scaturiscono da rapporti transfrontalieri in materia civile e commerciale e che mira a semplificare, accelerare e ridurre i costi dei procedimenti relativi alle controversie transfrontaliere. Viene riconosciuta ed eseguita automaticamente in tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione della Danimarca, senza bisogno di una dichiarazione che ne riconosca la forza esecutiva (art. 2 comma 3 regolamento CE 12 dicembre 2006, n. 1896).

Ha carattere facoltativo e non sostitutivo rispetto alla procedura nazionale di ingiunzione di pagamento e non prevede né il necessario patrocinio di un avvocato (salva opposizione da parte dell'ingiunto) né l'obbligo di allegare documentazione, per questo motivo si adatta alle esigenze anche delle università che non sono dotate di un'avvocatura interna. Si svolge prevalentemente per iscritto salvo qualora venga contestato o vi sia opposizione, nel qual caso il procedimento, a seconda di quanto indicato dal debitore nel modulo, o si interrompe o prosegue in conformità di una procedura civile nazionale appropriata.

I presupposti per applicare la procedura europea di cui al regolamento CE 12 dicembre 2006, n. 1896, sono: che si tratti di controversia transfrontaliera, che il credito sia liquido ed esigibile, che si verta in materia civile o commerciale. Sono escluse le obbligazioni extracontrattuali, salvo che abbiano formato oggetto di un accordo fra le parti, vi sia stato

riconoscimento del debito o i crediti riguardino debiti liquidi risultanti dalla comproprietà di un bene.

Sono invece escluse dall'operatività della procedura le controversie in materia:

- doganale, amministrativa e fiscale;
- fallimentare, concordataria o procedure similari;
- di regime patrimoniale dei coniugi;
- di testamenti e successioni;
- della sicurezza sociale;
- della responsabilità dello Stato per atti od omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri.

Le spese di introduzione del procedimento sono pari a quelle previste da ciascuno Stato membro per la procedura nazionale di ingiunzione. In Italia, si applica il contributo unificato in base al valore, ridotto della metà.

La competenza giurisdizionale, ai sensi dell'art. 6 regolamento CE 12 dicembre 2006, n. 1896, viene determinata seguendo le disposizioni contenute nel regolamento UE 12 dicembre 2012, n. 1215 (cosiddetto Bruxelles I bis) avente ad oggetto «la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale» ed è verificabile sul portale europeo della giustizia elettronica.

Il debitore può sempre opporsi all'ingiunzione entro 30 giorni dalla notifica contestando il credito, ma senza obbligo di precisarne le ragioni, salvo quanto previsto all'art. 20 del regolamento CE 12 dicembre 2006, n. 1896 (in materia di riesame).

Il creditore, nella domanda, può chiedere che in caso di opposizione del convenuto il procedimento venga interrotto (per evitare l'eventuale rito ordinario) oppure prosegua in conformità di una procedura civile nazionale appropriata.

Decorso inutilmente il termine per proporre opposizione, l'IPE acquista l'efficacia di titolo esecutivo e può essere portata ad esecuzione.

Un'ingiunzione di pagamento europea, divenuta esecutiva nello Stato membro in cui è stata emessa, è riconosciuta ed eseguita negli altri Stati membri senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento (art. 19 regolamento CE 12 dicembre 2006, n. 1896). Lo Stato membro di esecuzione non può riesaminare le circostanze o le procedure che hanno portato all'emissione dell'ingiunzione di pagamento ma l'esecuzione viene effettuata seguendo le regole dello Stato in cui avviene.

Trattandosi di controversie transfrontaliere, è prevista la traduzione degli atti.

Se di facile reperimento è il fondamento normativo che consente il riconoscimento del titolo esecutivo nei paesi appartenenti all'Unione europea, più difficile è individuare la convenzione o il trattato di volta in volta applicabile per i singoli paesi extra UE. Qualora, pertanto, ci si trovasse a dover recuperare un credito da un debitore con residenza in un paese non appartenente all'Unione europea, bisognerà reperire la convenzione o il trattato applicabile a seconda del paese in cui si vuole eseguire il titolo esecutivo e andranno valutati di volta in volta gli strumenti disponibili nel caso concreto.

5. L'esecuzione coattiva e gli strumenti di riscossione dei crediti

Una volta acquisito un titolo avente efficacia esecutiva, l'ateneo può procedere coattivamente nei confronti del debitore per il recupero del credito.

L'esecuzione coattiva è la procedura che consente al creditore di poter soddisfare le sue pretese anche senza la collaborazione del debitore ed è disciplinata dagli articoli 474 e seguenti del c.p.c..

In merito proprio all'art. 474 c.p.c. va precisato che, a seguito della recente riforma Cartabia, è venuta meno la necessità dell'apposizione, da parte del cancelliere, del notaio o di altro pubblico ufficiale, della formula esecutiva, in passato prevista dall'art. 475 comma 3 del c.p.c..

L'attuale art. 474 comma 4 del c.p.c. prevede, infatti, che «Il titolo è messo in esecuzione da tutti gli ufficiali giudiziari che ne siano richiesti e da chiunque spetti, con l'assistenza del pubblico ministero e il concorso di tutti gli ufficiali della forza pubblica, quando ne siano legalmente richiesti».

Un tanto si collega al successivo art. 475 del c.p.c., il quale prevede che i provvedimenti, per valere come titoli per l'esecuzione forzata, debbano essere rilasciati in copia conforme all'originale (attestazione di conformità che di regola viene rilasciata dall'avvocato, ex art. 196-octies comma 2 delle disposizioni di attuazione al c.p.c.).

Da tale previsione discende una maggiore snellezza del sistema rispetto al passato in merito all'esecuzione di provvedimenti quali sentenze, provvedimenti e altri atti dell'autorità giudiziaria, nonché gli atti ricevuti da un notaio o da altro pubblico ufficiale.

A seconda dei beni del debitore sui quali il creditore intende rivalersi, l'esecuzione può essere:

- mobiliare, se ha ad oggetto denaro o altri beni mobili;
- immobiliare, se ha ad oggetto beni immobili;
- presso terzi, se ha ad oggetto crediti del debitore o altre cose mobili appartenenti al debitore ma nella disponibilità di terze persone.

Questi vari tipi di esecuzione coattiva hanno costi e seguono procedure diversamente regolate dalla legge, ma tutte sono accomunate dalla notifica del titolo esecutivo, del precetto e dell'atto di pignoramento. La scelta del tipo di esecuzione forzata dipende dai beni di cui dispone il debitore, per questa ragione è determinante operare un'adeguata indagine preliminare sia antecedentemente all'avvio della procedura di recupero credito sia una volta ottenuto il titolo esecutivo.

Le indagini post ottenimento del titolo esecutivo vengono ancor più in rilievo a seguito dell'ulteriore modifica apportata dalla riforma Cartabia concernente l'art. 492-bis del c.p.c., che disciplina la ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare.

A seguito della riforma la norma prevede una disciplina diversificata a seconda che l'istanza per le ricerche telematiche venga inoltrata dopo la notifica del precetto e dopo il decorso del termine dilatorio previsto dall'art. 482 c.p.c. ovvero prima: solo nel primo caso, è stata soppressa la necessità di autorizzazione da parte del presidente del Tribunale potendosi rivolgere direttamente all'ufficiale giudiziario.

L'istanza deve contenere il titolo esecutivo, il precetto, l'indicazione della e-mail e della pec del difensore e, nella sola ipotesi in cui sia presente, il provvedimento autorizzativo del presidente del Tribunale.

Ai sensi dell'art. 492 bis c.p.c., il deposito dell'istanza determina la sospensione del termine di efficacia del precetto (90 giorni) «fino alla comunicazione dell'ufficiale giudiziario di non aver eseguito le ricerche per mancanza dei presupposti o al rigetto da parte del presidente del tribunale dell'istanza ovvero fino alla comunicazione del processo verbale di cui al quarto comma».

Tale comunicazione da parte dell'ufficiale giudiziario è

necessaria per poter determinare con certezza il momento a partire dal quale il termine di efficacia del precetto riprende a decorrere.

Dunque, ottenuto il titolo esecutivo con le modalità ritenute più congrue e svolte le indagini preliminari ritenute più confacenti al caso di specie, si prospettano tutta una serie di possibilità e rispettive criticità per la messa in esecuzione del titolo esecutivo.

Ad eccezione dell'avvio delle procedure concorsuali, applicabili nel caso in cui il debitore sia una persona giuridica, l'università dispone dei seguenti strumenti per la messa in esecuzione del titolo:

- iscrizione a ruolo mediante l'Agenzia delle Entrate-Riscossione;
- recupero per il tramite dell'Avvocatura dello Stato;
- recupero a mezzo dell'ufficio legale d'ateneo;
- recupero a mezzo di un avvocato del libero foro.

Per evitare gli aggravii procedurali e di costo insiti nella procedura esecutiva, sicuramente lo strumento più snello per l'ateneo risulta essere l'adesione ai servizi forniti dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione (derivante dalla soppressione di Equitalia S.p.A.), a mezzo di attivazione di apposita convenzione.

Quanto alla procedura, il d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 legittima le università a procedere alla riscossione coattiva prevista dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. In proposito si segnala che l'art. 36 del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 prevede, al comma 2, che «La riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali continua a potere essere effettuata con: a) la procedura dell'ingiunzione di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, seguendo anche le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente

della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, nel caso in cui la riscossione coattiva è svolta in proprio dall'ente locale o è affidata ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446; b) la procedura del ruolo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, se la riscossione coattiva è affidata agli agenti della riscossione di cui all'articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

Viene dunque richiamata l'operatività delle disposizioni di cui al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, che individua l'iscrizione a ruolo quale modalità di riscossione delle imposte (e più in generale delle entrate patrimoniali degli enti interessati). In particolare, l'art. 12 comma 4 del d.P.R. in oggetto prevede che «Il ruolo è sottoscritto, anche mediante firma elettronica, dal titolare dell'ufficio o da un suo delegato. Con la sottoscrizione il ruolo diviene esecutivo».

Dunque, l'Agenzia delle Entrate – Riscossione effettua l'attività di riscossione dei tributi e delle entrate patrimoniali mediante ruolo, con i poteri e secondo le disposizioni di cui al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

L'attivazione della convenzione da parte dell'università consente a questa di effettuare in autonomia sul portale dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione l'iscrizione a ruolo dei crediti, a condizione che per i medesimi sia stato ottenuto un titolo esecutivo; il tutto senza ulteriori spese a carico dell'ateneo, ad eccezione ovviamente dei costi delle risorse umane impiegate per la gestione della pratica di recupero.

Più nello specifico, le somme che risultano dovute a seguito dei controlli e degli accertamenti effettuati (e riportati nel contenuto dell'ingiunzione fiscale) vengono iscritte a

ruolo, che consiste in un elenco, formato dall'ente creditore, contenente l'indicazione dei dati anagrafici dei debitori nonché delle somme da essi dovute.

Il ruolo viene successivamente trasmesso agli agenti della riscossione, che provvedono alle seguenti operazioni:

- verifica dei cespiti aggredibili del debitore a mezzo consultazione dell'anagrafe tributaria (un enorme database informatico dove l'Agenzia delle Entrate custodisce le informazioni sui contribuenti identificati presso lo Stato italiano ai fini fiscali). Tale consultazione consente all'agenzia di agire in maniera molto più efficace rispetto all'università;
- predisposizione e notifica delle cartelle;
- riscossione delle somme, anche a mezzo di esecuzione forzata, e riversamento delle stesse nelle casse dell'università.

Gli agenti della riscossione attivano le procedure per il recupero del credito inviando ai debitori, come primo atto, la cartella di pagamento che contiene, tra l'altro:

- la descrizione degli addebiti e le istruzioni sulle modalità di pagamento;
- l'intimazione a pagare le somme entro il termine di 60 giorni;
- le indicazioni per l'eventuale proposizione del ricorso;
- il nome del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della cartella.

La notifica della cartella è effettuata dall'agente della riscossione o da altri soggetti abilitati dallo stesso agente e può essere eseguita tramite raccomandata con avviso di ricevimento o, in presenza di determinati requisiti, con posta elettronica certificata.

In caso di mancato pagamento della cartella entro 60 giorni dalla data di notifica della stessa, sulle somme iscritte a ruolo sono dovuti gli interessi di mora per ogni giorno di ritardo, nonché l'intero compenso dovuto all'agente della riscossione (calcolato sul capitale e sugli interessi di mora) e tutte le eventuali ulteriori spese derivanti dal mancato (o non tempestivo) pagamento della cartella.

Trascorso tale termine di 60 giorni, l'agente della riscossione può avviare azioni cautelari e conservative nonché le procedure per la riscossione coattiva su tutti i beni del debitore e dei suoi coobbligati (ad es. il fermo amministrativo di beni mobili registrati e il pignoramento dei beni).

Lo strumento in oggetto presenta un'evidente utilità pratica per l'amministrazione, consentendo un risparmio di tempo e di costi in quanto non sono previste spese a carico dell'ateneo, ad eccezione dei compensi che l'Agenzia delle Entrate e Riscossione si trattiene sugli importi riscossi ma che nella maggior parte dei casi sono più che compensati dagli interessi di mora che vengono percepiti.

Si significano, però, anche alcuni aspetti critici.

Nello specifico spesso i tempi della notifica delle cartelle sono molto lunghi e non è escluso che venga richiesta all'Agenzia delle Entrate-Riscossione, mediante adozione di decreti ministeriali, la rottamazione (eliminazione) delle cartelle di importo inferiore ad una certa soglia, definita di volta in volta e non conoscibile a priori.

Si aggiunge che non è consentita l'iscrizione a ruolo e l'esecuzione coattiva a mezzo dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione per i crediti di importo inferiore a 30 euro, così come stabilito nel d.l. 2 marzo 2012, n. 16 concernente «disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accerta-

mento» al cui articolo 3 comma 10 si legge che: «a decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta».

Da ultimo si evidenzia che l'Agenzia delle Entrate – Riscossione è un ente pubblico economico istituito ai sensi dell'art. 1 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2016, n. 225 che svolge le funzioni relative alla riscossione unicamente sul territorio nazionale. Pertanto, per legge, non può procedere con il recupero coattivo su beni all'estero.

Tali previsioni impediscono l'applicabilità di suddetta procedura a una parte dei crediti dell'università, per i quali non resta che rivolgersi all'Avvocatura dello Stato o all'avvocatura interna di ateneo (ove presente e abilitata).

L'Avvocatura dello Stato (o di ateneo) potrà quindi attivare tutte le procedure esecutive a' termini del libro terzo del c.p.c..

Resta fermo che l'ufficio legale di ateneo (così come l'Avvocatura di Stato) dispone di pochi strumenti per conoscere i cespiti aggredibili dei debitori, mentre tale possibilità è ampiamente rimessa all'Agenzia delle Entrate-Riscossione.

Quanto al ricorso ad un avvocato del libero foro, va detto che tale strumento può essere utilizzato in casi decisamente residuali, ossia, in caso di conflitto virtuale o reale di interessi o nelle ipotesi nelle quali ragioni di urgenza o specializzazione lo richiedano, supportando tale scelta con adeguata motivazione.

Un esempio di necessario ricorso ad un avvocato del libe-

ro foro può essere facilmente individuato, per la materia che ora si tratta, nel recupero di crediti all'estero.

Infatti, l'università, sulla base del suo titolo esecutivo, può chiedere alle pubbliche autorità di attivarsi per realizzare il suo diritto ma nessun ufficiale giudiziario o giudice italiano potrà recarsi in missione all'estero, pignorare le proprietà del debitore o venderle all'asta come accadrebbe in Italia.

Pertanto, in caso di indisponibilità di beni del debitore sul territorio nazionale, non potendo l'università, l'Avvocatura dello Stato, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione o l'ufficio legale di ateneo occuparsi della fase esecutiva all'estero, risulta necessario rivolgersi ad un soggetto esterno che eserciti nello Stato in cui risiede il debitore.

CONTENZIOSO E CULTURA DELL'AZIONE PUBBLICA

ANDREA CRISMANI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contenzioso nelle pubbliche amministrazioni: tipologie, strumenti di risoluzione e funzione strategica dell'ufficio legale d'Ateneo. – 3. La gestione amministrativa tra prevenzione del contenzioso e strumenti alternativi. – 4. La posizione della pubblica amministrazione nei giudizi impugnatori tra difesa dell'interesse pubblico e «distinzione» dai soggetti coinvolti. – 5. L'Ufficio Legale dell'Ateneo: struttura ideale, funzioni strategiche e integrazione istituzionale. – 6. L'integrazione del presidio legale e le competenze giuridiche diffuse. – 7. Verso ecosistemi digitali giuridici.

1. *Premessa*

Nel governo dell'Università, la gestione del contenzioso non può essere considerata un segmento tecnico-isolato dell'amministrazione, bensì un indicatore della maturità istituzionale e della cultura giuridica dell'ente. Il modo in cui un Ateneo affronta i conflitti – se li anticipa, li comprende, li gestisce con misura e responsabilità – riflette la consapevolezza del proprio ruolo pubblico e la qualità complessiva della sua azione¹.

¹ Il presente scritto nasce dall'esperienza maturata nel corso del mio mandato come Delegato del Rettore per gli Affari legali e Trasparenza. Desidero anzitutto esprimere sincera gratitudine al Magnifico Rettore, prof. Roberto Di Lenarda, per la fiducia accordatami attraverso l'affidamento di una delega così delicata, che ha rappresentato non solo un

Il contenzioso, infatti, non è un incidente amministrativo né un'anomalia: è un'espressione naturale della dialettica tra l'interesse pubblico (che si manifesta sia nell'esercizio del potere sia negli atti paritetici) e la pluralità di interessi individuali che l'azione amministrativa inevitabilmente incontra e disciplina. Ma proprio per questo, la sua gestione richiede una visione non difensiva ma propositiva, capace di integrare la dimensione giuridica con quella organizzativa, di coniugare la tutela dell'attività con la capacità autocritica e di lettura dei rischi.

L'ufficio legale di un Ateneo diventa, in tale prospettiva, non solo un presidio tecnico della legalità, ma anche un laboratorio culturale, un punto di snodo tra sapere specialistico, responsabilità decisionale e interesse collettivo. Rafforzarne la funzione significa promuovere, dentro e fuori l'Università,

onore personale, ma anche una preziosa occasione di riflessione sulla funzione dell'Università come soggetto pubblico chiamato a governare con consapevolezza il conflitto, senza rinunciare alla legalità né alla missione istituzionale.

Il contributo qui proposto si colloca idealmente a conclusione del volume, assumendo una prospettiva sistemica e culturale sul contenzioso universitario. Esso non si limita a esaminare le singole tipologie di controversie, ma cerca di leggere le dinamiche conflittuali come espressione della fisiologia dell'azione pubblica, e insieme come sfida per una governance capace di prevenire, interpretare e gestire il dissenso. In questa visione, l'Ufficio legale d'Ateneo non è solo presidio tecnico-giuridico, ma struttura di connessione tra la legalità, l'efficacia organizzativa e la qualità democratica delle decisioni.

Il testo trae ispirazione anche dal confronto periodico con gli attori della vita universitaria che, con le loro istanze, dubbi e aspettative, hanno reso ancor più evidente il valore del diritto non come strumento di difesa ex post, ma come leva per un'amministrazione equa, trasparente e consapevole. È a partire da questa esperienza, umana e istituzionale, che si è consolidata la convinzione che il contenzioso non vada semplicemente gestito, ma compreso e – ove possibile – trasformato in occasione di apprendimento collettivo.

una cultura dell'azione pubblica consapevole, fondata su legalità sostanziale, imparzialità e buon andamento.

In questa direzione si colloca anche l'impegno dell'Università a prendersi cura dei propri dipendenti sotto il profilo giuridico, mediante l'adozione di apposite linee guida che prevedono la possibilità di assumere, in presenza di specifici presupposti, le spese legali sostenute da coloro che siano stati coinvolti in giudizi per fatti connessi all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali².

È in questo spazio che si gioca la prossima sfida: fare del contenzioso non solo un campo di resistenza, ma un terreno di qualità istituzionale³.

² L'Università degli Studi di Trieste ha adottato, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 20 dicembre 2021 e recepimento mediante Decreto Rettorale n. 105 del 2 febbraio 2022, le *Linee generali per il rimborso delle spese legali nei confronti dei dipendenti dell'Università degli Studi di Trieste coinvolti in procedimenti giudiziari per responsabilità civile, penale e amministrativa*. Le linee guida disciplinano le condizioni per l'accesso al rimborso, subordinato all'accertamento della connessione funzionale dei fatti con l'attività d'ufficio e dell'assenza di condizioni ostative, secondo una procedura istruttoria formalizzata. Il provvedimento esprime un modello di amministrazione responsabile e solidale, che riconosce il valore della fiducia nei rapporti interni e afferma il principio per cui la protezione istituzionale non si esaurisce nella sola difesa dell'ente, ma si estende a chi, nell'ambito del proprio ruolo, agisce a tutela dell'interesse pubblico. In questo senso, la cura giuridica dei propri operatori diventa anch'essa cultura dell'azione pubblica.

³ In questa direzione si muove anche il più recente dibattito dottrinale sul ruolo del giudice amministrativo, chiamato a intervenire non più soltanto secondo moduli sillogistici, ma a governare fattispecie aperte mediante clausole generali e principi, in una logica di coerenza sistemica e prevedibilità decisionale. Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Tecniche di decisione e prevedibilità nella sentenza amministrativa*, in A. CARLEO (a cura di), *Calcolabilità giuridica*, Bologna, 2017, *passim*, ove si sottolinea come la giurisprudenza amministrativa italiana si sia progressivamente distaccata dalla

2. *Il contenzioso nelle pubbliche amministrazioni: tipologie, strumenti di risoluzione e funzione strategica dell'ufficio legale d'Ateneo*

Nel quadro dell'operazione amministrativa, il contenzioso può assumere forme e contenuti profondamente differenti, a seconda della natura del rapporto giuridico da cui trae origine. Sebbene il conflitto sia frequentemente l'effetto fisiologico dell'esercizio del potere pubblico, specie in procedure valutative e selettive come i concorsi per l'accesso all'impiego pubblico, la chiamata di professori e ricercatori, l'attribuzione di contratti di insegnamento, l'ammissione a corsi a numero programmato o l'assegnazione di borse e dottorati, non ogni controversia vede necessariamente coinvolto un potere autoritativo nelle sue varie accezioni e una situazione di interesse legittimo.

L'amministrazione pubblica – e quindi anche l'Università – può infatti trovarsi coinvolta in giudizi amministrativi, civili, tributari, contabili, nonché, in taluni casi, penali, ciascuno dei quali ruota attorno a situazioni giuridiche soggettive differenti: dagli interessi legittimi pretensivi o oppositivi (caratteristici del giudizio impugnatorio amministrativo), ai diritti soggettivi tutelati in sede civile o del lavoro (es. rapporti contrattuali, responsabilità extracontrattuale, impiego privatizzato), fino alla tutela erariale nelle sedi contabili.

Nel giudizio contabile, in particolare, si collocano il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile per danno

logica del metodo sillogistico per affidarsi a tecniche di giudizio fondate su clausole generali, principi costituzionali e criteri di ragionevolezza, con l'obiettivo di garantire una tutela effettiva e orientare comportamenti futuri dell'amministrazione.

erariale e quelli di conto e di resa del conto, nei quali l'Università non assume la qualità di parte, ma risulta comunque potenzialmente incisa nelle proprie prerogative e nel proprio patrimonio. L'interesse dell'ente è in questi casi affidato al Pubblico Ministero contabile, organo titolare della funzione requirente dinanzi alla Corte dei conti.

La pluralità delle giurisdizioni competenti – amministrativa, civile, contabile, tributaria e, in certi casi, anche penale – e la diversità delle situazioni giuridiche soggettive che ne derivano richiedono da parte dell'Università un approccio integrato e consapevole alla gestione del contenzioso.

In questo quadro, l'ufficio legale dell'Ateneo rappresenta un nodo fondamentale nella rete organizzativa, non soltanto per il presidio giuridico-processuale, ma anche per la capacità di raccordo trasversale con le strutture interne coinvolte nella vicenda oggetto del contenzioso. Ciò implica un dialogo attivo, in primo luogo, con i soggetti individuali direttamente interessati – che si tratti di docenti, ricercatori, studenti, dirigenti, personale tecnico-amministrativo – da cui deve essere acquisita la piena conoscenza dei fatti. Seguono, in questa catena funzionale, gli organi accademici, chiamati ad assumere le determinazioni formali, spesso su proposta o parere proprio dell'Ufficio legale.

Tale struttura relazionale è essenziale sia nella fase di predisposizione della difesa – quando l'Università è parte resistente – sia in quella, altrettanto delicata, in cui si valuta l'opportunità di agire in giudizio, a tutela di posizioni soggettive dell'ente o dell'interesse pubblico di cui è portatore.

La preparazione tecnico-giuridica, dunque, deve necessariamente accompagnarsi a competenze organizzative e operative, che consentano una gestione efficiente delle prati-

che, l'elaborazione di strategie coerenti con la natura e il rito del processo, la definizione dei margini di manovra (anche in sede precontenziosa o transattiva), nonché la formulazione di proposte all'organo deliberante.

Il contenzioso, infatti, non può essere affrontato come un episodio isolato, ma deve rientrare in una visione unitaria della funzione giuridica dell'Ateneo, improntata alla legalità, alla responsabilità e alla corretta amministrazione.

3. *La gestione amministrativa tra prevenzione del contenzioso e strumenti alternativi*

Il conflitto è una componente fisiologica dell'azione amministrativa: da questo dato essenziale deve prendere avvio ogni riflessione sulla gestione del contenzioso che coinvolge le pubbliche amministrazioni. Tale azione si sviluppa inevitabilmente in uno spazio di interazione e, talvolta, di frizione tra molteplici interessi – pubblici, privati e collettivi – spesso confliggenti tra loro. Non esiste esercizio del potere pubblico che non possa dar luogo a divergenze interpretative, contestazioni o vere e proprie controversie.

Questa consapevolezza impone un cambiamento di approccio: la gestione dei conflitti non può coincidere esclusivamente con il momento giurisdizionale, ma deve articolarsi lungo un *continuum* che comincia con la prevenzione del contenzioso, prosegue con la valutazione di strumenti stragiudiziali di composizione, e si conclude, solo in via residuale, nel ricorso al giudice. La prevenzione si attua mediante un'amministrazione trasparente, coerente, motivata e partecipativa, capace di anticipare le aree di rischio e adottare soluzioni equilibrate sin dalla fase istruttoria dei procedimenti.

Tuttavia, non tutti i settori dell'azione amministrativa si prestano in egual misura a soluzioni consensuali. Esistono ambiti – centrali nella realtà universitaria – nei quali il conflitto è strutturale, e in cui l'esercizio del potere autoritativo si fonda su valutazioni comparative, selettive ed escludenti. È il caso, in particolare, delle procedure concorsuali per l'accesso all'impiego pubblico, delle procedure di selezione e reclutamento del personale docente e ricercatore, dei concorsi per l'ammissione ai corsi di dottorato di ricerca, delle procedure di accesso ai corsi universitari a numero programmato, delle procedure di affidamento di contratti di insegnamento e collaborazione didattica, nonché delle gare per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture.

In tutti questi casi, l'amministrazione è chiamata ad attribuire utilità e posizioni di vantaggio a un numero limitato di soggetti sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, in ossequio ai principi di trasparenza, imparzialità e meritocrazia. L'effetto tipico di tali procedimenti è l'emersione di un vincitore (o di un gruppo selezionato), a cui si contrappongono i soggetti esclusi, generando inevitabilmente una tensione binaria tra chi riceve un vantaggio immediato e chi subisce un pregiudizio diretto, destinati rispettivamente a rivestire nel processo amministrativo le posizioni di controinteressato e di ricorrente.

In tali ambiti, lo spazio per il ricorso a strumenti consensuali è oggettivamente molto ristretto. L'amministrazione non può negoziare o conciliare l'esito di una procedura selettiva o di una gara pubblica, né può sostituire alla decisione autoritativa un accordo con le parti, pena la violazione dei principi di legalità e parità di trattamento. Il conflitto, in questi casi, non può che essere gestito tramite gli strumenti della tutela giurisdizionale o, in alternativa, tramite l'auto-

tutela amministrativa, qualora l'ente riconosca l'illegittimità dell'atto e intenda rimuoverlo per evitare un contenzioso o porvi fine.

Diversamente, nei settori in cui l'amministrazione agisce in posizione paritaria rispetto al privato – come nella stipula di accordi, convenzioni, contratti – trova oggi maggiore spazio la valorizzazione degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, ispirati a logiche consensuali e collaborative. In questi casi, l'utilizzo di modelli privatistici, come la negoziazione, la mediazione e l'arbitrato, si traduce in una gestione più efficiente, flessibile e meno onerosa delle controversie.

L'evoluzione normativa in questa direzione è stata favorita, tra l'altro, dalla modifica dell'art. 1 della legge n. 241/1990, ad opera della legge n. 15/2005, che ha riconosciuto la possibilità per la pubblica amministrazione di perseguire l'interesse pubblico anche attraverso strumenti del diritto privato, agendo su un piano di parità e dialogo con i destinatari dell'azione.

In definitiva, se è vero che la strada giudiziaria rimane imprescindibile in determinati ambiti selettivi e valutativi, è altrettanto vero che in molti altri settori l'amministrazione ha oggi la possibilità – e la responsabilità – di evitare il contenzioso mediante una gestione accorta, fondata sulla prevenzione e sulla composizione, senza rinunciare alla legalità ma anzi rafforzandola attraverso il buon governo dei conflitti.

La scelta di un ente pubblico, e in particolare di un'Università, di promuovere o resistere in giudizio rientra nella sfera della discrezionalità e, come tale, è tutelata dal principio di autonomia decisionale, costituzionalmente garantito. Tale decisione non costituisce un automatismo né un obbligo

giuridico rigido, bensì il frutto di una ponderazione fondata sulla valutazione dell'interesse pubblico concreto all'esercizio della tutela giurisdizionale.

La giurisprudenza contabile ha chiarito che «la decisione di agire o resistere in giudizio è insindacabile da parte del giudice contabile, se non nei limiti della manifesta irragionevolezza o contrarietà alla legge»⁴. In linea con tale orientamento, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato che la discrezionalità dell'ente nel valutare l'opportunità della difesa non può essere sindacata neppure in sede contabile, salvo nei casi di manifesta violazione dei principi costituzionali di legalità, buon andamento, economicità o proporzionalità⁵.

Ne deriva che il sindacato contabile si limita al piano della legittimità dell'azione amministrativa, e non si estende alla valutazione della convenienza dell'azione processuale: è cioè consentito accertare se l'amministrazione abbia agito con diligenza e coerenza rispetto al fine pubblico, ma non può sostituirsi all'ente nella scelta strategica o difensiva.

La giurisprudenza contabile ha altresì chiarito che la responsabilità erariale non può discendere automaticamente dalla semplice soccombenza processuale dell'amministrazione. L'eventuale danno patrimoniale è configurabile solo qualora l'azione giudiziale o la resistenza in giudizio siano state intraprese in assenza di fondamento tecnico-giuridico, ovvero in presenza di elementi oggettivi univoci che depongono chiaramente per la soccombenza dell'ente. Quando, invece, la decisione processuale è fondata su un'istruttoria adeguata, pareri legali motivati e un ragionevole margine di incertezza

⁴ Corte dei conti, sez. I giurisd., sent. 25 novembre 2021, n. 483.

⁵ Cass., SS.UU., 24 dicembre 2018, n. 33365.

giuridica o giurisprudenziale, essa rientra pienamente nell'alveo della discrezionalità legittima, anche se l'esito del giudizio risulti sfavorevole.

Ne discende il principio secondo cui la discrezionalità dell'esercizio dell'azione processuale da parte dell'amministrazione è sindacabile in sede contabile solo in presenza di manifesta irragionevolezza, arbitrarietà o violazione dei canoni di economicità, legalità e buon andamento. In difetto di tali profili, la scelta di agire o resistere in giudizio costituisce espressione fisiologica dell'autonomia decisionale dell'ente pubblico. Questo principio si applica in modo coerente anche al contesto universitario.

Quando un Ateneo è parte di un contenzioso amministrativo (ad esempio in materia concorsuale, contrattuale o di accesso), la decisione di resistere in giudizio non deve essere guidata da automatismi, né da un'adesione acritica alle posizioni del controinteressato eventualmente favorevoli. Al contrario, essa va basata su un'attenta valutazione della tenuta giuridica dell'atto impugnato, della possibilità di attivare l'autotutela, e più in generale dell'interesse pubblico sottostante.

Come osservato dalla giurisprudenza, «i canoni di razionalità, efficienza ed efficacia costituiscono il diretto corollario del principio di buon andamento della P.A., sancito dall'art. 97 Cost.»⁶. Ne discende che qualsiasi scelta, anche quella di resistere o meno in giudizio, deve essere espressione coerente dell'interesse pubblico, non strumento di irrigidimento burocratico o di adesione formale a posizioni altrui.

Nei contributi che mi hanno preceduto, è stata illustrata

⁶ Cass., SS.UU., 13 dicembre 2017, n. 29920; Cass., SS.UU., 5 marzo 2009, n. 5288.

la concreta modalità di esercizio di questo potere discrezionale, con particolare riferimento alle pratiche interne all'Università, alle condizioni per l'attivazione della difesa, alle fasi di interlocuzione con gli uffici e alla valutazione degli esiti possibili del contenzioso, nella prospettiva di una tutela giurisdizionale responsabile.

4. *La posizione della pubblica amministrazione nei giudizi impugnatori tra difesa dell'interesse pubblico e «distinzio-
ne» dai soggetti coinvolti*

Nel settore delle procedure selettive e concorsuali universitarie – che comprendono non solo il reclutamento del personale docente e ricercatore, ma anche l'accesso ai dottorati, gli incarichi di insegnamento, i corsi a numero programmato e le selezioni per il personale tecnico-amministrativo e dirigenziale – il contenzioso è pressoché fisiologico in quanto la natura degli atti amministrativi adottati – graduatorie, provvedimenti di aggiudicazione, esclusioni – non consente margini reali di negoziazione tra le parti. La presenza di una pluralità di soggetti portatori di interessi contrapposti, l'obbligo di rispettare criteri normativi di imparzialità e trasparenza, e l'esigenza di evitare trattamenti differenziati o accordi informali che potrebbero scivolare nell'illegalità, rendono impraticabile ogni ipotesi di componimento consensuale preventivo. In questo quadro, il processo amministrativo rappresenta l'unico strumento fisiologico e legittimo di verifica esterna della legalità dell'azione pubblica.

A partire da un medesimo fatto giuridico, ossia l'impugnazione di un atto amministrativo, può porsi una domanda centrale: che ruolo assume l'Università nel processo? È parte interessata, soggetto terzo, o garante dell'interesse pubblico?

A questa domanda, che a dire il vero a stretto diritto può sembrare impropria, i diversi soggetti coinvolti possono dare risposte differenti. Il ricorrente, che subisce «il torto», percepisce l'Ateneo come parte avversa, difensore dell'atto lesivo. Il controinteressato, beneficiario dell'atto impugnato, può ritenere che l'amministrazione debba agire per tutelare la sua posizione di vantaggio. Gli organi interni, infine, oscillano tra la volontà di sostenere il proprio operato e la necessità di non compromettere il rispetto della legalità.

Questa pluralità di visioni evidenzia la distanza tra la percezione soggettiva e la qualificazione giuridica del ruolo dell'ente nel processo amministrativo. Ed è proprio su tale distinzione che si articola la riflessione successiva.

Storicamente, l'amministrazione non era considerata una parte in senso proprio, ma piuttosto un organo pubblico che compariva in giudizio esclusivamente allo scopo di difendere l'efficacia del provvedimento emanato, in nome e per conto dell'interesse generale. In questa visione iniziale, risalente almeno alla fine dell'Ottocento, essa non poteva essere nemmeno condannata alle spese di giudizio, in quanto «non assume mai la veste di parte soccombente»⁷.

Tale impostazione rifletteva una concezione oggettiva del processo, inteso come un giudizio sulla legittimità dell'atto amministrativo, piuttosto che sulla tutela dell'interesse soggettivo del ricorrente. La concezione soggettiva del processo si è affermata solo gradualmente, a partire dal momento in cui il giudice amministrativo ha riconosciuto l'obbligo di pronunciarsi nei limiti dei motivi di ricorso pro-

⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 29 maggio 1891.

posti, configurando così un processo di parti in posizione di tendenziale paritarietà⁸.

Questa evoluzione storica è fondamentale per comprendere l'ambiguità – a mio avviso tuttora presente – nella percezione del ruolo dell'amministrazione nei contenziosi, dove la tensione tra neutralità, difesa dell'atto e interesse pubblico si manifesta con forza.

Nel processo amministrativo impugnatorio, il rapporto tra ricorrente, amministrazione resistente e controinteressato si costruisce attorno alla funzione centrale della legittimità dell'atto impugnato, ed è regolato dal principio del contraddittorio, che richiede la partecipazione di tutte le parti necessarie per la validità del giudizio (art. 41, comma 2, c.p.a.). Spesso l'impugnazione ha ad oggetto atti di graduatoria o di aggiudicazione nei quali coesistono tre figure: il ricorrente, che ha subito un pregiudizio; il controinteressato, che ha tratto vantaggio dall'atto; e l'amministrazione, che lo ha adottato. Spetta al ricorrente definire l'oggetto su cui verterà il giudizio mediante la proposizione del ricorso, cui può rinunciare (art. 84 c.p.c.), avendo la disponibilità dell'azione proposta.

L'amministrazione resistente è quella che ha adottato l'atto impugnato. Essa è parte necessaria del giudizio e si colloca in una posizione formale di parità con le altre parti (cfr. art. 27

⁸ M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, ult. Ed, pp. 244 ss. Per una ricostruzione si vedano, tra gli altri: F. PATRONI GRIFI, *Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico evolutivi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 2016, p. 115 ss.; S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, 1949; F. FRANCIOSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa in ricordo di Leopoldo Mazzaroli*, Napoli, 2017; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. CARDI, A. NIGRO, Bologna, 2002, pp. 62 ss.; F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2023.

c.p.a.)⁹. Tuttavia, la sua funzione sostanziale è peculiare: non difende interessi privati, ma si costituisce per affermare la legittimità dell'esercizio del potere amministrativo. La sua posizione è dunque istituzionalmente terza rispetto agli interessi contrapposti del ricorrente e del controinteressato. Mentre oggetto del giudizio, non si dimentichi, non è la legittimità del provvedimento, ma la tutela sostanziale della situazione giuridica soggettiva del ricorrente (e di altre parti intervenute)¹⁰.

Tale neutralità, tuttavia, non esclude la possibilità che l'amministrazione resista in giudizio con argomentazioni che finiscano per convergere con quelle del controinteressato. Questa convergenza è però puramente riflessa e non implica

⁹ Cons. St., 29 gennaio 2015, n. 395. L'amministrazione è parte del giudizio in condizione di parità con le altre parti, nel senso specifico della parità delle armi (A. TRAVI, *L'effettività della giustizia amministrativa*, in L. BENVENUTI, M. CLARICH (a cura di), *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo. L'opera scientifica di Fabio Merusi*, Pisa, 2010, 56). In base all'art. 27, co. 1, c.p.a. l'atto introduttivo deve essere notificato «all'amministrazione», invece che «all'organo che ha emanato l'atto», come invece stabiliva l'art. 21, co. 1, legge Tar.

¹⁰ Notano gli operatori del diritto (cfr. F. TALLARO, P. NASINI, *Il principio di effettività delle tutele giurisdizionali: azioni, rimedi e tecniche di tutela nel processo civile e in quello amministrativo*, Ufficio Studi e Formazione della Giustizia Amministrativa, Consiglio di Stato, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, 2023) come «il mutamento di concezione di interesse legittimo, ormai ricostruito come la tensione del privato verso un bene della vita, dando prevalenza alla sostanziale infondatezza della pretesa al bene in questione anziché alla formale illegittimità dell'attività amministrativa, ancorché spesso, come osservò Carnelutti, «la forma è principio della sostanza» (*Teoria generale del diritto*, Roma, 1940)». Sul tema, tra gli altri: E. FOLLIERI, *Il principio di effettività nel processo amministrativo*, Napoli, 2012; F. FRANCARIO, *Il giudizio amministrativo di accertamento*, Milano, 2002; F. FRACCHIA, *Effettività della tutela giurisdizionale nel diritto amministrativo europeo*, Torino, 2007.

una rappresentanza dell'interesse legittimo del beneficiario dell'atto, che resta autonomo e distinto.

Il controinteressato è parte necessaria del giudizio impugnatorio quando l'atto impugnato ha generato per lui un beneficio giuridico diretto, come prevede l'art. 41, comma 2, c.p.a. Ma è titolare di una situazione soggettiva autonoma, speculare e contrapposta rispetto a quella del ricorrente. Per tale ragione, non può ritenersi rappresentato dall'ente, e deve avere la possibilità di attivarsi in giudizio per difendere la propria posizione, anche mediante impugnazione incidentale o appello autonomo¹¹.

Nella prospettiva sistematica, l'amministrazione non può essere considerata come «difensore d'ufficio» dell'esito favorevole per il controinteressato. La sua eventuale difesa produce benefici per quest'ultimo solo in via mediata. Infatti, anche in caso di legittimo interesse del controinteressato alla conservazione dell'atto, egli deve curare autonomamente la propria difesa, potendo proporre memorie, impugnazioni incidentali e appelli autonomi.

Qualche volta, nella prassi contenziosa, si riscontra una convinzione errata da parte del controinteressato, il quale ritiene – del tutto infondatamente – che incomba sull'amministrazione un vero e proprio dovere di difenderlo in giudizio,

¹¹ La giurisprudenza ha inoltre chiarito che per essere qualificato come controinteressato è necessario che il soggetto sia agevolmente individuabile dall'atto impugnato (elemento formale) e che da tale atto abbia tratto un vantaggio diretto e immediato (elemento sostanziale). Non basta quindi una generica posizione utile in graduatoria, se questa non comporta un'effettiva utilità giuridica. TAR Lazio, sez. III quater, 24 maggio 2019, n. 6501; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 8 novembre 2016, n. 2126, Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2016, n. 299; Cons. Stato, sez. III, 10 agosto 2016, n. 3586.

quasi fosse titolare di una pretesa alla “rappresentanza processuale” da parte dell’ente. Tale atteggiamento si traduce spesso nella scelta del controinteressato di non costituirsi nel processo, confidando che l’amministrazione assuma in via esclusiva la difesa dell’atto favorevole e, dunque, anche della sua posizione di vantaggio. Diversamente, nell’esperienza dell’Ateneo, non si sono riscontrati casi in cui sia stata l’amministrazione ad assumere un atteggiamento pilatesco, defilandosi dal processo e lasciando che le parti private si confrontassero senza intervenire. Al contrario, è la condotta del controinteressato a rivelare una percezione distorta del proprio ruolo, che lo induce a rinunciare alla tutela attiva della sua posizione soggettiva, trascurando il principio – ben consolidato – secondo cui la difesa degli interessi legittimi contrapposti è onere proprio e autonomo di chi intenda farli valere in giudizio.

Quindi, l’errore interpretativo, non di rado riscontrabile, consiste nel ritenere che l’amministrazione assuma una funzione “sostitutiva” di tutela del controinteressato.

Questa evoluzione, segnata anche dall’art. 21-octies della legge n. 241 del 1990, conferma come la posizione dell’amministrazione nel processo amministrativo non possa essere interpretata rigidamente come difesa automatica del provvedimento, ma impone un esame sostanziale dell’interesse pubblico perseguito e della fondatezza concreta della pretesa azionata¹².

¹² La disposizione di cui all’art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990 rappresenta un punto di snodo fondamentale nell’evoluzione del processo amministrativo da una visione meramente demolitoria a una più sostanziale e finalisticamente orientata. In particolare, la previsione secondo cui il provvedimento amministrativo non è annullabile per vizi formali o procedurali nei casi in cui abbia contenuto vincolato, ovvero quando l’apporto partecipativo dell’interessato non

Un simile mutamento si iscrive in una più ampia evoluzione teorica che ha interessato anche il metodo della decisione del giudice, sempre meno ancorato a rigidi moduli sillogistici e sempre più aperto a forme di giudizio per clausole generali e principi, con un recupero della fattualità del diritto e un progressivo riconoscimento della funzione conformativa della sentenza amministrativa¹³.

Proprio perché non vincolata all'interesse del controinteressato, l'amministrazione può anche scegliere di non resistere, quando ritenga che l'atto impugnato sia effettivamente viziato. In tali casi, l'ente ha la possibilità – e anzi, il dovere – di attivare l'autotutela, ritirando o annullando l'atto senza attendere l'esito del giudizio.

avrebbe potuto determinare un diverso esito, segna il passaggio da una tutela centrata sulla mera legalità formale a una più matura, incentrata sull'effettività dell'interesse sostanziale. La norma evidenzia come l'annullamento dell'atto sia subordinato alla sussistenza di una reale incidenza lesiva, superando l'idea che ogni vizio implichi necessariamente l'invalidazione. Si afferma, dunque, un modello di legalità «non rituale», che mette al centro la concreta utilità del ricorso per il privato e l'equilibrio complessivo tra il bene della vita perseguito e il disvalore procedimentale eventualmente riscontrato. In tale cornice, la posizione dell'amministrazione non può essere concepita come quella di un soggetto che difende l'atto a prescindere, ma deve riflettere un approccio selettivo e coerente con l'interesse pubblico: resistere quando vi è fondatezza sostanziale, esercitare l'autotutela quando l'atto non supera il vaglio di legittimità o ragionevolezza.

¹³ F. PATRONI GRIFFI, *Tecniche di decisione e prevedibilità nella sentenza amministrativa*, cit. L'autore evidenzia come il giudice amministrativo, nel confronto con poteri pubblici sempre meno tipizzati e con una realtà giuridica fluida, sia chiamato ad abbandonare l'idea della sentenza quale esito di un sillogismo normativo e ad assumere invece un ruolo conformativo e orientativo. Tale approccio valorizza le clausole generali, i principi costituzionali e l'elasticità del diritto, in funzione di una maggiore effettività della tutela e di una prevedibilità sistemica delle decisioni.

Quindi l'amministrazione resistente assume una posizione funzionalmente autonoma rispetto agli altri soggetti del giudizio e difende il potere amministrativo, non l'interesse individuale.

In questa prospettiva, si potrebbe ritenere che la pubblica amministrazione, qualora rinunci a costituirsi in giudizio – per qualsiasi motivo, sia esso strategico, prudenziale o derivante da incertezza interpretativa – deleghi implicitamente al giudice il compito di valutare la legittimità della propria azione. Tale scelta, apparentemente neutrale o prudente, può tuttavia comportare un effetto sistemico rilevante: finisce per attribuire al giudice un potere conformativo pieno, che rischia di sovrapporsi all'esercizio dell'autonomo potere amministrativo, soprattutto laddove la decisione giurisdizionale non si limiti a un accertamento demolitorio ma implichi indicazioni operative o sostitutive.

Si tratta di un equilibrio delicato, che richiama la riflessione sul ruolo del giudice amministrativo quale “ponte” tra diritto e realtà, e sulla necessità che tale funzione conformativa non si trasformi, surrettiziamente, in un esercizio improprio del potere pubblico da parte del giudice stesso. Se, infatti, in alcuni casi l'amministrazione potrebbe rinunciare a costituirsi in giudizio, per prassi nella maggioranza dei casi sceglie di difendersi attivamente per affermare la legittimità del proprio operato.

In altri ancora, all'esito del giudizio, accade che è la stessa amministrazione a rivolgersi nuovamente al giudice per ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza della sentenza. In queste ipotesi, però, può rischiare di imbattersi in pronunce che, pur fondate nel merito, formulano osservazioni che rischiano di non cogliere appieno le specificità funzionali e organizzative dell'ente universitario

la cui struttura è articolata tra un'amministrazione centrale e una pluralità di dipartimenti dotati di autonomia gestionale e operativa. Questa articolazione interna, ispirata al principio costituzionale di autonomia universitaria, comporta dinamiche decisionali e procedimentali complesse, che talora sfuggono alla percezione unitaria dell'ente e alla sua rappresentazione nei giudizi¹⁴.

Si pensi, ad esempio, al caso (proceduralmente complesso) delle procedure di chiamata dei professori e dei ricercatori, che si sviluppano in sub procedimenti lungo un articolato ciclo che inizia con la programmazione e termina con l'assunzione, e precisamente: dallo stanziamento ministeriale dei punti organico (PO), alle macro strategie di Ateneo, alla devoluzione dei punti ai dipartimenti, dall'avvio presso il dipartimento con la proposta motivata, alla gestione della procedura selettiva a livello di amministrazione centrale, fino al ritorno in dipartimento per la delibera di chiamata e alla conclusione presso il Consiglio di amministrazione con l'approvazione definitiva dell'assunzione.

Tali complessità istituzionali e procedurali aiutano a comprendere meglio la posizione dell'amministrazione all'interno del processo impugnatorio, nel quale essa non si identifica

¹⁴ Si veda, al riguardo, TAR Friuli Venezia Giulia sez. I, 7 giugno 2021, n. 179, nella quale il Collegio ha ritenuto di rimproverare all'amministrazione una presunta «scarsa dimestichezza con principi, norme e istituti del diritto amministrativo e del processo amministrativo». Un rilievo che appare, a ben vedere, più frutto di un'interpretazione sommaria e di un'insofferenza verso le istanze chiarificatrici dell'ente, che non di una reale valutazione tecnica. In realtà, la complessità del giudicato e la sua portata conformativa richiedono spesso un'interlocuzione ragionata e prudente, che non può essere letta come incompetenza, ma semmai come scrupolo istituzionale. Paradossalmente, è il giudice stesso – nell'assenza di chiarezza – a determinare l'esigenza di un confronto interpretativo.

né con il ricorrente né con il controinteressato. In sintesi, il rapporto tra le tre (o più) parti nel processo impugnatorio si articola in modo (almeno) triangolare: in un modello processuale basato sul conseguimento del bene della vita e non sulla mera legittimità dell'atto, il ricorrente agisce per eliminare un atto pregiudizievole, il controinteressato si oppone per conservarne gli effetti favorevoli, mentre l'amministrazione resistente difende la legittimità della propria azione, senza coincidere né con l'una né con l'altra posizione soggettiva, pur potendo eventualmente convergere, in fatto, con le argomentazioni di uno dei due¹⁵.

5. *L'Ufficio Legale dell'Ateneo: struttura ideale, funzioni strategiche e integrazione istituzionale*

Nel quadro della complessità crescente che caratterizza l'azione delle università pubbliche, l'Ufficio legale assume un ruolo decisivo non solo nella gestione del contenzioso,

¹⁵ Sul tema, *ex multis*: F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017; ID., *Interessi protetti (Dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989; G. DE GIORGI CEZZI, *Interessi sostanziali, parti e giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2013, p. 401 ss.; ID., *Processo amministrativo e giurisdizione esclusiva: profili di un diritto in trasformazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, p. 696 ss.; S. SATTA, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1986, p. 171 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *In tema di controinteressato pretermesso*, in *Giur. It.*, 1990, III, 1, p. 185 ss.; ID. *Processo amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, p. 1077 ss.; A. TRAVI, *L'effettività della giustizia amministrativa*, in L. BENVENUTI, M. CLARICH (a cura di), *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo. L'opera scientifica di Fabio Merusi*, Pisa, 2010, p. 51 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XI ed., Torino, 2014; A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Agg., II, Milano, 1998, p. 966 ss.

ma nella più ampia funzione di presidio giuridico dell'agire amministrativo. La sua organizzazione deve rispecchiare una visione sistemica, che contemperi esigenze di specializzazione professionale, tempestività decisionale, coerenza normativa e collaborazione trasversale con gli altri apparati dell'Ateneo.

La struttura ideale dell'Ufficio legale dovrebbe prevedere una pluralità di profili professionali, differenziati per qualificazione, responsabilità e ambito operativo. Accanto alla figura apicale di direzione giuridica, affidata a un avvocato di comprovata esperienza, si collocano professionisti abilitati alla rappresentanza in giudizio, iscritti all'elenco speciale dell'Ordine forense, nonché funzionari laureati in giurisprudenza che, pur non esercitando l'attività forense, svolgono funzioni fondamentali di supporto, redazione e consulenza interna. La presenza integrata di questi soggetti consente di assicurare un presidio legale continuo, capace di intervenire con competenza nei diversi segmenti della vita universitaria, dal procedimento amministrativo all'attività negoziale, dal rapporto con gli utenti alle controversie giudiziarie.

A rafforzare il ruolo dell'Ufficio legale contribuisce lo status giuridico dell'avvocato pubblico iscritto nell'elenco speciale, il quale, pur operando come dipendente, esercita la propria attività in condizioni di autonomia tecnica e indipendenza funzionale, secondo quanto stabilito dalla normativa professionale¹⁶.

¹⁶ 1. L'istituzione di un Ufficio legale interno presso enti pubblici – tra cui le Università – trova il suo fondamento nell'art. 3, comma 4, lett. b), del R.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, che consente l'iscrizione in un elenco speciale dell'albo forense degli avvocati dipendenti da enti pubblici che esercitino in via esclusiva attività legale per conto dell'ente

Le funzioni dell'Ufficio legale si estendono ben oltre l'attività di difesa in giudizio, configurandosi come parte essenziale del sistema di governo della legalità istituzionale.

Accanto all'organizzazione interna, assume particolare rilievo la modalità attraverso la quale l'Università si avvale della rappresentanza legale in giudizio. Due sono, infatti, gli scenari possibili. In primo luogo, vi è l'ipotesi in cui l'Università è rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 1611 del 1933, quando sussistano le condizioni per l'esercizio del patrocinio da parte dell'organo statale. In tale ipotesi, l'Ufficio legale dell'Ateneo svolge prevalentemente una funzione di raccordo tecnico e istruttorio: predispone la relazione tecnica, cura la trasmissione degli atti necessari, assiste l'Avvocatura nella costruzione della

stesso. Tale deroga al principio generale di incompatibilità tra pubblico impiego e professione forense è subordinata all'autonomia funzionale dell'Ufficio Legale, la cui configurazione deve garantire lo svolgimento esclusivo e qualificato di funzioni forensi, in assenza di commistione con compiti gestionali o amministrativi. La giurisprudenza ha costantemente ribadito la necessità che le Avvocature pubbliche siano strutture autonome, non sottoposte alla direzione di settori amministrativi generalisti (Cass., SS.UU., 18 aprile 2002, n. 5559; 25 novembre 2008, n. 28049; TAR Veneto, 5 novembre 2015, n. 1274). Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, nel parere n. 399/2012, ha chiarito che l'organizzazione dell'Avvocatura rientra nella discrezionalità dell'ente, purché venga preservata l'autonomia tecnica e decisionale dei suoi componenti. La Corte costituzionale ha inoltre affermato che gli avvocati pubblici sono soggetti alle regole del pubblico impiego, ma restano titolari di una funzione di rilievo costituzionale, tesa alla tutela degli interessi pubblici in sede giurisdizionale (C. Cost., sent. 28 luglio 1988, n. 928). La ratio di tale disciplina risiede nella necessità di dotare l'amministrazione di una struttura di difesa autonoma e qualificata, capace di coniugare le garanzie dell'indipendenza professionale con l'efficienza della funzione pubblica.

linea difensiva, e garantisce continuità tra l'azione difensiva e l'attività amministrativa dell'ente.

Diversamente, quando l'Ateneo si avvale di propri avvocati interni, iscritti all'elenco speciale e legittimati alla rappresentanza diretta, l'Ufficio legale diventa (vera) Avvocatura interna che esercita in via autonoma il patrocinio dell'ente in tutte le sedi giurisdizionali, civili, amministrative, tributarie, nonché – nei limiti previsti – in ambito penale per la tutela dell'interesse dell'ente quale parte civile o soggetto offeso. In questo caso, l'Ufficio legale opera con piena titolarità, assumendo la responsabilità tecnica delle difese, individuando le strategie processuali, curando gli adempimenti connessi e mantenendo un costante rapporto di collaborazione con le strutture interne coinvolte.

In entrambi gli scenari, la funzione dell'Ufficio legale non si esaurisce nel processo, ma si estende a un più ampio ambito di consulenza, prevenzione e accompagnamento giuridico dell'attività amministrativa. Ne fanno parte la redazione di pareri su atti complessi o critici, l'assistenza nella stipula di contratti e convenzioni, la partecipazione a tavoli tecnici o istruttori interni, la predisposizione di soluzioni stragiudiziali in materia di contenzioso. Fondamentale è, inoltre, il coordinamento con i responsabili delle strutture amministrative, con i soggetti direttamente coinvolti nei procedimenti e con gli organi accademici deliberanti, affinché la gestione del contenzioso e delle situazioni giuridiche a rischio sia condivisa, tempestiva e giuridicamente solida.

Accanto alla rappresentanza processuale dinanzi alle varie giurisdizioni esso è chiamato a svolgere un'intensa attività precontenziosa e di consulenza preventiva, orientando l'azione delle strutture verso soluzioni conformi alla normativa e coerenti con l'interesse pubblico. L'elaborazione di pareri

su atti e provvedimenti, l'assistenza nella redazione di contratti o nella gestione di procedimenti particolarmente delicati, la partecipazione a fasi istruttorie complesse o a tavoli di composizione stragiudiziale costituiscono manifestazioni tipiche di un ruolo che è tanto tecnico quanto strategico.

Tale ruolo non può esplicarsi efficacemente senza un'integrazione organica e stabile con le altre strutture dell'Ateneo. In primo luogo, l'Ufficio legale è chiamato a interfacciarsi in modo sistematico con i responsabili dei procedimenti e con i dirigenti amministrativi, ai quali compete la raccolta e la trasmissione degli elementi istruttori, la predisposizione della documentazione e, più in generale, la collaborazione attiva nella costruzione della linea difensiva. Tuttavia, un'efficace azione giuridica richiede che ciascuna Direzione, Area o Servizio dell'Ateneo sia a sua volta dotata di adeguate competenze giuridiche interne, in grado di affrontare in prima istanza le problematiche normative, orientare le decisioni quotidiane alla legalità sostanziale e costituire un'interfaccia tecnicamente consapevole per il raccordo con l'Ufficio legale centrale. In tale prospettiva, il giurista "di struttura" non sostituisce l'avvocato dell'Ateneo, ma ne rappresenta un interlocutore privilegiato, in grado di filtrare, decodificare e anticipare le esigenze di chiarimento giuridico.

Parallelamente, l'Ufficio legale deve mantenere un rapporto diretto e costante con i soggetti individualmente coinvolti nei procedimenti o nei contenziosi, siano essi docenti, ricercatori, personale tecnico-amministrativo o studenti. La ricostruzione dei fatti, la definizione delle posizioni giuridiche, la valutazione della convenienza e della sostenibilità delle strategie difensive non può prescindere da una conoscenza approfondita del contesto, delle relazioni interne e delle aspettative in gioco. Da ciò deriva un'attività giuridica

non solo reattiva, ma anche partecipata, in grado di tradurre tecnicamente l'interesse dell'ente senza sacrificare il pluralismo delle voci che lo attraversano.

Centrale, infine, è il raccordo con gli organi accademici deliberanti che, nella loro funzione di indirizzo e governo, sono frequentemente chiamati ad assumere decisioni con rilevanti ricadute giuridiche, sia nella fase precontenziosa sia in quella successiva a una pronuncia giurisdizionale. L'Ufficio legale, in tale prospettiva, non fornisce solo supporto tecnico ma svolge un ruolo di orientamento istituzionale, contribuendo alla formazione di una cultura della legalità e della coerenza normativa che rafforza l'affidabilità dell'amministrazione universitaria nel suo complesso.

A questa dimensione relazionale si affianca la necessità di un elevato livello di aggiornamento professionale, che consenta all'Ufficio legale di operare con rigore tecnico, tempestività e capacità di adattamento a un quadro normativo in continua evoluzione. La specializzazione degli operatori, la disponibilità di strumenti informatici avanzati, l'accesso a banche dati e risorse dottrinali, così come l'adozione di criteri di distribuzione del lavoro ispirati a trasparenza e razionalità, rappresentano condizioni indispensabili per il buon funzionamento della struttura.

L'Ufficio legale, in questa prospettiva, non è più soltanto il presidio difensivo dell'ente, ma un interlocutore attivo della governance universitaria. La sua azione, oltre che sul piano giudiziale, si esercita sul versante della prevenzione dei conflitti, della promozione della legalità e della coerenza dell'azione amministrativa. In tal senso, la sua organizzazione ideale non si esaurisce in una sommatoria di competenze giuridiche, ma si configura come una vera e propria funzione istituzionale, chiamata a coniugare rigore tecnico, senso delle

istituzioni e capacità di costruire soluzioni giuridiche efficaci e sostenibili.

6. *L'integrazione del presidio legale e le competenze giuridiche diffuse*

Nel modello delineato dal sistema AVA 3, che pone al centro la qualità e l'efficacia dei processi istituzionali e gestionali degli Atenei, il presidio giuridico rappresenta una risorsa strategica trasversale, capace di incidere in modo rilevante sul livello di legalità, responsabilizzazione e tracciabilità delle decisioni accademiche¹⁷. La gestione del con-

¹⁷ Il sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accredimento), sviluppato in ambito universitario a partire dal D.M. 47/2013 e via via aggiornato fino al D.M. 1154/2021, rappresenta il principale strumento nazionale di presidio della qualità nella formazione superiore. La sua architettura si fonda su un equilibrio delicato fra autonomia degli Atenei e valutazione esterna, riflettendo un'impostazione ormai consolidata a livello europeo (European Standards and Guidelines – ESG 2015) che valorizza la responsabilizzazione interna degli enti formativi senza rinunciare al controllo pubblico sulle performance.

Il sistema si articola in due momenti principali: l'Accreditamento Iniziale, che rappresenta il riconoscimento della capacità di un Ateneo o di un Corso di Studio di avviare attività formative di qualità e l'Accreditamento Periodico, volto a verificare la permanenza nel tempo dei requisiti necessari.

L'elemento più rilevante e strutturalmente innovativo è il passaggio da una logica meramente ispettiva a una logica sistemica di miglioramento continuo. In questo contesto, l'Assicurazione della Qualità (AQ) non si esaurisce nella raccolta di dati e nella stesura di report valutativi, ma diventa parte integrante della governance universitaria. Essa richiede che ogni Ateneo implementi procedure interne di monitoraggio, revisione, valutazione e riesame delle proprie attività didattiche, scientifiche, organizzative e sociali.

In tale ottica, AVA non è soltanto uno strumento per la rendicontazione nei confronti del Ministero o dell'Anvur, ma un processo trasfor-

tenzioso e della consulenza legale non si configura più come un'attività meramente difensiva o di supporto, ma diventa componente organica della governance universitaria, intervenendo tanto nella prevenzione dei conflitti quanto nella strutturazione dei processi interni.

In tale prospettiva, l'Ufficio legale centrale dell'Ateneo – dotato di avvocati iscritti all'elenco speciale, giuristi esperti e personale tecnico-amministrativo – rappresenta il perno dell'azione giuridica istituzionale. Esso svolge attività di rappresentanza in giudizio, consulenza precontenziosa, supporto agli organi di governo, presidio dell'azione normativa interna e collaborazione nella redazione di atti complessi o a rilevanza esterna. Tuttavia, la sola esistenza dell'Ufficio legale centrale non è sufficiente a garantire un governo giuridico diffuso ed efficace dell'Ateneo. È qui che assume particolare rilievo la presenza, presso ciascuna struttura accademica o amministrativa, di figure dotate di competenze giuridiche specifiche, che agiscono come primi interpreti, filtri e interlocutori dell'attività legale.

Queste figure – che si possono ritrovare nelle Direzioni

mativo, volto a generare consapevolezza istituzionale, coerenza strategica, qualità progettuale e responsabilizzazione diffusa. L'introduzione di strumenti operativi come il glossario ufficiale e le nuove linee guida (a seguito delle visite pilota e delle consultazioni con gli stakeholder) mira proprio a rafforzare questa cultura comune della qualità.

Occorre però rilevare che l'efficacia del sistema AVA non dipende soltanto dalla sua struttura normativa e procedurale, ma anche dalla capacità degli Atenei di interiorizzare tali processi come strumenti di governo e di decisione, non solo di adempimento formale. In tal senso, l'accredimento diventa anche un'occasione per rileggere i conflitti e le criticità (organizzative, procedurali, reputazionali) in chiave propositiva, come stimolo a rafforzare modelli di gestione fondati su trasparenza, partecipazione e accountability.

di servizio o nei settori di missione – svolgono un compito importante: rendono possibile un primo livello di lettura giuridica delle problematiche amministrative, contribuiscono alla qualificazione delle istruttorie, e facilitano la standardizzazione e la correttezza degli atti. Il loro ruolo si salda a quello dell'Ufficio legale in un sistema integrato a rete, fondato sullo scambio di competenze, sulla costruzione di modelli condivisi e sull'attuazione concreta del principio di legalità diffusa.

In questo modello evoluto, le competenze giuridiche decentrate non si pongono in alternativa all'Ufficio legale, ma ne estendono la capacità d'azione e ne rafforzano l'impatto sistemico. Esse possono assumere anche una funzione anticipatoria del contenzioso, contribuendo a rilevare i punti di rischio normativo già nella fase di impostazione delle decisioni, e fornendo un supporto tecnico che consente all'organo competente – sia esso un Direttore di Dipartimento o un Responsabile di servizio – di operare scelte consapevoli e motivate.

Questa architettura integrata si rivela perfettamente coerente con gli standard e gli indicatori dell'Ambito B del sistema AVA 3, in particolare con riferimento:

- alla qualità delle risorse umane (B.1), che include anche la disponibilità e l'aggiornamento di profili giuridici competenti;
- alla gestione delle informazioni (B.5), laddove l'interconnessione tra competenze giuridiche centrali e periferiche consente un presidio continuo della coerenza normativa dei flussi decisionali;
- alla coerenza tra decisioni accademiche e quadro regolativo (B.2 e B.4), che richiede una capacità diffusa di valutazione legale degli effetti delle scelte organizzative, finanziarie e contrattuali.

Il valore aggiunto di questa impostazione è duplice: da un lato, essa contribuisce a costruire un Ateneo capace di autodisciplinarsi giuridicamente, riducendo il ricorso al contenzioso; dall'altro, promuove una cultura della legalità come criterio ordinatore delle prassi quotidiane, e non solo come rimedio patologico alle disfunzioni.

In conclusione, un Ateneo che voglia strutturarsi secondo gli standard di qualità non può prescindere da un'infrastruttura giuridica diffusa, fondata sull'autorevolezza dell'Ufficio legale e sull'efficienza dei presidi giuridici interni alle singole strutture. L'obiettivo non è solo evitare l'errore o prevenire la lite, ma far sì che ogni decisione sia coerente, legittima e sostenibile nel tempo. La presenza capillare di competenze giuridiche, coordinate e armonizzate, costituisce una delle chiavi fondamentali per garantire l'integrità del sistema universitario e la sua capacità di governare, con trasparenza e responsabilità, la complessità normativa del presente.

7. *Verso ecosistemi digitali giuridici*

L'evoluzione tecnologica in atto nella pubblica amministrazione offre oggi nuove opportunità anche per gli Uffici legali degli Atenei, chiamati a confrontarsi con una crescente complessità normativa, una pluralità di procedimenti giurisdizionali e una domanda interna di consulenza sempre più qualificata e tempestiva. In tale contesto, la progressiva integrazione di strumenti digitali e soluzioni innovative può rappresentare una sfida futura ad alto potenziale, da affrontare con gradualità, consapevolezza e visione strategica.

L'introduzione di (eco)sistemi informatici per la gestione

documentale, banche dati giuridiche interne, nonché piattaforme cloud per la condivisione controllata degli atti e dei fascicoli, costituisce un primo passo per migliorare l'accessibilità, la tracciabilità e la sicurezza dei flussi di lavoro. Tali strumenti non sostituiscono, ma supportano, l'attività dei giuristi, liberando risorse da operazioni ripetitive e favorendo un'organizzazione più fluida delle attività¹⁸.

L'integrazione dell'Ufficio legale con sistemi documentali digitali in cloud consente una gestione dei fascicoli totalmente dematerializzata, condivisa con gli altri uffici coinvolti e conforme ai principi di interoperabilità e sicurezza. Attraverso piattaforme sicure è possibile: centralizzare la redazione degli atti e il ciclo di approvazione, tenere traccia delle modifiche e versioni, garantire l'accesso controllato ai soggetti abilitati, rispettare gli obblighi di conservazione digitale e trasparenza.

Un ulteriore ambito di evoluzione riguarda l'automazione delle attività ricorrenti: la contrattualistica standardizzata, la redazione di note legali ricorrenti, la predisposizione automatica di bozze tramite modelli parametrizzati sono già oggi attività suscettibili di essere assistite da sistemi di *document automation*. L'automazione contribuisce a liberare risorse umane qualificate da attività ripetitive, indirizzandole verso

¹⁸ C. GRISOSTOMI TRAVAGLINI, *Gli ecosistemi digitali e le piattaforme telematiche di negoziazione: profili di responsabilità civile del gestore delle piattaforme*, in <https://www.andig.it/pubblicazioni/saggi/gli-ecosistemi-digitali-e-le-piattaforme-telematiche-di-negoziazione-profili-di-responsabilita-civile-del-gestore-delle-piattaforme>; C. BERGONZINI, "Prova a prendermi". *Ecosistema digitale e consapevolezza degli utenti: uno spazio per la regolazione nazionale?* in *Osservatorio sulle fonti*, <http://www.osservatoriosullefonti.it>, n. 2/2022.

attività ad alto valore aggiunto, come la consulenza strategica o la negoziazione giuridica.

Nell'ambito dell'interazione con l'utenza, la disponibilità di sportelli virtuali legali, basati su interfacce intelligenti, può migliorare l'accessibilità del servizio, riducendo tempi e barriere informative. Tali strumenti possono offrire assistenza iniziale su quesiti frequenti, guidare l'utente nella raccolta della documentazione, oppure orientarlo verso l'ufficio competente.

A completare il quadro, l'impiego di dashboard analitiche consente al dirigente dell'Ufficio legale di monitorare il carico di lavoro, l'andamento del contenzioso, i tempi di trattazione, i costi legali e il tasso di successo delle controversie. Tali strumenti supportano una gestione manageriale dell'attività giuridica, coerente con gli obiettivi di efficienza della pubblica amministrazione e con i principi del performance management.

Una frontiera di sviluppo ulteriore è rappresentata dall'impiego di applicazioni di intelligenza artificiale (IA), in particolare nel campo dell'analisi giurisprudenziale, della redazione assistita di documenti e della gestione predittiva del contenzioso. Questi strumenti, ove adottati con criteri di responsabilità, riservatezza e coerenza istituzionale, possono affiancare l'attività degli avvocati e dei consulenti legali, potenziandone la capacità analitica e facilitando l'elaborazione di strategie difensive.

In prospettiva, l'obiettivo potrebbe essere costruire un ecosistema digitale giuridico interno, in grado di connettere l'Ufficio legale con gli altri servizi dell'Ateneo in modo interoperabile e tempestivo. La creazione di dashboard di monitoraggio, l'impiego di archivi intelligenti e l'adozione di strumenti automatizzati per la contrattualistica standard

costituiscono altrettanti ambiti nei quali la tecnologia può contribuire a rafforzare l'efficienza, la trasparenza e la sostenibilità delle attività.

È inoltre auspicabile che, nel medio periodo, l'integrazione tecnologica coinvolga anche i presidi giuridici presenti nelle singole strutture attraverso la promozione di linguaggi condivisi, modelli standardizzati e canali informativi sicuri. In tale quadro, l'Ufficio legale potrà progressivamente assumere anche il ruolo di hub metodologico, promuovendo formazione interna, linee guida operative e momenti di aggiornamento condiviso.

L'adozione delle tecnologie, dunque, non va intesa come una trasformazione repentina, ma come una traiettoria di sviluppo possibile, da disegnare in coerenza con l'identità e le priorità dell'Ateneo. Investire oggi nella cultura digitale giuridica significa rafforzare la qualità del governo legale dell'Università, valorizzando il capitale professionale esistente e ponendo solide basi per affrontare con strumenti più adeguati le sfide future.

AUTORI

ANDREA CRISMANI

Delegato del Rettore Affari legali e trasparenza, Ordinario di diritto amministrativo, Avvocato (Albo ordinario)

MARGHERITA CROCE

Ufficio Legale dell'Università degli Studi di Trieste, Avvocato

LINDA KAREN GERGIC

Ufficio Legale dell'Università degli Studi di Trieste, Avvocato

EMILIA GIARDINA

Responsabile dell'Ufficio Legale dell'Università degli Studi di Trieste, Avvocato (Albo speciale)

GAIA TOMASSINI

Referente in materia di contenzioso del lavoro dell'Ufficio Legale dell'Università degli Studi di Trieste

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GIUGNO 2025
DALLA Vulcanica srl - Nola (NA)