

- protocollo
 - Direzione
 - Branciforte, Reine
 - Ide Nicotra
 - Felice Juffe
- Am*

COPIA

Avvocatura dello Stato
Ufficio Distrettuale di Catania
 Via Vecchia Ognina 149 - 95129 Catania
 Fax 095-7221336

Si notificano entro il 24.01.12



CT 186/12 MM

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA
 SEZIONE STACCATA DI CATANIA**

**RICORSO
 con contestuale istanza di sospensione**

24 GEN. 2012
 070500

del **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**, in persona del Ministro p.t., (c.f. 80255230585), rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, Cod. Fisc. 80014130878, p.e.c. catania@mailcert.avvocaturastato.it presso il cui Ufficio, in via Vecchia Ognina 149, è legalmente domiciliato,

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA Protocollo Generale
24 GEN. 2012
Prot. 5040 Tit. IV Cl. 1

CONTRO

L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA, in persona del Rettore pro tempore, con sede legale in Catania, Piazza dell'Università 2

per l'annullamento previa sospensione

della nota del Rettore dell'Università di Catania n. 75366 del 28.11.2011, con cui si comunica la decisione assunta dal Consiglio di Amministrazione e dal Senato Accademico dell'Ateneo di procedere - «preso atto della scadenza del termine dei 120 giorni» - all'emanazione del decreto rettorale di approvazione del testo statutario ed alla contestuale pubblicazione di esso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana; del decreto di pari data pubblicato in G.U.R.I. n. 279 del 30.11.2011, con

Qu. Tomamone

ingate

⊗	A.P.S.E.Ma.	⊗	A.R.I.T.	⊗	Rettore	X
C	A.Lo.Sa.V.		A.G.A.P.	⊗	Dir. Amm.vo	C
o	A.P.S.		A.R.S.Sa.N.		Org. Collegiali	
m	A.P.Pa.M.	⊗	U.I.A.		Segret. Rett.	o
p	A.L.P.I.		A.Sa.G.		U.S.R.	n
e	Economato		A.DI.		U.R.M.	s
t	Serv. Isp. Int.		A.Fo.		Nucleo di Val.	c
e	C.G.A.-A.C.		A.RI.		C.O.F.	e
n	A.PI.Co.G.		CAPITT		C.EA	n
z	A.S.I.		C.L.M.A.		C.B.D.	z
a	A.F.I.		Tipografia Uni.		C.In.AP.	a

- prof. Giuffrè: fgiuffre@lre.unict.it

- prof.ssa Nicotri: lnicotri@hotmasb.it
lnicotri@lre.unict.it



cui il Rettore ha emanato lo Statuto dell'Ateneo; dello Statuto stesso; nonché, ove occorra, della delibera del Senato Accademico n. 336 del 21.7.2011, con cui è stato adottato il testo dello statuto; del non conosciuto parere favorevole reso su detta delibera dal Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo il 20.7.2011; di ogni altro atto connesso e/o consequenziale, ivi compreso il parere legale richiamato nella nota rettorale n. 75366/2011 menzionata.

FATTO

L'Università di Catania, con nota del 21 luglio 2011 prot. n. 46621, trasmetteva al Ministero dell'Istruzione il nuovo statuto dell'Ateneo, adottato con delibera del Senato Accademico n. 336 di pari data, ai sensi della legge n. 240 del 30 dicembre 2010 (AII. 1).

L'Ufficio I della competente Direzione Generale del Ministero assumeva in carico lo Statuto in questione in data 27 luglio 2011 con prot. 3702. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 240 del 2010, il termine di scadenza del controllo ministeriale restava fissato per il giorno 24 novembre 2011.

Sottoposto il testo dello statuto dell'Università all'esame dell'apposito Tavolo tecnico, costituito con D.M. 21 giugno 2011 (AII. 2) per lo svolgimento del controllo di cui all'art. 2, comma 7, della legge 240/2010, il Ministero adottava in data 24 novembre 2011, prot. 5039 (AII. 3), la nota recante i rilievi di legittimità e di merito relativi al nuovo statuto dell'Ateneo, a firma del *Direttore Generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario* e con oggetto "Artt. 2 legge n. 240/2010 e 6 Legge n. 168/89 – Statuto Università degli Studi di Catania", anticipandone il contenuto all'Ateneo mediante fax trasmesso nella medesima giornata del 24 novembre 2011 (AII. 4).

Dopo appena quattro giorni, con lettera del 28 novembre 2011 (AII. 5), indirizzata a tutti i Rettori delle Università pubbliche italiane, e per

conoscenza alla predetta Direzione Generale, il Rettore dell'Università di Catania comunicava la decisione assunta dal Consiglio di Amministrazione e dal Senato Accademico dell'Ateneo di «*non prendere in considerazione, per il momento, tale nota direttoriale e, preso atto della scadenza del termine dei 120 giorni*», di procedere all'emanazione del decreto rettorale di approvazione del testo statutario ed alla contestuale pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, considerato che la procedura adottata dal Ministero risultava «*particolarmente rischiosa e passibile di eventuali ricorsi [sic!]*» in quanto le considerazioni ivi contenute erano state espresse con “nota direttoriale” e non con decreto del Ministro come previsto dalla legge n. 168/1989.

Il Rettore, inoltre, allegava alla lettera un parere legale, reso in merito alla procedura di controllo del nuovo statuto dal consulente dell'Ateneo (All. 6), secondo il quale eventuali rilievi di legittimità e di merito possono essere avanzati solo dal Ministro competente e solo con apposito decreto.

Nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 279 del 30/11/2011, veniva pubblicato il decreto rettorale 28.11.2011, unitamente al testo dello Statuto dell'Università di Catania, dandosi atto nella premessa del provvedimento che «*il termine, di cui all'art. 2, comma 7, della l. 240/2010, è scaduto in data 24 novembre 2011 e che entro tale termine non è pervenuto alcun decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca contenente rilievi di legittimità e di merito, ai sensi dell'art. 6, commi 9 e 10, della legge 168/1989*» (All. 7).

MOTIVI

1. VIOLAZIONE DELL'ART. 6 DELLA LEGGE 168/89, LETTO IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ART. 4 D.LGS. 165/2001 E CON L'ART. 2 COMMA 7 DELLA L. 240/2010. ECCESSO DI POTERE.

A)

E' errato affermare che il Ministero non abbia effettuato nei termini il prescritto controllo di legittimità e di merito sul testo del nuovo statuto dell'Università di Catania ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge 240/2010 e dell'art. 6 della legge n. 168/1989.

Tale controllo è stato legittimamente esercitato dal competente Direttore Generale del Ministero con la nota prot. n. 5039 del 24.11.2011 (all. 3 cit.), avente ad oggetto: "*Artt. 2 Legge n. 240/2010 e 6 Legge n. 168/89 — Statuto Università degli Studi di Catania.*"

In essa è subito precisato: "*Con riferimento al nuovo statuto di codesto Ateneo, adottato ai sensi della legge n. 240 del 30 dicembre 2010, e trasmesso a questo Ministero con nota del 21 luglio 2011, prot. n. 46621, si fa presente che lo stesso è stato esaminato dal Tavolo tecnico costituito con DM 21 giugno 2011 per lo svolgimento del controllo di cui all'art. 2, comma 7, della medesima legge. Di seguito si riportano le osservazioni e le richieste di modifica rispetto al testo pervenuto. [...]*".

Nella sua parte finale la nota significativamente conclude: "*Nel rimanere a disposizione per eventuali chiarimenti in merito alle osservazioni formulate e con l'obiettivo di portare a conclusione un condiviso percorso di approvazione dello Statuto, si confida nel recepimento di quanto contenuto nella presente nota e nell'invio al Ministero delle modifiche approvate dall'Ateneo prima della pubblicazione dello Statuto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.*".

Dall'esame del contenuto dettagliato della nota, si evidenzia che essa contiene rilievi ben definiti e precise *richieste di modifica rispetto al testo pervenuto* al Ministero, pur nel rispetto dell'autonomia statutaria riconosciuta all'Ateneo; richieste precise e motivate che non possono essere confuse per meri inviti alla riflessione o per semplici indicazioni delle quali eventualmente tenere conto. Si tratta del preciso *recepimento* di quanto deliberato da un organo collegiale, il tavolo tecnico istituito con D.M. 21.6.2011, appositamente creato per effettuare *l'analisi degli statuti*

adottati dagli atenei in applicazione della legge 30 dicembre 2010 n. 240, a composizione mista e nel quale era stato dato il giusto peso anche alla rappresentanza universitaria (cfr. all. 2 cit.).

Ciò posto, il Ministero ritiene non solo di avere legittimamente esercitato il controllo di cui all'art. 6 della legge n. 168/1989, ma anche di aver rispettato il termine di 120 giorni previsto dalla legge di riforma del sistema universitario (art. 2, comma 7, legge n. 240/2010).

Prova di ciò è il rapporto di trasmissione del citato fax, con il quale il Ministero, in data 24 novembre 2011, ha provveduto ad inoltrare all'Università di Catania la nota prot. 5039. Si osserva in proposito, che secondo costante giurisprudenza, l'invio tramite fax del provvedimento amministrativo rappresenta uno strumento idoneo - in assenza di espresse prescrizioni che dispongano altrimenti - a determinare la piena conoscenza del provvedimento stesso, in quanto il fax consente di documentare sia la partenza del messaggio dall'apparato trasmittente, sia la ricezione dello stesso in quello ricevente, sicuramente atto a garantire l'effettività della comunicazione (cfr. sul punto, da ultimo, CdS, sez. VI, sent. 24 novembre 2011, n. 6208).

Ma è decisivo della prova della ricezione dell'atto il dato documentale che lo stesso Rettore dell'Università, nella nota prot. 75366 del 28.11.2011, indirizzata ai rettori degli altri Atenei, dichiara espressamente di aver ricevuto la nota del Ministero il 24 novembre 2011 (v. all. 5 cit.).

B)

L'omessa considerazione della indicata nota direttoriale rende evidente l'errore commesso dall'Università e il vizio di fondo che inficia le determinazioni qui impugnate, vizio consistente nel non avere ritenuto pervenuti nel termine di legge *rilievi di legittimità e di merito, ai sensi dell'art. 6, commi 9 e 10, della legge 168/1989*.

L'art. 6 della legge n. 168/1989 deve infatti essere interpretato tenendo conto dell'evoluzione che l'ordinamento amministrativo e, in particolare, quello universitario ha subito a decorrere dagli anni '90.

Specificamente, la disposizione in questione, nella parte in cui prevede che i rilievi di legittimità e di merito siano contenuti in un decreto del Ministro (comma 10), deve essere letta alla luce del D.lgs. n. 29/1993, poi confluito nel D.lgs. n. 165/2001, nel quale - come è noto - è stato affermato il **principio della separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione amministrativa**. In particolare, l'art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001, richiamato in materia di attribuzioni del Ministro dal successivo art. 14, comma 1, individua le attività che tipicamente rientrano nelle "funzioni di indirizzo politico".

Le funzioni di indirizzo politico essenzialmente consistono nel:

- a) definire obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare, emanando le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione e verificando la rispondenza dei risultati conseguiti agli indirizzi impartiti;
- b) assumere decisioni in materia di atti normativi e adottare i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- c) individuare risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e ripartirle tra gli uffici di livello dirigenziale-generale;
- d) definire criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
- e) richiedere pareri alle Autorità Amministrative Indipendenti ed al Consiglio di Stato.

Ora, nell'ambito di tali funzioni non può certamente essere annoverata l'attività di controllo degli statuti delle Università degli Studi, le quali costituiscono enti pubblici dotati di personalità giuridica distinta da quella del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca.

D'altra parte, tra le funzioni specificamente attribuite dall'art. 16, comma 1, lett. d), del D.lgs. n. 165/2001 al Dirigente Generale, vi è quella di adottare "gli atti e i provvedimenti amministrativi", cioè quegli atti che concretamente impegnino l'Amministrazione verso l'esterno e nel novero dei quali rientra senz'altro l'atto di controllo sugli statuti delle Università. Significativo del ruolo di "vertice" rivestito dal Dirigente Generale è poi il comma 4 del medesimo articolo: "*Gli atti e i provvedimenti adottati dai dirigenti preposti al vertice dell'amministrazione e dai dirigenti di uffici dirigenziali generali di cui al presente articolo non sono suscettibili di ricorso gerarchico.*"; i dirigenti generali inoltre "*decidono sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti amministrativi non definitivi dei dirigenti*" (comma 1 lett. i)).

Sulla base dei citati parametri normativi deve pertanto ritenersi che la funzione di controllo in questione non possa oggi essere esercitata con decreto del Ministro, provvedimento assai diffuso nei vecchi schemi procedurali (nei quali ogni provvedimento era in effetti un "decreto") ma non più attuale nel mutato quadro normativo di riferimento, del tutto disomogeneo rispetto a quello esistente al momento di approvazione della legge 9.5.1989 n. 168, anteriore alla riforma della Pubblica Amministrazione di cui al D.lgs. 29/93. L'attività di controllo può invece essere efficacemente esercitata con provvedimento del competente Direttore Generale del Ministero.

C)

Sul piano testuale è utile osservare, peraltro, che proprio l'art. 2 della legge 30.12.2010 n. 240, che radica il potere di controllo delle norme statutarie prima della loro emanazione rettorale e pubblicazione in Gazzetta, sancisca al comma 7 che "*Lo statuto, adottato ai sensi dei commi 5 e 6 del presente articolo, è trasmesso al Ministero che esercita il controllo previsto all'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, entro centoventi giorni dalla*

ricezione dello stesso". E' conclamato, pertanto, nello stesso testo di legge che compete al *Ministero* e non al Ministro esercitare il potere di controllo sullo statuto dell'Università. La nuova disposizione si pone dunque in significativa dissonanza rispetto all'art. 6 della legge 168/1989, superando, per incompatibilità sopravvenuta, la previsione precedente che gli statuti *"sono trasmessi al Ministro"*.

E' evidente dunque, anche sotto il profilo strettamente lessicale, che la legge di riforma dell'organizzazione universitaria abbia ben presente che il potere di controllo sugli statuti, nel mutato assetto istituzionale delle PP.AA., sia ormai prerogativa *ministeriale* (esercitabile come tale dal Dirigente Generale, vertice dell'Amministrazione) e non più direttamente del *Ministro*, rimasto quale organo di rappresentanza e indirizzo politico.

D)

Orientata in tal senso è, peraltro, la giurisprudenza, la quale ha diffusamente affermato che *"tutti gli atti di natura propriamente amministrativa, già attribuiti dalla legge agli organi politici, rientrano tra le competenze dei dirigenti [...]"* (Consiglio di Stato, sez. VI 21.3.2011 n. 1712). Ancora *"L'art. 4 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 - nell'attribuire agli organi di governo le funzioni di indirizzo politico/amministrativo - ha conferito ai dirigenti il potere di adottare tutti gli atti e i provvedimenti amministrativi"* (Consiglio Stato sez. VI 21 settembre 2010 n. 7007); *"I criteri di organizzazione fatti propri dall'art. 3 del D.lgs. n. 29/1993, ora art. 4 del D.lgs. n. 165/2001, assegnano agli organi politici di governo le funzioni di indirizzo politico amministrativo, definendo obiettivi e programmi, mentre spetta ai funzionari di livello dirigenziale l'attività di gestione e di adozione di atti e provvedimenti amministrativi con relativa responsabilità."* (Consiglio di Stato Sez. VI, sent. n. 1430 del 28-03-2007).

In applicazione del suesposto principio di separazione tra *politica* ed *amministrazione* il controllo dello statuto dell'Ateneo catanese poteva, e

doveva pertanto, promanare dal Direttore Generale preposto al ramo competente e non dal Ministro che ha dismesso ogni tipo di competenza di amministrazione diretta.

E)

Quanto poi alla scelta di adottare lo strumento della "nota direttoriale" (piuttosto che il "decreto"), essa trova la sua *ratio* nella necessità di utilizzare uno strumento per l'esercizio della funzione di controllo - da esercitarsi, in base all'art. 6 comma 9 della legge 168/89, *nella forma della richiesta motivata di riesame* - connotato da una maggiore flessibilità per l'espressione di valutazioni anche di tipo collaborativo; e ciò in coerenza con la funzione di indirizzo e coordinamento che il Ministero possiede ed esercita nei confronti degli Atenei (art. 1, comma 2) e con il principio più generale di "leale collaborazione" tra le istituzioni.

Si osserva peraltro che le *osservazioni* avanzate dal Ministero erano contenute in un provvedimento amministrativo (la nota prot. 5039 del 24.11.2011 - all. 3 cit.) e la legittimità di detto provvedimento si misura sul suo contenuto effettivo, piuttosto che sul dato formale del *nomen iuris* attribuito all'atto, salvo si dimostri che dalla scelta di veicolare le suddette osservazioni in una *nota* (e non in un *decreto*) siano derivati pregiudizi giuridicamente apprezzabili per l'Ateneo o minori possibilità di interlocuzione con l'Amministrazione statale. Ma sotto questo profilo, per le ragioni sopra esposte, non è assolutamente possibile discutere su quale fosse il contenuto della nota direttoriale prot. 5039 del 24.11.2011

F) Nell'operato dell'Università appare evidente la violazione dell'art. 6, comma 10 della l 168/1989.

Tale disposizione infatti recita che gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata

dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta, e che **quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta le norme contestate non possono essere emanate.**

Ebbene, nel caso di specie, l'Università di Catania ha ritenuto di procedere alla pubblicazione del nuovo statuto in Gazzetta Ufficiale senza dare alcuna prova del superamento, con le maggioranze richieste dalla legge n. 168/1989, dei rilievi di legittimità e di merito avanzati dal Ministero nella nota 24.11.2011, anzi testualmente affermando nel decreto 28.11.2011 «*che il termine, di cui all'art. 2, comma 7, della l. 240/2010, è scaduto in data 24 novembre 2011 e che entro tale termine non è pervenuto alcun decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca contenente rilievi di legittimità e di merito, ai sensi dell'art. 6, commi 9 e 10, della legge 168/1989.*».

Il rispetto della legge n. 168/1989 avrebbe piuttosto richiesto che, ove le norme censurate dal Ministero non fossero state riapprovate con le prescritte maggioranze, il Rettore avrebbe dovuto non procedere alla loro emanazione.

Così operando l'Ateneo ha sostanzialmente eluso il potere di *controllo* che il Ministero ha legittimamente inteso esercitare nei suoi confronti e violato le prescrizioni derivanti dalla nota n. 5039 del 24.11.2011 e, con esse, il principio di autoritarietà e imperatività degli atti amministrativi.

Si ritengono, pertanto, illegittimi sia la nota 28.11.2011 prot. 75366, sia il decreto rettorale di pari data con il quale è stato emanato il testo dello statuto dell'Università di Catania, sia ancora, per derivazione diretta, lo statuto stesso dell'Ateneo.

Parimenti illegittimi sono gli atti presupposti: la delibera del Senato Accademico n. 336 del 21.7.2011, con cui è stato adottato il testo dello statuto; il non conosciuto parere favorevole reso su detta delibera dal

Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo il 20.7.2011; ogni altro atto connesso e/o consequenziale, ivi compreso il parere legale richiamato nella nota rettorale n. 75366/2011 menzionata.

2. ILLEGITTIMITÀ DELLE SINGOLE DISPOSIZIONI DELLO STATUTO

Scrupolo difensivo induce a chiedere, in via subordinata, l'annullamento dei seguenti articoli dello Statuto, per i motivi qui di seguito esplicitati e che vengono riprodotti e trascritti dalla nota ministeriale del 24 novembre 2011, prot. 5039.

Articolo 6

Comma 3, lett. f). La norma in questione è illegittima laddove attribuisce al Rettore la competenza ad esercitare l'autorità disciplinare nei confronti del personale amministrativo dell'Università. Per le disposizioni in materia di rapporti di lavoro del personale in questione vale la disciplina di cui al D.lgs. n. 165/2001 (art. 2, comma 1) e, in particolare, per quanto concerne la responsabilità disciplinare dello stesso, la novella del predetto decreto recata dal D.lgs. n. 150/2009, che individua nei Dirigenti i titolari del potere disciplinare nei confronti del personale amministrativo.

Comma 5, lett. b). Si ritiene illegittimo il rinvio ad altra fonte regolamentare (regolamento elettorale) in merito alla determinazione della percentuale o del coefficiente di ponderazione del voto espresso dal personale tecnico amministrativo. Tale previsione deve infatti essere contenuta nel testo dello statuto, per la cui approvazione e revisione è previsto il coinvolgimento di tutta la comunità accademica (art. 36 st.). Il rinvio al regolamento elettorale, invece, espropria i soggetti coinvolti nell'esercizio del potere statutario ad esclusivo favore di quelli titolari del potere regolamentare *de quo* (art. 32, comma 2, st.)

Comma 8, secondo periodo. La norma, nella parte in cui - per l'ipotesi di cessazione anticipata del Rettore - fa decorrere i sei anni di mandato dal "successivo anno accademico", è illegittima in quanto consente una deroga non prevista alla disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. d), della legge n. 240/2010, consentendo di eccedere la durata del mandato rettorale di sei anni prevista dalla legge.

Articolo 7

Comma 1, lett. h), ultimo periodo. Non si ritiene legittima la previsione dell'anticipata decadenza del Senato ove la mozione di sfiducia nei confronti del Rettore non sia approvata, in quanto tale ipotesi di decadenza non è prevista dall'art. 2, comma 1, lett. e), penultimo periodo, della legge n. 240/2010, che disciplina l'istituto della mozione di sfiducia. La disposizione che si censura, in particolare, finisce per costituire un deterrente alla proposizione della mozione, "sterilizzando" sostanzialmente il rimedio in esame e, quindi, eludendo il precetto legislativo e la sua *ratio*.

Comma 2, lett. d). La norma in esame presenta un vizio di legittimità con riferimento alla scelta di prevedere cinque, anziché sei, rappresentanti degli studenti nel Senato accademico. E ciò in virtù della *ratio* e della lettera dell'art. 6, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236 (richiamato dall'art. 2, comma 2, lett. h), della legge n. 240/2010), che, in merito alla composizione degli organi collegiali degli atenei, dispone che gli statuti devono assicurare "la rappresentanza degli studenti in misura non inferiore al 15 per cento". In ogni caso, tale disposizione, avendo riguardo a persone fisiche, deve essere intesa nel senso che, ove il calcolo percentuale dia risultati superiori all'unità, deve essere arrotondato per eccesso (nel caso di specie, $35 * 15\% = 5,25$, che va arrotondato a 6).

La composizione del Senato a 35 (limite massimo individuato dalla legge n. 240/2010) implica la previsione di sei rappresentanti degli studenti nell'organo, con correlativa riduzione di una unità delle altre componenti.

Articolo 8

Comma 2, lett. b) e c). Si ritiene illegittima la previsione di attribuire al Rettore la designazione "sostanziale" di quasi tutti i componenti del Consiglio di Amministrazione (8 su 11). Ciò costituisce una violazione dei principi generali cui deve informarsi la normativa concernente la composizione degli organi di un ente come l'Università.

L'autonomia, infatti, consente alle università di darsi un proprio ordinamento soprattutto per ciò che concerne gli organi di governo, ma deve pur sempre trattarsi di scelte che consentono una partecipazione (diretta o indiretta) della intera comunità accademica (qualsiasi organo di autogoverno è almeno in parte composto con scelte fatte dalla comunità). Nel caso di specie, invece, la comunità universitaria è solo marginalmente coinvolta attraverso i Dipartimenti, mentre, di fatto, tutti i componenti del Consiglio di amministrazione sono scelti dall'organo di vertice dell'Ateneo.

Inoltre, una delle caratteristiche degli organi di autogoverno è quella dell'autonomia, che nel caso di specie è minata in radice, atteso che quasi tutti i componenti del consiglio di amministrazione sono scelti dall'organo di vertice dell'Ateneo.

In coerenza con tali principi, la *ratio* della riforma universitaria è volta ad assicurare una *governance* improntata al principio dei "pesi e contrappesi", per cui la scelta o la designazione dei componenti degli organi di governo deve avvenire tenendo conto dell'esigenza di prevedere procedure che vedano il coinvolgimento in vario modo di una pluralità di soggetti (in proposito, si rimanda alla lettera che il Ministro ha inviato ai Rettori delle Università il 4 maggio 2011 — **All. 8**).

Articolo 10

Comma 3. Analogamente a quanto evidenziato *sub* art. 7, comma 2, lett. d), si rileva che nella composizione del Nucleo di valutazione prevista nello statuto, non è assicurata la rappresentanza degli studenti per una percentuale non inferiore al 15 per cento, come richiesta dalla legge n. 240/2010 all'art. 2, comma 2, lett. h). Nel caso di specie il numero dei rappresentanti degli studenti dovrebbe essere pari a due (posto che il 15% di 9 è pari a 1,35) con correlativa riduzione di un membro espressione di altre componenti (atteso che comunque il numero massimo di componenti del Nucleo di valutazione è, ai sensi della legge n. 370/1999, pari a nove).

Comma 5. Posto che - per effetto del rinvio contenuto nell'art. 2, comma 1, lett. q), della legge n. 240/2010 alla legge n. 370 del 1999 - la composizione del Nucleo deve avvenire ai sensi di quest'ultima legge, la disposizione in esame è illegittima laddove non prevede espressamente che almeno due dei componenti devono essere esperti in materia di valutazione anche non accademica.

Articolo 12

Comma 4. La norma è illegittima in quanto, non specificando espressamente che il Collegio di disciplina, nel caso in cui operi "a sezioni congiunte", deve deliberare soltanto con i docenti di grado non inferiore a quello della persona soggetta a procedimento disciplinare, è in contrasto con il principio del "giudizio tra pari" previsto dall'art. 10, comma 1, della legge n. 240/2010.

Articolo 14

Comma 5. Si ritiene illegittima la previsione della facoltà di costituire "sezioni intradipartimentali", peraltro non previste dalla legge n. 240 del 2010.

La legge n. 240/2010, infatti, prevede, quali strutture di raccordo tra più Dipartimenti, esclusivamente quelle di cui all'art. 2, comma 2, lett. c), che nello statuto in parola sono denominate "Scuole" e disciplinate all'art. 17. Per quanto riguarda le "sezioni", invece, la disposizione legislativa di riferimento è l'art. 84, comma 3, del DPR n. 382/1980, che le delinea quali mere articolazioni interne del dipartimento create in ragione di specifiche esigenze di carattere scientifico.

Articolo 16

Comma 1, lett. a), secondo periodo. La norma risulta illegittima, in quanto il "criterio della precedenza" non è espressamente limitato al caso di parità di voti. Tale criterio non si ritiene adottabile in via generale per l'individuazione degli eletti, in quanto altera il risultato elettorale, violando il principio del rispetto della volontà dell'elettore, e deve essere quindi adottato entro precisi limiti.

Articolo 17

Comma 3. La disposizione in esame è illegittima nella parte in cui non richiama espressamente, quanto alle modalità di composizione degli organi della Scuola, anche la lettera h) dell'art. 2, comma 2, della legge n. 240/2010, che esige, pure per l'organo deliberante delle Strutture di raccordo-Scuole, il rispetto della garanzia della rappresentanza elettiva minima degli studenti (non inferiore al 15%).

Articoli 18 e 19

Con riferimento **all'art. 18, comma 4**, la disposizione di cui **alla lettera c)**, è illegittima in quanto la partecipazione all'organo della "Facoltà di Medicina" spetta non a tutti "i direttori dei Dipartimenti assistenziali a guida universitaria", così come erroneamente previsto in statuto, ma coloro che siano rappresentanti dei "responsabili delle attività assistenziali

di competenza della struttura". Infatti, l'art. 2, comma 2, lett. f), della legge n. 240/2010 prevede che i componenti dell'organo deliberante della struttura di raccordo (ulteriori rispetto ai Direttori di dipartimento ed alla rappresentanza studentesca) debbano essere scelti nell'ambito (e, quindi, rappresentanti) delle seguenti categorie: componenti delle giunte dei dipartimenti, coordinatori di corsi di studio o di dottorato ovvero responsabili delle attività assistenziali di competenza della struttura.

Inoltre, per ciò che concerne la **lett. g), secondo periodo**, del medesimo comma, vale quanto già rilevato *sub* art. 16, comma 1, lett. a).

Analogo discorso può dirsi con riguardo **all'art. 19, comma 1, lett. a), secondo periodo**.

Articolo 27

La disposizione di cui al **comma 1** è illegittima in quanto non prevede il rinvio alla normativa universitaria in materia di prestazioni a favore di terzi ed, in particolare, all'art. 66 del DPR n. 382/1980, limitandosi a richiamare il "rispetto di quanto stabilito dal Consiglio di amministrazione".

Il successivo **comma 2**, poi, viola palesemente il disposto del citato art. 66, terzo comma, primo periodo, ai sensi del quale "Il personale docente e non docente che collabora a tali prestazioni può essere ricompensato fino a una somma annua totale non superiore al 30% della retribuzione complessiva", laddove la norma statutaria in esame estende il limite massimo in questione al doppio della retribuzione lorda complessiva.

Articolo 31

Comma 4, primo periodo. La presente norma è illegittima laddove prevede una deroga alle norme dei vigenti ordinamenti contabili dello Stato e degli Enti pubblici, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 7, comma 7, della legge n. 168/1989 "[...] *le università possono adottare un*

regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi".

Ora, con riferimento a tale disposizione, si ritiene che la stessa debba ritenersi superata dalla legislazione successiva. In particolare, occorre riferirsi alle disposizioni della legge n. 240/2010 che disciplinano la revisione della contabilità e l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale ed analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo (art. 5, commi 1, lett. *b*), e 4, lett. *a*)), in conformità alla normativa adottata ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 196/2009, che — come è noto — riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, con le uniche eccezioni delle regioni e degli enti locali.

Articolo 32

Il **comma 3** è illegittimo nella parte in cui, in violazione dell'art. 6, comma 9, della legge n. 168/1989, non prevede che le delibere relative all'approvazione del regolamento didattico richiedano la deliberazione, da parte degli organi competenti (nel caso di specie, Senato accademico e Consiglio di amministrazione) a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Articolo 35

Comma 2. La norma in questione è illegittima in quanto in contrasto con il disposto dell'art. 6, comma 10, della legge n. 168/1989. Ai sensi di tale disposizione, infatti, gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità del Ministero con deliberazione adottata a maggioranza dei tre quinti dei componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata a maggioranza assoluta; nell'ipotesi in cui tali maggioranze non siano raggiunte la medesima disposizione prevede che le norme contestate non possono essere emanate dal Rettore.

La norma statutaria in esame, invece, sposta ad un momento successivo, quello dell'impugnativa giurisdizionale, l'effetto preclusivo sull'emanazione da parte del Rettore, effetto che invece discende di per sé dai rilievi ministeriali che non siano stati superati con le predette maggioranze qualificate (e non dall'impugnativa da parte del Ministero dello statuto).

Articolo 36

Comma 2, secondo periodo. La presente disposizione è illegittima nella parte in cui, in violazione del già citato art. 6, comma 9, della legge n. 168/1989, non prevede che il parere favorevole del Consiglio di amministrazione sulle modifiche statutarie debba essere adottato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Articolo 37

Comma 6. Relativamente al **primo periodo**, la disposizione in questione si ritiene illegittima nella parte relativa alla proroga degli organi monocratici ("organi individuali"), poiché in contrasto con quanto previsto dall'art. 2, comma 9, della legge n. 240/2010, che si limita a disporre:

- a) una proroga degli organi collegiali (primo periodo);
- b) una proroga di tutti gli organi (collegiali e monocratici) il cui mandato sia scaduto entro la data del 29 luglio 2011 (secondo periodo);
- c) norme speciali di proroga per i mandati rettorali (terzo, quarto, quinto e sesto periodo).

Peraltro, sull'applicazione rigorosa dell'art. 2, comma 9, della legge n. 240/2010, con particolare riferimento all'organo monocratico "Presidente di facoltà", si rinvia ad una recente pronuncia del TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, sezione III, n. 2007/2011.

Al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 2, comma 9, della legge n. 240/2010 devono ritenersi applicabili esclusivamente i periodi di *prorogatio* previsti da altre norme di legge (d.l. n. 293/1994, convertito dalla L. n. 444/1994).

L'illegittimità del **secondo periodo** del comma 6 può essere apprezzata se si considera che la disposizione sulla durata "limitata" del mandato del neo-eletto viene in tal modo estesa ai membri designati del Consiglio di amministrazione (tutti tranne il Rettore, membro di diritto, e i rappresentanti elettivi degli studenti), il cui mandato deve essere comunque quadriennale (art. 2, comma 1, *m*), secondo periodo, legge n. 240/2010) oppure al mandato rettorale (nell'ipotesi in cui fosse eliminata la disposizione di cui all'art. 6, comma 8, secondo periodo, dello statuto, che sopra si è censurato), mandato che per legge è di sei anni e non può essere, quindi, residuale (art. 2, comma 1, lett. *d*) della legge n. 240/2010).

Per meglio chiarire i termini dell'illegittimità del secondo periodo del comma 6 dell'art. 37, si riporta il testo delle osservazioni inoltrate con nota prot. 5039 del 24.11.2011 del Ministero sul punto.

In via generale, il mandato del neo-eletto (o del neo-designato) non può che essere intero (e non residuale).

Per quanto concerne, in particolare, il Consiglio di amministrazione, tale principio riguarda sia i mandati elettivi (quelli degli studenti) sia quelli non elettivi (tutti gli altri componenti) ad eccezione dei Rettore, che partecipa di diritto.

Quanto invece al Senato accademico, per il quale la legge non disciplina la durata del mandato dei singoli componenti, è necessario prevedere che i mandati dei subentranti si concludano alla scadenza dell'organo. La norma statutaria andava pertanto riformulata prima della sua adozione tenendo conto di quanto sopra osservato.

Infine, si ritiene che il **terzo periodo** del comma 6, presenti un duplice profilo di illegittimità. Infatti, la norma risulta innanzitutto in contrasto

con il principio generale secondo il quale tutti i mandati, anche se parziali, devono rilevare ai fini della durata massima delle cariche. In secondo luogo, per quanto riguarda gli organi universitari, il principio in questione è ricavabile dall'art. 2, comma 10, della legge n. 240/2010 che, con riferimento specifico agli organi di governo degli atenei (Rettore, Senato accademico e Consiglio di amministrazione) prevede che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni sui limiti massimi delle cariche, sono considerati anche i periodi già espletati nell'Ateneo alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti; e ciò a prescindere dalla loro durata.

Per tale ragione, in sede di osservazioni il Ministero aveva chiesto l'eliminazione dell'intero terzo periodo.

Articolo 42

Comma 4, ultimo periodo. Analogamente a quanto osservato *sub art. 37*, comma 6, primo periodo, l'ultrattività degli organi monocratici in questione è illegittima in quanto contraria alle ipotesi di proroga, da ritenersi tassative, previste dall'art. 2, comma 9, della legge n. 240/2010. Si ricordi in proposito il precedente giurisprudenziale citato *sub art. 37*, comma 6, primo periodo.”.

3. ISTANZA DI SOSPENSIONE DEGLI ATTI IMPUGNATI

Gli atti impugnati sono palesemente illegittimi e, nelle more della definizione del presente giudizio, meritano anche di essere cautelativamente sospesi.

In proposito, quanto al *fumus boni iuris*, si rinvia alle considerazioni sopra diffusamente svolte.

Quanto al *periculum in mora*, si osserva che lo statuto è entrato in vigore il 15 dicembre 2011: ne deriva che le disposizioni sopra censurate stanno dispiegando i propri effetti con grave *vulnus* per l'ordinamento universitario

nazionale e, in alcuni casi, con rilevanti conseguenze sul piano finanziario (sia sufficiente il richiamo alla disposizione di cui all'art. 27 dello statuto).

CONCLUSIONI

Voglia il Tribunale adito, sospendere in via preliminare gli effetti degli atti impugnati e, indi decidendo nel merito, accogliere il presente ricorso con ogni statuizione consequenziale anche in ordine alle spese.

Si depositano:

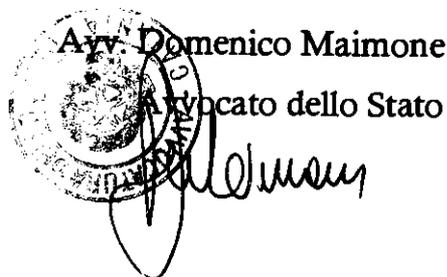
1. Nota di trasmissione al MIUR dello Statuto dell'Università degli Studi di Catania, ai sensi della legge 240 del 30 dicembre 2010 — Prot. 46621 del 21 luglio 2011;
2. D.M. del 21 giugno 2011 recante l'istituzione del Tavolo tecnico presso il MIUR finalizzato ad effettuare il controllo sugli statuti previsto dalla legge n. 240 del 2010;
- 2 bis. Corrispondenza elettronica del 28/29 luglio 2011 tra i competenti organi dell'Università e del MIUR;
3. Nota del Ministero dell'Istruzione *Direttore Generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio* del 24 novembre 2011, prot. 5039, contenente i rilievi di legittimità e di merito relativi al nuovo statuto dell'Università degli Studi di Catania;
4. Fax di trasmissione della Nota del 24 novembre 2011, prot. 5039, all'Università degli Studi di Catania;
5. Lettera del Rettore dell'Università di Catania del 28 novembre 2011 indirizzata a tutti i Rettori delle Università d'Italia;
6. Parere reso dal consulente dell'Ateneo in merito alla procedura di controllo sullo Statuto, ai sensi dell'art. 2 legge 240/2010 e art. 6 legge 168/1989;
7. Decreto rettorale 28 novembre 2011 recante "Emanazione dello Statuto" in Gazzetta Ufficiale n. 279 del 30-11-2011;

8. Lettera del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca del 4 maggio 2011 ai Rettori delle Università.

Ai fini del pagamento del contributo unificato, si precisa che il valore della controversia è indeterminabile e che l'Amministrazione Statale è esente. L'importo del contributo unificato andrà pertanto iscritto *a debito* a cura della Segreteria dell'adito TAR.

Catania, 19.1.2012

Avv. Domenico Maimone
Avvocato dello Stato



Istante l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, patrocinante *ex lege* il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro in carica, io sottoscritto, Assistente U.N.E.P. presso la Corte di Appello di Catania, dichiaro di aver notificato il suesteso ricorso all'Università degli Studi di Catania, in persona del Rettore pro tempore, consegnandone copia conforme all'originale presso la sede legale in Catania, piazza dell'Università 2, a mani

oggi

Le zone Lundy
24/01/12

