

“Nuovi modelli organizzativi per la gestione di organismi universitari di servizio con finalità didattiche e scientifiche”

Progetto di ricerca – Piano di Attività

1. Introduzione: tema ed obiettivi del progetto di ricerca.

Gli organismi universitari di servizio aventi finalità didattiche e scientifiche rappresentano strutture di inquadramento giuridico particolarmente complesso, a causa sia del disorganico quadro normativo di riferimento, sia delle peculiarità della funzione svolta, nonché dei servizi che esse sono chiamate ad erogare.

Per tali motivi, il progetto di ricerca è finalizzato ad individuare i profili giuridici che connotano siffatte strutture dal punto di vista delle attività espletate e degli aspetti organizzativi, in una prospettiva tesa a fornire elementi utili a consentirne una riorganizzazione secondo modalità operative coerenti con la natura e le funzioni proprie di siffatte strutture.

2. La conformazione giuridica degli organismi di servizio aventi finalità didattico-scientifiche.

Gli organismi universitari di servizio aventi finalità didattico-scientifica presentano profili di assoluta peculiarità che, come tali, impongono uno specifico approfondimento nell’ambito del progetto di ricerca.

Tra queste, alcune (quali ad esempio le cliniche odontoiatriche universitarie) sono qualificate come *strutture speciali del Dipartimento di afferenza a gestione diretta* che, oltre alle attività istituzionali di ricerca e didattica proprie dell’Ente universitario di appartenenza, svolgono anche attività assistenziali, seppure per le medesime finalità, a favore di terzi, secondo modalità regolate da un tariffario approvato dalle competenti strutture universitarie di riferimento (per lo più, Dipartimenti). Tra l’altro, tali attività talvolta trovano una potenziale corrispondenza nei servizi svolti da altri operatori in regime mercato.

La commistione di attività diverse rende delicata la valutazione circa l’effettiva configurazione giuridica di tali strutture, soprattutto nella prospettiva di una loro eventuale evoluzione.

Tale condizione risulta, peraltro, aggravata dall’assenza di chiari riferimenti normativi. Abrogata, infatti, l’originaria disciplina delle strutture universitarie di servizio a gestione diretta, prevista dalla legge n. 129 del 1969, oramai l’unica norma che ne faccia esplicita menzione si ravvisa nell’art. 18 della legge n. 705/1985. Tuttavia, si tratta di una norma che si limita a disciplinare profili attinenti il bilancio e l’autonomia gestionale delle stesse. Sotto un diverso profilo, risulta poi applicabile l’art. 6 della legge n. 168/1989, che, in attuazione dell’art. 33 Cost., riconosce alle Università autonomia organizzativa, la quale, tuttavia, soggiace a significativi limiti, interni ed esterni, individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Ciò posto, la ricerca si propone, innanzitutto, di affrontare i nodi concernenti la natura della struttura e il rapporto che la lega all’Ente universitario sul piano dei profili di autonomia organizzativa, gestionale, contabile e di bilancio..

(a) *Una possibile (ri)definizione del regime giuridico degli organismi universitari di servizio aventi finalità didattico-scientifiche.* Come detto, l'attuale assetto vede gli organismi universitari aventi finalità didattico-scientifiche come strutture speciali per lo più ancora integrate nei rispettivi Dipartimenti e, dunque, sottoposte al regime proprio dell'ateneo di riferimento. Ciò comporta l'estensione dell'impianto normativo, organizzativo e contabile di quest'ultimo anche a tali strutture, con ciò determinando una serie di questioni di non immediata soluzione. Ne deriva che un'analisi del modello esistente, anche in un'ottica evolutiva, che intenda affrontare le problematiche attuali, non possa prescindere anche da una valutazione dei possibili moduli alternativi, ivi compresa il ricorso a forme giuridiche soggettivamente distinte ed autonome dall'ateneo di riferimento.

(b) *La definizione dei rapporti giuridici che legano gli organismi universitari di servizio aventi funzioni didattico-scientifiche agli atenei di riferimento.* Il secondo profilo della ricerca riguarda più specificamente il rapporto intercorrente con l'ateneo di riferimento, anche in ragione della maggiore o minore autonomia organizzativa e gestionale riconosciuta a tali organismi compete, anche in ragione del proprio regime giuridico.

(c) *L'autonomia negoziale degli organismi universitari aventi finalità didattico-scientifiche.* La scelta del regime giuridico applicabile a detti soggetti produce conseguenze rilevanti anche rispetto ad ulteriori profili. Tra questi, appare particolarmente delicata la questione circa la (autonoma) capacità negoziale degli organismi universitari di servizio, tanto sul versante dei contratti attivi (prestazioni rivolte a terzi, attività assistenziale, etc.), quanto sul versante dei contratti passivi (rapporti giuridico-patrimoniali con terzi finalizzati all'acquisizione di prestazioni strumentali alle proprie attività). Attualmente, l'unica disposizione normativa direttamente riferibile alle cliniche universitarie a gestione diretta sembra aprire taluni ambiti di autonomia gestionale e finanziaria. Più precisamente, l'art. 18 della l. n. 705 del 1985 dispone che i bilanci delle aziende agrarie e delle cliniche gestite direttamente, una volta approvati dal consiglio di amministrazione, vengono autonomamente gestiti da apposite delegazioni dello stesso consiglio. Occorre verificare la tenuta di tale disposizione anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale e soprattutto nell'ottica di un'evoluzione del modulo organizzatorio. Anche il grado di autonomia contabile e di bilancio con particolare riferimento alla capacità di reperire autonome fonti di finanziamento, siano esse derivanti da fondi dell'Università o dalle attività svolte dalla dagli organismi universitari nei confronti dei terzi, costituisce un aspetto rilevante. Sempre in questa prospettiva, emerge ulteriormente la questione relativa alla dotazione patrimoniale, vale a dire il complesso dei beni mobili e immobili strumentali alla realizzazione delle attività proprie di tali organismo.

(d) Le attività strumentali a favore di terzi. La corretta qualificazione dell'attività che tali organismi erogano a terzi pone la questione inerente la sovrapposizione con prestazioni più o meno analoghe disponibili in regime di mercato.

3. Piano di attività.

La complessità delle questioni tecnico-giuridiche prospettate impone un compiuto approfondimento normativo e giurisprudenziale dei profili sopra evidenziati, con particolare riferimento ai nuovi modelli organizzativi di gestione degli organismi universitari di servizio aventi finalità didattico-scientifiche. A questo fine, l'attività dovrà essere sviluppata secondo metodologie proprie della ricerca applicata e potrà richiedere l'elaborazione di documenti (report) periodici e di un documento finale in grado di fornire elementi utili per addivenire ad una sistematizzazione degli aspetti sopra indicati.