

Università degli Studi di Trieste
Amministrazione Centrale
Tit./Cl. IV/1
N. 0011203 Data 30/05/2012
Ufficio di staff Legale e del Contenzioso

Avvocatura Distrettuale dello Stato
Piazza Dalmazia, 3 - 34133 Trieste
Tel. 040/5570811 - Fax 040/361109
PEC: ads_ts@mailcert.avvocaturastato.it
Cod. Fisc.: 80025500325

NOTIFICA
ENTRO
31.05.20

ct 1066/2012

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

COPIA
PER NOTIF

RICORSO

con istanza di sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato
per il **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** (C.F.:
80255230585), in persona del Ministro in carica, per legge rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste (C.F.: 80025500325; PEC:
ads_ts@mailcert.avvocaturastato.it; fax: 040/361109), presso il cui Ufficio in Piazza
Dalmazia n. 3 è pure per legge domiciliato,

ricorrente

contro

l'Università degli Studi di Trieste (C.F.: 80013890324), in persona del Rettore in
carica, con sede in Trieste, Piazzale Europa n. 1

resistente

in punto: impugnazione ex art. 6 Legge n. 168/1989 dello Statuto dell'Università
degli Studi di Trieste, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 4 aprile 2012.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di seguito anche MIUR,
ut supra rappresentato e difeso, propone con il presente ricorso impugnazione, nei
limiti di cui in narrativa, dello Statuto adottato dall'Università resistente, secondo
quanto previsto dall'art. 6 della Legge n. 168/1989.

Si espone anzitutto in fatto.

L'Università degli Studi di Trieste, con nota del 20 settembre 2011, prot. n. 20559,
trasmetteva al MIUR il nuovo statuto dell'Ateneo, adottato ai sensi della legge n. 240
del 2010 (*all. 1*).

La segreteria della competente Direzione generale del Ministero riceveva in data 3
ottobre 2011 lo statuto in questione (come da timbro apposto *sull'all. 3*). Di
conseguenza, ai sensi dell'art. 2, comma 7 della legge n. 240/2010, il termine di
scadenza del controllo ministeriale veniva fissato per il 31 gennaio 2012.

Sottoposto il testo dello statuto dell'Università all'esame dell'apposito Tavolo tecnico, costituito con D.M. 21 giugno 2011 (*all. 3*) per lo svolgimento del controllo di cui all'art. 2, comma 7 della legge 240/2010, il Ministero adottava in data 30 gennaio 2012 la nota prot. n. 535 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 la trasmetteva all'Ateneo per posta e tramite fax in data 30 gennaio 2012 (*all. 4*).

Nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 80 del 4 aprile 2012 veniva pubblicato il decreto rettorale di emanazione dello statuto dell'Università degli Studi di Trieste (*all. 5*).

In seguito alla pubblicazione dello statuto il Ministero ha rilevato la persistenza di alcuni profili di illegittimità che, con nota del 21 maggio 2012 n. 2506 (*all. 6*) ha comunicato all'Università degli Studi di Trieste.

Resta quindi necessario proporre in termini, ex art. 6 Legge 168/1989, tempestiva impugnazione per i **motivi di diritto** che si verranno a illustrare.

In via preliminare si osserva che il Ministero ha effettuato il controllo di legittimità e di merito di cui all'art. 2, comma 7 della Legge 240/2010 ed all'art. 6 della Legge n. 168/1989 sul testo del nuovo statuto dell'Università degli Studi di Trieste con nota del competente Direttore Generale del Ministero, coerentemente con una consolidata prassi amministrativa.

Tale prassi si fonda su di una interpretazione sistematica dell'art. 6 della Legge 168/1989 che tiene conto dell'evoluzione che l'ordinamento amministrativo e, in particolare, quello universitario hanno subito a partire dagli anni '90. Specificatamente, la disposizione in questione, nella parte in cui prevede che i rilievi di legittimità e di merito siano contenuti in un decreto del Ministro, deve essere letta alla luce del decreto legislativo n. 29/1993, poi confluito nel D.Lgs. n. 165/2001, nel quale – come è noto – è stato affermato il principio della separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa. In particolare, l'art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, esplicitamente richiamato in materia di attribuzioni del Ministro dall'art. 14, comma 1 del medesimo decreto individua espressamente le attività che tipicamente rientrano nelle "funzioni di indirizzo politico".

Ebbene, nell'ambito di tali funzioni non può certamente essere annoverata l'attività di controllo degli statuti di autonomia delle università degli studi, le quali costituiscono enti pubblici dotati di personalità giuridica distinta da quella del Ministero dell'istruzione.

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", nel novero dei quali rientra senz'altro l'atto di controllo sugli statuti di autonomia delle università.

Pertanto, si ritiene che l'attività di controllo in questione, alla luce del nuovo quadro di riferimento normativo introdotto dal D.Lgs. n. 29/1993, che ha riformato l'assetto istituzionale esistente al momento dell'approvazione della legge n. 168/1989, possa essere validamente esercitata con provvedimento del Direttore generale competente. E a conferma di ciò vale proprio l'art. 2, comma 7 della Legge 240/2010, ai sensi del quale "Lo statuto, adottato ai sensi dei commi 5 e 6 del presente articolo, è trasmesso al Ministero che esercita il controllo di cui all'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, entro 120 giorni dalla ricezione dello stesso.". Il testo della legge, dunque, attribuisce la competenza all'esercizio del potere di controllo sullo statuto dell'università al Ministero e non al Ministro, facendone prerogativa esercitabile come tale dal Direttore Generale, organo di gestione amministrativa, e non più dal Ministro, organo di rappresentanza e di indirizzo politico.

La tesi in questione è stata da ultimo confermata dal dettato dell'art. 4, comma 5 del decreto legislativo 18 luglio 2011 n. 142 ("Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi"), peraltro successivo all'emanazione della legge n. 240/2010, ai sensi del quale la Provincia autonoma (e non il Presidente della provincia o l'Assessore provinciale competente in materia) esercita il controllo di cui all'art. 6 della legge n. 168/1989, sul testo del nuovo statuto dell'Università di Trento, sentito il Ministero (e non il Ministro) competente in materia di università, il quale si esprime entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta. La disposizione continua prevedendo inoltre che, nel caso in cui il predetto termine trascorra inutilmente, il procedimento di controllo può essere completato dalla Provincia prescindendo dal parere medesimo.

In tale ultimo caso si è dinanzi ad un indice interpretativo particolarmente qualificato, non solo perché il D.Lgs. n. 142/2011 – come accennato – è entrato in vigore in data successiva alla stessa legge n. 240/2010 (7 settembre 2011), ma anche perché contenuto in una disciplina (si speciale, ma) di rango "para-costituzionale". Tale infatti è – come è noto – il grado, nel sistema delle fonti, dei decreti legislativi attuativi degli statuti speciali.

Può dunque ritenersi che le citate disposizioni costituiscano l'approdo definitivo dell'evoluzione legislativa, iniziata negli anni '90, che ha investito l'ordinamento amministrativo nel suo complesso e quello universitario in particolare, e che, pertanto, la funzione di controllo in parola debba (piuttosto che possa) essere eseguita con atto del competente Direttore generale del Ministero.

Quanto poi alla scelta di adottare lo strumento della "nota direttoriale" (in luogo del "decreto direttoriale"), essa trova la sua *ratio* nella necessità di utilizzare uno strumento che, in quanto connotato da una maggiore flessibilità, consente l'espressione di valutazioni anche di tipo collaborativo. E ciò in coerenza con la funzione di indirizzo e coordinamento che il Ministero ha nei confronti degli Atenei (art. 1, comma 2 Legge n. 168/1989) e con il principio più generale della "leale collaborazione" tra le istituzioni.

In ogni caso si ritiene che, a prescindere dalle modalità di svolgimento del controllo sullo statuto, il Ministero sia comunque legittimato ad adire il giudice amministrativo. Infatti, il comma 10 dell'art. 6 della Legge n. 168/1989, nella parte in cui prevede il ricorso da parte del Ministero all'autorità giurisdizionale, si limita a confermare un potere che discende dai principi generali dell'ordinamento, secondo i quali il soggetto leso da un atto amministrativo può far valere in giudizio i vizi di legittimità dello stesso. Nel caso di specie la lesione della sfera giuridica del Ministero, che radica l'interesse ad agire dello stesso, consiste nella violazione della funzione di indirizzo e coordinamento che la legge gli attribuisce (artt. 1, comma 2, della L. 168/1989 e 50, comma 1, lett. b), terzo periodo, del D.Lgs. n. 300/1999).

Venendo al merito dello statuto, di seguito si precisano le censure di legittimità, formulate dal Ministero con la nota direttoriale del 30 gennaio 2012 prot. 535, e ribadite nella nota del 21 maggio 2012 prot. 2506, che si intendono far valere come motivi di impugnazione dello statuto in questione.

1. Relativamente all'art. 13, commi 1, 2, 5, 6, 7 dello Statuto: violazione dell'art. 2 L. 240/2010.

Si rileva che nell'art. 2, comma 1, lett. i) della legge n. 240/2010, il legislatore, nel disciplinare la composizione del Consiglio di amministrazione, ha anzitutto precisato che ne fanno parte il Rettore, in quanto componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti.

Per quanto riguarda gli altri componenti, la legge ne prevede la "designazione" o "scelta" "tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale".

Il tenore letterale della disposizione esclude, pertanto, la previsione di sistemi di tipo elettivo. Ciò è dimostrato, dal punto di vista ermeneutico, dalle seguenti circostanze: da un lato, il riferimento esplicito al sistema elettivo per l'individuazione dei rappresentanti degli studenti, contenuto nella stessa disposizione di legge (art. 2, comma 1 L. 240/2010); dall'altro, la disciplina della composizione del Senato accademico di cui all'art. 2, comma 1, lett. f) Legge n. 240/2010, ai sensi del quale il Senato dev'essere costituito su base elettiva.

Ora, quanto al primo aspetto, si precisa che il legislatore, se avesse voluto intendere i termini "designazione" e "scelta" come comprensivi anche di sistemi di tipo elettivo, lo avrebbe detto espressamente, come per l'appunto è avvenuto per i rappresentanti degli studenti citati nella stessa disposizione di legge.

Quanto al secondo aspetto, si osserva che il confronto tra la disciplina legislativa sulla composizione dei due organi collegiali di governo manifesta *ictu oculi* la diversa impostazione seguita in materia dalla legge n. 240/2010. In particolare, il legislatore ha previsto, per il Senato Accademico, una "costituzione (...) su base elettiva" nonché la "composizione per almeno due terzi con docenti di ruolo (...) eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo"; per il Consiglio di amministrazione, procedure di individuazione ("designazione" o "scelta") volte ad assicurare, piuttosto che la rappresentatività, la competenza tecnica dei componenti del Consiglio stesso.

E ciò in applicazione della *ratio* di fondo della riforma universitaria, che è quella di delineare una *governance* degli atenei basata su di un Consiglio di amministrazione "tecnico", soprattutto in relazione alle funzioni economico-finanziarie che la riforma ha ad esso attribuito, e su di un Senato "delle rappresentanze", espressione delle principali categorie della comunità accademica.

D'altra parte, come risulta dai verbali del Consiglio di amministrazione del 15 febbraio 2012 e del Senato accademico del 23 febbraio 2012, l'Ateneo riconosce che la volontà del legislatore della legge n. 240/2010 era quella di escludere un Consiglio di amministrazione elettivo (*all. 7*). Ritenendo peraltro di poter interpretare il dettato legislativo in senso difforme, ha delineato un procedimento di scelta dei componenti

in questione basato su un procedimento elettorale e sulla designazione da parte del Senato. Quest'ultima, però, appare una mera "ratifica" di un risultato elettorale, laddove i termini usati dalla legge "designazione o scelta" evocano evidentemente l'esercizio di discrezionalità.

Pertanto non si ritiene superato il rilievo che il Ministero ha svolto nell'atto di controllo con riferimento all'adozione di un sistema di tipo elettivo per l'individuazione dei membri interni del Consiglio di amministrazione di cui all'art. 13, commi 1, 2, 5, 6 e 7 dello statuto. E ciò anche nell'ipotesi in cui i potenziali membri siano oggetto di un procedimento di accertamento dei propri requisiti tecnico professionali.

In ogni caso, al fine di chiarire la *ratio legislatoris* può essere utile richiamare il disposto dell'art. 2, comma 13, lett. a), della legge n. 240/2010, ai sensi del quale: "13. A decorrere dalla data di entrata in vigore delle modifiche statutarie, adottate dall'ateneo ai sensi del presente articolo, perdono efficacia nei confronti dello stesso le seguenti disposizioni: a) l'articolo 16, comma 4, lettere b) ed f), della legge 9 maggio 1989, n. 168; (...)" La predetta lett. f) dell'art. 16, comma 4, della legge n. 168/1989 dispone che le università devono assicurare "una composizione del consiglio di amministrazione che assicuri la rappresentanza delle diverse componenti previste dalla normativa vigente;"

Ebbene, l'abrogazione di tale disposizione, che espressamente richiedeva la "rappresentanza delle diverse componenti" accademiche, chiarisce che l'intento del legislatore era quello di delineare un CdA che non fosse rappresentativo delle diverse categorie accademiche. E invero, il concetto di rappresentanza, allorché si tratta di costituzione di organi, è strettamente connesso all'uso di sistemi di tipo elettivo. Se il legislatore del 2010 ha voluto eliminare il requisito della "rappresentatività" dell'organo, conseguentemente ha inteso escludere l'adozione di sistemi elettivi per la sua composizione.

2. Relativamente all'art. 37, co. 4 Statuto: violazione dell'art. 2, co. 1 lett. d) e co. 2 lett. f) L. 240/2010.

La norma statutaria è in contrasto con quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lett. d), e comma 2, lett. f), della legge n. 240/2010. Tali disposizioni legislative, infatti, prevedono che il mandato del Rettore e quello del Presidente dell'organo deliberante della struttura di raccordo durino, rispettivamente, 6 e 3 anni.

Invece, la norma statutaria *de qua*, aggiungendo – seppur in prima applicazione – alla durata ordinaria dei mandati elettivi "lo scorcio residuo di anno accademico",

rischia di consentire, per alcuni organi elettivi la durata del cui mandato è fissata per legge – Rettore e Presidente dell'organo deliberante della struttura di raccordo (nel caso di specie, Coordinatore della Scuola interdipartimentale) – una durata superiore rispetto a quella prevista dalla legge.

Istanza di sospensione

Premesso quanto sopra in relazione al *fumus boni iuris*, quanto al *periculum in mora* si precisa che lo statuto dell'Università degli Studi di Trieste è entrato in vigore in data 19 aprile 2012 e la regolare composizione degli organi deliberanti appare di fondamentale rilievo.

Tutto ciò premesso, il MIUR, *ut supra* rappresentato e difeso, ricorre a codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale affinché, previa sospensione dell'efficacia, voglia annullare nei limiti di cui in narrativa gli artt. 13 e 37 dello Statuto dell'Università degli Studi di Trieste pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 4.04.2012.

Si producono:

1. nuovo statuto di ateneo trasmesso dall'Università degli Studi di Trieste;
2. nota 20.09.2011 dell'Università degli Studi di Trieste;
3. D.M. del 21.06.2011 recante l'istituzione del Tavolo tecnico presso il MIUR finalizzato ad effettuare il controllo sugli statuti previsto dalla legge n. 240 del 2010;
4. nota 30.06.2011 Direttore generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio (rilievi di legittimità e di merito relativi al nuovo statuto dell'Università degli Studi di Trieste);
5. Gazzetta Ufficiale n. 80 del 4.04.2012 con il decreto rettorale 8.03.2012, con il quale è stato emanato il nuovo statuto dell'Università degli Studi di Trieste;
6. nota 21.05.2011 del Direttore generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio, contenente i residui profili di illegittimità relativi al nuovo statuto dell'Università degli Studi di Trieste;
7. verbali del Consiglio di amministrazione del 15.02.2012 e del Senato accademico del 23.02.2012 dell'Università degli Studi di Trieste.

Ai fini della normativa sul contributo unificato: causa di valore indeterminabile, contributo dovuto Euro 600,00; prenotazione a debito.

Trieste, 30 maggio 2012


 Marco Meloni
 Avvocato dello Stato

RELAZIONE DI NOTIFICA

Ad istanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, io sottoscritto Ufficiale Giudiziario addetto presso la Corte d'Appello di Trieste ho notificato il sopraesteso ricorso all'Università degli Studi di Trieste, in persona del Rettore in carica, nella sua sede in Trieste, Piazzale Europa n. 1, mediante consegna di copia a mani di

le mani dell'ingegner Loretta
Sylva per cui è obbliga che me
che la consegna

il 30/05/2012

