

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

LA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE DELLA FIGURA DEL DIRETTORE GENERALE DELLE UNIVERSITÀ¹

1. La lunga vicenda processuale

Certamente interessante la recentissima decisione della Corte di Cassazione², sezione lavoro, che si esprime finalmente in termini inequivocabili su una questione rimasta da troppo tempo silente e che, grazie a tale svolta, potrebbe condurre ad una possibile evoluzione della modalità di nomina del Direttore generale nelle università.

Questi i fatti.

Il Tribunale di Catania aveva accolto il ricorso proposto dall'ex Direttore generale nei confronti dell'Università degli Studi di Catania ed aveva dichiarato illegittima la revoca dell'incarico, avvenuto senza preventiva procedura di selezione, condannando l'Ateneo a ripristinare il rapporto fino alla sua naturale scadenza, a corrispondere le retribuzioni maturate sino alla data dell'effettiva riammissione in servizio ed a corrispondere il risarcimento del danno non patrimoniale patito dal ricorrente.

La Corte d' Appello di Catania aveva riformato la sentenza del Tribunale ritenendo fondato il motivo di gravame con il quale l'Università appellante aveva riproposto la questione della nullità del contratto

stipulato in difetto della necessaria selezione pubblica.

La Suprema Corte, in seguito all'accoglimento del secondo motivo di ricorso, cassa con rinvio la sentenza della Corte d'Appello di Catania che dovrà ora procedere ad un nuovo esame della questione sulla base dei principi enunciati nell'odierna pronuncia e di seguito illustrati.

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Alessandra Ciccarelli Università di Camerino

² Si tratta della sentenza del 12 maggio 2021 n. 12642.

2. L'inapplicabilità alla figura del Direttore generale delle disposizioni di cui al D. Lgs. 165/2001.

Nell'odierna sentenza la Corte di Cassazione ribalta la decisione della Corte d'Appello nella parte in cui sostiene che la norma di cui all'art. 2 della Legge 30 dicembre 2010 n. 240, relativa alla nomina del Direttore generale tra personalità di elevata qualificazione e comprovata esperienza pluriennale in funzioni dirigenziali, *"presuppone che la scelta stessa avvenga all'esito di procedura, se non concorsuale almeno selettiva, che consenta individuare il soggetto cui conferire l'incarico fra una pluralità di aspiranti, nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento nonché di correttezza e buona fede"*.

Sulla base di tale percorso interpretativo, l'Ateneo prima e la Corte territoriale poi, hanno ritenuto il contratto stipulato tra l'Università e il Direttore generale affetto da nullità vista la carenza, nel procedimento, della procedura selettiva che doveva necessariamente essere istaurata prima della nomina.

La difesa del Direttore generale, tra le altre motivazioni, pone l'attenzione sulla specialità della legge n. 240/2010 (rispetto alla disciplina di cui al D. Lgs. 165/2001) che, nel rispetto dell'autonomia universitaria, impone solo la partecipazione al procedimento di tutti gli organi universitari e la individuazione di un soggetto dotato di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali. Nient'altro. Sarebbe errato, pertanto, la scelta di intendere la procedura selettiva come elemento di validità del contratto di lavoro.

La Corte di Cassazione ritiene fondato tale motivo di ricorso e contestualmente errata la sentenza della Corte territoriale nella parte in cui pretende di estendere al Direttore generale gli stessi principi che valgono per l'impiego pubblico a tempo determinato o indeterminato ed espressamente indicati nel D. Lgs. n. 165/2001. Spiega la Suprema Corte che l'art. 2 della Legge n. 240/2010, applicabile al caso di specie, al di là dei limiti che impone all'autonomia universitaria, rinvia alla fonte statutaria la disciplina definitiva del complesso assetto organizzativo dell'università. Ciò vuol dire che *"nelle materie non disciplinate o nei casi in cui un limite non sia espressamente posto, torna ad espandersi in tutta la sua pienezza l'autonomia riconosciuta dall'art. 33, comma 6, Cost."*³.

³ La Corte di Cassazione esclude, già da tempo, l'applicazione della normativa dettata per la dirigenza dal d. lgs. n. 165/2001 al procedimento di nomina del Direttore generale nelle università che, al contrario, è soggetto alla normativa di carattere speciale. Così anche Cass. 24 febbraio 2020 n. 4876. Ancora prima Cass., 26 novembre 2008, n. 28276.

Ciò è ancor più dimostrato dal fatto che la lettera dell'articolo 2, riferendosi al contratto stipulato tra l'Ateneo ed il Direttore generale, lo identifica come "contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato" escludendo con ciò qualunque diversa qualificazione del rapporto stesso. Insiste la Corte sul fatto che al Direttore generale viene conferito dal legislatore l'appellativo di "organo" dell'Ateneo con l'attribuzione, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, "della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo" L'intenzione del legislatore è stata dunque quella di affidare la gestione dell'intero apparato amministrativo ad una "figura manageriale apicale distinta dagli altri organi di governo, di controllo nonché dalla dirigenza amministrativa dell'Università".

Ferma dunque l'applicazione alla figura *de qua* della normativa speciale, nulla viene specificato circa le concrete modalità di individuazione della persona a cui conferire l'incarico di Direttore generale, se cioè debba avvenire per chiamata diretta, ovvero mediante procedura selettiva e se questa debba essere meramente idoneativa ovvero necessariamente comparativa⁴.

Va dunque esaminato lo statuto del singolo Ateneo per verificare l'esistenza di una previsione maggiormente restrittiva rispetto al dettato normativo in materia di scelta del Direttore generale.

3. La crescente autonomia del Direttore generale.

L'odierna pronuncia si pone nel solco del percorso di progressiva autonomia acquisita negli anni dalla figura del Direttore generale.

Nel Regio Decreto 31 agosto 1933 n. 1592 il Direttore Amministrativo non era ricompreso tra le autorità accademiche ma veniva indicato come colui che "sovrintende, in conformità delle disposizioni del Rettore o direttore e delle autorità accademiche, a tutti i servizi amministrativi ed è responsabile dell'osservanza delle norme legislative e regolamenti", e dunque impersonava un mero esecutore delle direttive del Rettore e degli altri organi accademici, non essendo connotato di indipendenza propria.

Anche nella successiva legge 6 luglio 1940 n. 1038 vengono riproposte le medesime prerogative insistenti fondamentalmente sul ruolo di sovrintendente alle disposizioni del

⁴ In questi termini si era già espressa Cass., 21 settembre 2018 n. 22431.

Rettore⁵. Il Direttore amministrativo ricopriva dunque la figura tipica del ruolo amministrativo assumendo la posizione di vertice burocratico⁶.

Col passare del tempo ed in particolare con l'entrata in vigore della Costituzione che all'art. 33 ha dato pienezza all'autonomia universitaria, anche la figura del Direttore amministrativo ha assunto connotati via via differenti soprattutto a partire dagli anni novanta quando significativa fu la trasformazione dei rapporti tra organi di governo politico e dirigenti delle amministrazioni con l'allontanamento dall'impronta di tipo gerarchico e l'indirizzo verso un modello di direzione manageriale in linea con settore privato⁷.

L'obiettivo della normativa degli anni novanta, in merito alla scelta del Direttore amministrativo, era quello di indirizzare gli atenei verso soggetti di elevata professionalità con i quali attivare rapporti di lavoro⁸ più di tipo manageriale che impiegatizio⁹.

In questo scenario non v'è dubbio che la Legge n. 240/2010 abbia proposto importanti spunti innovativi, abbia fissato nuovi e ulteriori principi regolatori della figura, rinviando poi allo Statuto la normazione di dettaglio. Il passaggio dal Direttore amministrativo al Direttore generale, la differente tipologia del contratto di lavoro ed il fatto che questi sia stato designato come "organo", hanno determinato l'attribuzione specifica "della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo", delegando pertanto a tale figura quelle funzioni da sempre appannaggio del Rettore e degli altri organi accademici¹⁰. Nell'attuale disciplina, infatti, il Direttore generale,

⁵ Ai sensi dell'art. 3 "il direttore amministrativo fa parte del consiglio di amministrazione con voto deliberativo ed interviene alle adunanze del senato accademico con voto consultivo, esercitando nell'uno e nell'altro consesso le funzioni di segretario. Sovrintende, in conformità delle disposizioni del Rettore o Direttore e delle autorità accademiche, a tutti i servizi amministrativi e contabili ed ha la direzione degli uffici di segreteria.

Egli è inoltre responsabile dell'osservanza delle norme legislative e regolamentari.

In caso di assenza o di impedimento del direttore amministrativo, le funzioni a lui attribuite sono affidate dal Rettore o Direttore, previa autorizzazione del ministro per l'educazione nazionale, ad un funzionario di segreteria di gruppo A.

Negli istituti ai quali non è destinato un direttore amministrativo, le relative funzioni possono essere assegnate, con decreto del ministro per l'educazione nazionale, per incarico annuale, ad un direttore amministrativo di altro istituto della sede.

Tale incarico è retribuito, a carico dell'istituto, con l'emolumento in ragione di lire 1500 annue, ridotte ai sensi dei regi decreti-legge 20 novembre 1930-IX, n. 1491, e 14 aprile 1934-XII, n. 561".

⁶ Per una disamina completa sull'evoluzione della figura del Direttore generale nelle università cfr., S. MAINARDI, C. PICCARDO, E. PERITI (a cura di), *Il governo manageriale delle università, Dal Direttore amministrativo al Direttore generale*, Bologna, 2013.

⁷ S. MAINARDI, C. PICCARDO, E. PERITI, *op. cit.*, pag. 34 e segg.

⁸ Legge 19 ottobre 1999, n. 370 che, all'art. 8 stabilisce che "Il rapporto di lavoro del direttore amministrativo delle università è di tipo subordinato".

⁹ È stato evidenziato però che gli statuti universitari dell'epoca erano caratterizzati da "atteggiamenti improntati alla conservazione. Non risultano spinte particolarmente significative nella direzione dell'innovazione e della differenziazione dei modelli di governo dell'ateneo". Testualmente S. MAINARDI, C. PICCARDO, E. PERITI, *op. cit.*, pag. 48.

¹⁰ È un incarico di funzione dirigenziale di ufficio e/o livello generale che la L. 240/2010 regola con rinvio all'art. 16 del D.lgs. 165/2001, se compatibile, ivi comprese le funzioni nell'ambito dell'anticorruzione.

pur avendo come obiettivo il perseguimento degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, rimane pienamente libero nell'organizzazione della sua attività di gestione amministrativa.

Il Direttore generale non può più essere inteso come un soggetto il cui ruolo e potere giuridico derivino da altri bensì diventa titolare di una funzione organica principale che lo porta, è stato detto, ad assumere le vesti "dell'unico ed esclusivo titolare del complessivo potere di gestione amministrativa dell'ente universitario" soggetto soltanto agli indirizzi del Consiglio di Amministrazione¹¹.

4. La previsione di un elenco o albo nazionale dei Direttori Generali

Nel nuovo quadro normativo ha certamente un ruolo determinante il profilo legato alla procedura di selezione del Direttore generale.

Nonostante il silenzio del legislatore e l'assenza di specifiche disposizioni statutarie (che nella quasi totalità dei casi non fanno che ripetere il dettato legislativo), similmente alla problematica emersa dalla vicenda oggetto della sentenza in commento, sino ad oggi buona parte delle Università hanno preferito fare ricorso alla comparazione tra una pluralità di candidati a seguito di un avviso di selezione. Tale scelta è certamente dettata dall'intento di perseguire l'attuazione della massima trasparenza.

Nello specifico, visto che anche la previsione legislativa dispone che il conferimento dell'incarico avvenga da parte del consiglio di amministrazione previa proposta del rettore, non è infrequente, nella prassi accademica, rivolgersi a procedure selettive/idoneative più che a quelle concorsuali. Spesso infatti tali selezioni prescindono da una graduatoria di merito come nei concorsi, bensì contemplano la costituzione di una terna di idonei alle funzioni formulata da una Commissione, quale rosa in cui il Rettore possa motivatamente scegliere, anche discostandosi dagli esiti della valutazione tecnica della Commissione¹².

Ciò che comunque è in risalto, in tutti i casi, dovrebbe essere la decisione di individuare soggetti in possesso di una qualificazione universitaria comprovata.

¹¹ S. MAINARDI, C. PICCARDO, E. PERITI, *op. cit.*, pag. 65.

¹² Sulla natura di tali procedure selettive cfr., Cons. St. Sez III 20 marzo 2019 n. 1850. Conforme Consiglio di Stato, Sez. III, 23 ottobre 2017, n. 4879.

In questa cornice normativa, di fronte alla prassi accademica nonché alla chiara presa di posizione della Suprema Corte, sono forse maturi i tempi per ripensare, o meglio per indicare nuove modalità di scelta della persona del Direttore generale delle Università.

La disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. n) della legge 240/2010 prevede che la figura del Direttore generale va ricercata "tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali". La generalità di tale definizione, unita all'esigenza di contemperare la natura fiduciaria della scelta con la necessità di dotare gli atenei di figure con adeguata preparazione ed esperienza, rende opportuna l'individuazione di uno strumento che consenta di selezionare le migliori professionalità, anche con specifica qualificazione universitaria, adeguate a ricoprire l'incarico di Direttore generale nelle Università.

Tale strumento è ben rappresentato da un elenco o da un albo nazionale – aggiornato con precise scadenze – che contenga i nominativi di tutti i soggetti idonei alla nomina di Direttore generale.

La formazione di un elenco nazionale degli idonei rappresenta una risposta ai principi di efficienza, efficacia e buon andamento nell'azione della pubblica amministrazione e una concreta attuazione del principio di trasparenza; consentirebbe altresì di supportare gli atenei nel processo di reclutamento del Direttore Generale e di attribuire a tale figura precise connotazioni di qualificazione tecnica e manageriale.

Dovrebbe poi essere prevista, al fine della permanenza nell'elenco, una verifica periodica delle competenze che preveda la decadenza dall'iscrizione e, a certe condizioni, la cancellazione dall'elenco.