

Autonomia delle università?

Scritto da Carmelo Anzalone
Venerdì 05 Ottobre 2012 10:53 -

N. 2181/2012 Reg. Prov. Coll. N. 234 Reg. Ric. ANNO 2012 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza) ha pronunciato la presente

SENTENZA

in forma semplificata ex art. 60 cod. proc. amm.; sul ricorso numero di registro generale 234 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distr. dello Stato, domiciliataria in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

contro

Università degli Studi di Catania, in persona del Rettore p.t, rappresentato e difeso dagli avv. Felice Giuffrè, Vincenzo Reina, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Catania, p.zza Università, 2 -Ufficio Legale;

per l'annullamento

previa sospensione,

- quanto al ricorso introduttivo:

"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; nonché del decreto di pari data pubblicato in G.U.R.I. n. 279 del 30.11.2011, con 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".

- quanto al ricorso per motivi aggiunti:

della nota del Rettore dell'Università di Catania n. 38818 del 15.05.2012, con cui si comunicava al Ministero che "prima di procedere a eventuali nuove modifiche del proprio Statuto" si sarebbe atteso "il definitivo pronunciamento nel merito che vorrà adottare il Giudice amministrativo";

nella parte di interesse, del decreto di pari data (15.05.2012), pubblicato in GURI n. 113 del 16.05.2012, con cui il Rettore ha emanato modifiche agli artt. 6, 7 e 10 del vigente Statuto dell'Ateneo;

Autonomia delle università?

Scritto da Carmelo Anzalone
Venerdì 05 Ottobre 2012 10:53 -

nonché, ove occorra, della delibera del Senato accademico, verbale n. 5 dell'adunanza del 15.03.2012, con cui è stato adottato il testo delle modifiche al vigente statuto;

del parere favorevole, anch'esso verbale n. 5, reso su detta delibera dal Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo nell'adunanza del 15.03.2012;

di ogni altro atto connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Università Studi di Catania, con le relative difese ed il ricorso incidentale;

Vista l'ordinanza n. 219/2012 con la quale è stata respinta l'istanza cautelare proposta col ricorso introduttivo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 settembre 2012 il dott. Calogero Ferlisi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Va rilevato, preliminarmente, che sussistono i presupposti per la decisione in forma semplificata e che di tale possibilità è stato dato formale avviso alle parti, come da verbale.
2. In punto di fatto va premesso che l'Università degli Studi di Catania, ritenendo ormai esaurita ogni fase relativa al controllo ministeriale (ex art. 6 L. n. 168/1989 ed art. 2 L. n. 240/2010), ha ufficialmente emanato il nuovo statuto con decreto rettorale 28.11.2011, n. 4957, che è stato pubblicato nella G.U.R.I. n. 279 del 30.11.2011.
3. Ancora dopo, a seguito di uno scambio di note col Ministero nei primi mesi del 2012, l'Università ha modificato lo statuto in più parti ed ha approvato tali modifiche con decreto 15 maggio 2012, n. 1720; decreto che - sempre sul presupposto dell'esaurimento dell'ulteriore procedimento di controllo ministeriale - è stato, dall'Università, pubblicato nella G.U.R.I. n. 113 del 16.05.2012.
4. Il Ministero, odierno ricorrente, ritiene di avere correttamente esercitato il proprio potere di controllo (di legittimità e di merito), sia con nota (contenente rilievi) del Direttore Generale del Ministero prot. n. 5039 del 24.11.2011 (relativa al nuovo statuto approvato dall'Università nel 2011 ed a questa inviata lo steso giorno a mezzo fax), sia con analogo nota dirigenziale prot. n. 2386 del 14.05.2012, relativa alle modifiche apportate allo statuto dal Senato accademico (verbale n. 5 del 15.03.2012) col parere favorevole del Consiglio di Amministrazione

dell'Ateneo.

L'Università di Catania, al contrario, ritiene irrituale ed illegittimo tale controllo: sia perché non esercitato dal Ministro, unico organo competente, ma dal dirigente; sia perché operato tardivamente rispetto ai termini stabiliti dalla legge. Sottolinea, altresì, nel motivare l'istanza cautelare proposta col ricorso per motivi aggiunti, la gravità dello "strappo istituzionale" determinatosi nella fattispecie.

5. Il ricorso introduttivo attiene alla fase procedimentale relativa all'approvazione-pubblicazione del nuovo statuto, supra sub 2), il ricorso per motivi aggiunti, ritualmente notificato, depositato il 18.7.2012, attiene alla fase procedimentale relativa all'approvazione-pubblicazione delle modifiche statutarie supra sub 3),

In entrambi i ricorsi, la prima, e pregiudiziale, questione che si pone è quella relativa alla regolarità o meno del controllo (di legittimità e di merito) esercitato dal Ministero a mezzo le richiamate note dirigenziali; il che assorbe anche il profilo di censura (prospettato nei motivi aggiunti dalla Difesa erariale, in modo, per la verità, alquanto dubitativo) secondo cui l'Università non avrebbe fornito la prova della raggiunta maggioranza qualificata per l'approvazione delle norme statutarie fatte oggetto dei rilievi contenuti nelle ricordate note dirigenziali (è evidente, infatti, che tale profilo di censura potrebbe avere rilevanza solo dopo che fosse accertate la regolarità nonché la tempestività del controllo ministeriale).

6. Occorre dire, per chiarezza espositiva, che la materia è regolata dall'art. 6, comma 9, della L. n. 168/1989 ("Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica") secondo cui "Gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore".

Il successivo comma 10 precisa, altresì, che: "Il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. 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. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate".

A ciò va aggiunto il disposto dell' art. 2 della L. n. 240/2010 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"; c.d. riforma Gelmini), che, nella sostanza, ha lasciato integro il sistema di controllo ministeriale di cui sopra, limitandosi ad ampliare a "centoventi giorni" il termine per l'esercizio del controllo; e ciò solamente in sede di "prima applicazione", ossia con norma dichiaratamente temporanea. E difatti i commi 5 e 7 dell'art. 2, cit., così dispongono:

"5. In prima applicazione, lo statuto contenente le modifiche statutarie di cui ai commi 1 e 2 è predisposto da apposito organo istituito con decreto rettorale senza nuovi o maggiori oneri Lo statuto contenente le modifiche statutarie è adottato con delibera del senato accademico, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione";

"7. 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".

7. Ciò premesso, il Collegio ritiene che il ricorso introduttivo ed i connessi motivi aggiunti siano per questa parte infondati, stante l'incompetenza del Direttore generale del Ministero ad esercitare (in luogo del Ministro) il controllo di legittimità e di merito (ex art. 2 L. 240/2010 ed art. 6, commi 9 e 10, L. n. 168/1989), sul nuovo statuto approvato dall'Università di Catania (e ciò a prescindere da ogni altra valutazione in rito, o in merito, come quelle sulla data esatta di ricezione dello statuto da parte del Ministero, o sulla valenza giuridica dell'invio a mezzo fax delle note dirigenziali prima citate).

Va osservato in proposito quanto segue:

7.a) l'art. 6, comma 10, della L. n. 168/1989 attribuisce espressamente al "Ministro" un preciso e tipico potere (esterno) di controllo (di legittimità e di merito) da esercitarsi a mezzo decreto (nella forma della richiesta di riesame) su quello che è, e resta, un fondamentale atto proprio dell'Università, ente dotato di peculiare autonomia organizzativa-statutaria costituzionalmente garantita (cfr. art. 33, u.c., Cost.). Per la testuale formulazione della norma e l'ascrivibilità dello statuto alla detta sfera di qualificata autonomia degli atenei, non sembra si possa fondatamente parlare di competenza meramente "gestionale" del Ministero, rientrante, oggi, nelle attribuzioni del dirigente;

7.b) proprio l'assegnazione al Ministro di un potere di controllo, anche, di merito, ne conferma l'alta funzione di indirizzo politico-amministrativo (ossia, tale da coinvolgere gli stessi profili di opportunità o meno delle scelte statutarie); funzione che è confermata dal variegato elenco di funzioni ministeriali contemplato dall'art. 2 della L. n. 168/1989 ai fini del coordinamento dell'attività degli atenei nazionali;

7.c) circa l'attribuzione al Ministro del controllo, anche, di legittimità, è da dire che esso è espressione di un potere "ancillare" rispetto al potere di amministrazione attiva che si esprime nello statuto. Secondo i principi, la legge richiede che all'atto giuridicamente perfetto (perché emanato dall'Amministrazione attiva competente e completo di tutti i suoi elementi essenziali), si aggiunga un ulteriore specifico requisito esterno (c.d. "di efficacia"). E tale atto è proprio dell'Organo di controllo (nella specie: il Ministro) che è del tutto estrinseco all'atto di amministrazione attiva e quindi non coinvolge alcun interesse sostanziale dell'Organo controllante (tale da riverberarsi, come meglio si dirà in seguito, in una qualificata posizione legittimante dell'Organo stesso);

7.d) la Dottrina ha da tempo analizzato ed enunciato tali principi, e pur nel variare delle leggi, si può ben dire che la struttura, teorico-domatica, sopra delineata sia rimasta immutata. Essa,

Autonomia delle università?

Scritto da Carmelo Anzalone
Venerdì 05 Ottobre 2012 10:53 -

inoltre, modella - necessariamente - il rapporto che viene a stabilirsi tra Organo controllante ed Organo controllato, che è di natura interorganica e non intersoggettiva; e ciò implica che il potere dell'uno sugli atti dell'altro deve esercitarsi nei limiti, nelle forme e nei tempi tassativamente sanciti dalla legge, sotto pena di "consumazione" del potere medesimo e, quindi, consolidazione (efficacia) degli atti amministrativi che abbiano comunque superato il procedimento del controllo;

In questo senso il Collegio può limitarsi a richiamare la giurisprudenza in materia.

Il Cons. di Stato, con sent. n. 1269 del 23 settembre 1998 - Sez. VI - ha precisato:

- che nel termine di sessanta giorni (che l'art. 6 comma 9 L. 9 maggio 1989 n. 168 mette a disposizione del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica per la formulazione di rilievi di legittimità e di merito nei confronti dello Statuto universitario adottato dal Senato accademico) il relativo decreto deve essere non solo adottato, ma anche comunicato all'Università interessata; pertanto, nel caso in cui la comunicazione venga effettuata oltre il suddetto termine, lo Statuto può essere legittimamente emanato con decreto rettoriale;

- ai sensi dell'art. 6 commi 9 e 10 L. 9 maggio 1989 n. 168, nel procedimento di formazione dello Statuto universitario il controllo ministeriale consiste nella formulazione di rilievi di legittimità e di merito con motivata richiesta di riesame, da esercitarsi per una sola volta e senza possibilità di ulteriori interventi diretti; per conseguenza, mentre nel caso di mancato accoglimento dei rilievi di merito la norma non prevede alcun rimedio giuridico, né conseguenze giuridiche di alcun tipo, per l'ipotesi di mancato accoglimento dei rilievi di legittimità al Ministro non è dato un autonomo potere di annullamento della decisione del Senato accademico di non conformarsi ai suddetti rilievi, ma solo una legittimazione

ex lege

a proporre ricorso al giudice amministrativo contro lo Statuto universitario.

A sua volta, il Cons.Giust.Amm.va Reg. Sic.:

a) con sent. n. 506/1998, ha precisato che il termine stabilito dall'art. 6 cit. per l'esercizio da parte del Ministro del potere di controllo sugli statuti universitari ha carattere perentorio, con la conseguenza che l'esercizio del controllo o il mancato esercizio del controllo stesso nei termini all'uopo fissati consumano il relativo potere, ed il Ministro, non può intervenire una seconda volta per modificare o rimuovere le sue precedenti determinazioni;

b) con sent. n. 564/1999, ha ribadito tali principi, precisando che il potere ministeriale di controllo - da esercitarsi, entro il termine perentorio stabilito e nella forma della richiesta motivata di riesame (sia quando abbia ad oggetto vizi di legittimità, sia quando si estrinsechi in rilievi di merito), si consuma definitivamente, una volta adottato l'atto o scaduto infruttuosamente il termine legislativamente assegnato: il che è reso esplicito dalla testuale previsione di cui al comma 10 dell'art. 6 legge n. 168 del 1989, a mente del quale "il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti... all'Università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito", salva la possibilità di impugnare in via

giurisdizionale, per soli motivi di legittimità, le disposizioni eventualmente confermate dagli organi accademici a maggioranza qualificata;

7.e) dagli accennati principi (si ripete: mai messi in discussione dalla Dottrina o dalla Giurisprudenza di secondo grado) deriva il logico corollario per cui il Ministero (quale titolare di un poliedrico potere esterno di vigilanza, modellato in termini di richiesta di riesame dell'atto) non può avere alcuna legittimazione di ordine generale per l'impugnativa dello statuto allorché esso abbia, comunque, superato il controllo. Un caso simile è stato esaminato dal Cons. di Stato (cfr. sent. n. 3536 del 22 giugno 2000, Sez. IV) ed ivi è stato osservato come nel vigente ordinamento, l'imputazione di un interesse ad un Ente pubblico avviene attraverso l'attribuzione di concreti poteri, idonei a consentirne la cura, anche mercé l'attivazione degli strumenti di tutela in via d'azione quando si tratti di difesa della propria sfera di competenza che risulti lesa dai provvedimenti di un'altra Amministrazione; sicché, argomentando a contrario, un Ente pubblico di controllo (nella fattispecie: Regione e Comitato regionale di controllo) non può dirsi legittimato all'impugnazione di un atto che si presume lesivo, ma che si colloca al di fuori delle sue competenze e non rientra perciò nell'ambito degli interessi di sua pertinenza (e si è già detto, nel caso in esame, come lo statuto d'Ateneo sia atto proprio dell'Università);

7.f) quanto da ultimo osservato (in ordine al difetto di legittimazione dell'organo di controllo ad impugnare atti che abbiano superato

ex lege

il relativo procedimento), è conclamato, nel caso in esame, dal fatto che la stessa L. n. 168/1989, al comma 10 dell'art. 6, riconosce al Ministro la possibilità di impugnare lo statuto in un unico e solo caso: quando l'Università riapprovi (con maggioranza qualificata) le norme statutarie senza conformarsi ai rilievi (e solo per quelli di legittimità) validamente sollevati dal Ministro stesso in sede di controllo (cfr. giurisprudenza prima riportata in cui si parla di speciale "legittimazione

ex lege

": Cons. St. sent. n. 1269/198 Sez. VI).

8. La diversa tesi dell'Avvocatura dello Stato, è nel senso che l'art. 6, comma 10, cit., (laddove prevede, in combinato disposto con l'art. 2 L. 240/2010, che i rilievi di legittimità e di merito siano contenuti in un "decreto" del "Ministro" da comunicarsi all'Università nel termine perentorio di centoventi giorni) debba "essere interpretato tenendo conto dell'evoluzione che l'ordinamento amministrativo" e in particolare "... alla luce del D.lgs. n. 29/1993, poi confluito nel D.lgs. n. 165/2001, nel quale ... è stato affermato il principio della separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione amministrativa"; onde la funzione di controllo in argomento andrebbe, oggi, "... efficacemente esercitata con provvedimento del competente Direttore Generale del Ministero".

Ma tale impostazione non appare condivisibile, in quanto finisce con l'assimilare, senza alcuna concreta argomentazione di sostegno, il delineato potere di controllo ministeriale ad un mero atto amministrativo di gestione.

Di contro va detto che la natura "gestionale" del potere di controllo in argomento - che si ripete è di legittimità e di merito - non solo non risulta dimostrata dalla parte ricorrente, ma finisce,

anche, col porsi in palese contrasto con i ricordati principi di diritto (in tema di autonomia statutaria delle università e di controllo centrale) e con le articolate funzioni di indirizzo che l'art. 2 L. n. 168/1989 attribuisce al Ministro. E questa conclusione il Collegio ritiene di dovere tenere ferma anche a fronte della recente sentenza del T.A.R. Liguria n. 718/2012, richiamata dall'Avvocatura erariale; dato che tale sentenza si limita ad affermare che il potere di controllo *ex*

art. 6 L. n. 168 cit. costituirebbe mera attività di gestione. Ivi si legge testualmente e solamente che "la legge 30.12.2010, n. 240 non ha istituito una competenza del ministro ad operare nel sindacato degli statuti universitari, per cui la verifica di legittimità di uno statuto d'ateneo non può che spettare al direttore generale", senza in alcun modo considerare lo specifico potere di controllo (anche di merito) sancito nella L. n. 168/1989 e gli ampi poteri di indirizzo e vigilanza ivi conferiti al Ministro; nonché il principio di autonomia statutaria delle università, costituzionalmente garantito all'art. 33, u.c. Cost. (attuato proprio a partire dalla citata legge 168 del 1989).

Giustamente, allora, l'Università resistente (nella memoria depositata il 31.8.2012) osserva che:

"nel tipo di controllo di cui trattiamo - ... esteso anche al merito e non solo alla legittimità - si esprime una carica di indirizzo politico-amministrativo suscettibile - nel caso di riapprovazione con maggioranza qualificata a seguito di rilievi di legittimità - di scaricarsi in un conflitto, la cui risoluzione il legislatore ha rimesso al giudice amministrativo, attribuendo *ex lege* una peculiare e limitata legittimazione processuale al Ministro";

"... la previsione del decreto del Ministro, ai sensi dell'art. 6, X comma, della L. 168/1989, quale atto necessario per la formulazione dei rilievi ai fini della richiesta di riesame, risponde ad una precisa scelta del legislatore, che manifesta ... puntuali esigenze di garanzia nei confronti di una istituzione la cui autonomia è garantita in Costituzione", sicché "l'eventuale richiesta di riesame - per ragioni non solo di legittimità, ma anche di merito - non può provenire se non dall'organo che è competente ad esprimere l'indirizzo politico e politico-amministrativo del relativo dicastero".

- "... tutta la materia dei rapporti fra Ministero e università è retta da un principio di autonomia rafforzata degli atenei, espresso con chiarezza al comma 2 dell'art. 6 della l. 168 del 1989 (mai abrogato), secondo cui: «Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. E' esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare»".

9. Né appare determinante, ai fini del decidere, il dato puramente lessicale proposto dall'Avvocatura erariale quando fa notare come "... proprio l'art. 2 della legge 30.12.2010 n. 240, che radica il potere di controllo delle norme statutarie ..., 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», di guisa che sarebbe "... conclamato ... nello stesso testo di legge" che compete "al Ministero e non al Ministro esercitare il potere di controllo sullo statuto dell'Università".

Per la verità, nessuna concreta distinzione giuridicamente rilevante, sembra potersi cogliere dalla mera diversa indicazione, da parte della L. 240 cit., dell'Organo (Ministro) o dell'Ufficio (Ministero), dato che il dato lessicale non è di per sé atto ad incidere sulla natura propria delle ricordate alte funzioni attribuite dalla L. n. 168/1989 al Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e quindi sulla sua esclusiva (ed infungibile) competenza ad esercitare il delicatissimo potere di controllo sugli statuti universitari.

Sta di fatto, comunque, che, prevedendo la legge un controllo anche di merito, è del tutto evidente la penetrante ingerenza del Ministro nell'autonomia degli atenei e quindi la non assimilabilità dei relativi poteri alla mera "gestione".

10. Orbene, nella fattispecie i dati salienti sono che il nuovo statuto dell'Università di Catania è stato regolarmente approvato dagli organi di Ateneo ed è stato inviato a mezzo fax, per il controllo di cui sopra (di legittimità e di merito), al Ministero dell'Istruzione, "Direzione Generale della Direzione Generale per l'Internazionalizzazione della ricerca"; e poiché nessun decreto ministeriale (contenente rilievi di legittimità e/o di merito) è mai pervenuto all'Università, che ha ricevuto solamente la nota del Direttore generale 24.11.2011 prot. n. 5039 (trasmessa lo stesso giorno), se ne deduce la intervenuta "consumazione" del potere ministeriale di controllo e quindi la piena efficacia dello statuto.

11. L'Avvocatura dello Stato fa rilevare, nella memoria depositata il 18/02/2012, la "... sostanziale inefficacia dell'inoltro dello statuto per fax a recapiti che nulla avevano a che vedere con la Direzione Generale"; anche perché "... il fax trasmesso in data 21 luglio 2011 alla Segreteria del Direttore Generale della Direzione Generale per l'Internazionalizzazione della ricerca (fax 06/97727468), è stato inoltrato alla Direzione Generale Università competente il 26 luglio 2011 (cfr. annotazione manoscritta in all. 2) e trasmesso infine al competente Ufficio I in data 27 luglio 2011" (con scadenza del termine di 120 gg. "... il giorno 24 novembre 2011").

Ma, ai fini del decidere, è irrilevante valutare se l'atto in questione sia pervenuto al Ministero il 21 luglio (come ritiene l'Università) o il 27 luglio (come ritiene il Ministero); ciò che rileva è il fatto, pacifico in causa, che nessun decreto è stato mai emanato dal Ministro, in puntuale applicazione dell'art. 6, comma 10, L. n. 168/1989, e dunque lo statuto dell'Università di Catania si è automaticamente consolidato col decorso del termine di centoventi giorni, che lo si calcoli a partire dal 21.7.2011, oppure dal 27.7.2011.

12. Quanto all'impugnativa di talune specifiche norme statutarie, ne va rilevata l'inammissibilità per difetto di qualificata posizione legittimante in capo al Ministero ricorrente.

Invero, non solo lo statuto è (e rimane) atto proprio dell'Università soggetto a controllo esterno, cui si correla - come già detto - la "consumazione" del relativo potere in caso di scadenza del termine (cfr. sentt. C.g.a. n. 564/1999 e Cons St. n. 1269/1998, già citate), ma la possibilità dell'impugnativa ministeriale è dalla stessa legge (art. 6, comma 10, L. n. 168/1989) ammessa in un solo specifico caso: allorché lo statuto sia riapprovato, con la maggioranza qualificata richiesta dalla stessa legge, in contrasto con i rilievi legittimamente e tempestivamente sollevati dal Ministro. E da ciò si ricava, a contrario, che nessun'altra legittimazione, di ordine generale,

Autonomia delle università?

Scritto da Carmelo Anzalone
Venerdì 05 Ottobre 2012 10:53 -

competete al Ministro per contestare le norme statutarie.

In sostanza, è da ritenere che l'intervenuta "consumazione" del potere di controllo (non esercitato o esercitato in violazione delle forme e tempi prescritti dalla legge), non solo escluda (come già puntualmente rilevato dalla giurisprudenza) che il Ministro possa intervenire in autotutela, ma che possa, altresì, surrettiziamente far rivivere il proprio potere di ingerenza (nello statuto) attraverso il rimedio giurisdizionale. Pur nella indiscutibile alta funzione di vigilanza e tutela sulle università, è da ritenere che il Ministro non abbia alcuna posizione soggettiva di interesse legittimo spendibile in sede giurisdizionale, se non quella (unica) riconosciutagli dalla norma da ultimo citata.

D'altronde, lo stesso Ministro non è organo soggetto a poteri di supremazia speciale da parte dell'Università, sicché la reciproca posizione soggettiva è quella delineata direttamente e compiutamente dal Legislatore nella configurazione del ricordato rapporto tra Organo controllore ed Organo controllato. Ne consegue:

a) che il potere di controllo, ove non esercitato secondo legge, con conseguente efficacia dell'atto di amministrazione attiva, non può - per definizione - trasformarsi (come invece vorrebbe l'Avvocatura dello Stato) in un mero "interesse legittimo" azionabile in sede giurisdizionale (fatta salva la citata eccezione di legge);

b) che il ricorso introduttivo in esame è inammissibile nella parte in cui è volto a caducare specifiche norme statutarie non ritualmente censurate dal Ministro in sede di controllo di legittimità.

13. Gli stessi argomenti valgono per il ricorso per motivi aggiunti proposto contro le modifiche statutarie poste in essere dall'Università nel 2012. Ed invero:

a) anche i rilievi sulle citate modifiche statutarie sono stati formulati direttamente dal Dirigente con propria nota prot. n. 2386 del 14.05.2012, anziché dal competente Ministro, con suo formale decreto;

b) anche nei motivi aggiunti si deduce - inammissibilmente - la illegittimità di alcune norme dello statuto modificate nel 2012 [precisamente: l'art. 6, comma 3 lett f); l'art. 6 comma 5 lett. b), l'art. 7 comma 1 lett h); l'art. 7 comma 2 lett. b) e d); l'art. 10 commi. 3 5 6], divenute efficaci e quindi legittimamente pubblicate dall'Università nella G.U.R.I. n. 113 del 16.5.2012.

14. Per completezza d'esame, va anche considerato che, nei detti motivi aggiunti, la Difesa erariale assume che l'Università, ritenendo erroneamente che il termine per il controllo fosse di sessanta giorni (con scadenza 14.5.2012), non avrebbe atteso, prima di pubblicare le modifiche apportate alle citate norme dello statuto, la scadenza del termine di prescritto di centoventi giorni.

Tale assunto non si ritiene di poter condividere, in quanto, trattandosi di modifiche apportate al nuovo statuto già approvato nel 2011, inviate al Ministero il 15.3.2012, il controllo di legge non poteva che avvenire nel termine ordinario di sessanta giorni imposto, con norma a regime,

Autonomia delle università?

Scritto da Carmelo Anzalone
Venerdì 05 Ottobre 2012 10:53 -

dall'art. 6 della L. n. 168/1989; il che, peraltro, secondo la incontestata prospettazione dell'Università, sarebbe stato riconosciuto dallo stesso Ministero con e-mail inviata all'Università il 27.3.2012.

15. In conclusione, il ricorso introduttivo ed i connessi motivi aggiunti debbono essere in parte respinti e in parte dichiarati inammissibili nei sensi prima precisati.

Sussistono giuste ragioni, attesa la natura degli enti in causa e gli interessi pubblicistici sottostanti, per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

16. Poiché l'Avvocatura dello Stato sottolinea, nelle conclusioni del ricorso per motivi aggiunti, la gravità dello "strappo istituzionale" determinatosi nella fattispecie, chiedendo in qualche modo al Collegio di darne atto, si ritiene solo di poter formulare un auspicio finale: che gli Organi oggi in causa possano presto intraprendere un proficuo percorso di "leale collaborazione", inteso a salvaguardare - nel rispetto delle reciproche, distinte, competenze - sia l'interesse pubblico sostanziale che le formali prescrizioni di legge.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui connessi motivi aggiunti, in parte li rigetta ed in parte li dichiara inammissibile secondo quanto precisato in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 5 settembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE-ESTENSORE

Calogero Ferlisi

IL CONSIGLIERE

Gabriella Guzzardi

IL REFERENDARIO

Gustavo Giovanni Rosario Cumin

Depositata in Segreteria il 18 settembre 2012

Autonomia delle università?

Scritto da Carmelo Anzalone
Venerdì 05 Ottobre 2012 10:53 -

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)