

Pubblicato il 29/11/2022

N. 10519/2022 REG.PROV.COLL.
N. 02784/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2784 del 2022, proposto da Marco Sepe, Gaetano Edoardo Napoli, Giulio Maggiore, Nicola Napoletano, rappresentati e difesi dall'avvocato Aristide Police, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi, 32;

contro

Unitelma Sapienza - Università degli Studi di Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Bernardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Monte Zebio n. 28;

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Antonello Folco Maurizio Biagini, Giuseppe Santoro Passarelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Federico Tedeschini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico n.7;

Consorzio Telma Sapienza S.C.A.R.L - Società Telma - Sapienza Società Consortile a Responsabilità Limitata, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Maria Esposito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere Arnaldo Da Brescia 11;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 105/2022;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Unitelma Sapienza - Università degli Studi di Roma, dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", del Ministero dell'Università e della Ricerca, del prof. Antonello Folco Maurizio Biagini, del prof. Giuseppe Santoro Passarelli e del Consorzio Telma Sapienza S.C.A.R.L. - Società Telma - Sapienza Società Consortile a Responsabilità Limitata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 settembre 2022 il Cons. Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati Aristide Police, Federico Tedeschini, Gianluca Maria Esposito e Giuseppe Bernardi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Con ricorso in appello, ritualmente notificato e depositato in giudizio, gli odierni appellanti:

- prof. Marco Sepe, in proprio e in qualità di professore ordinario, decano e già membro del Senato Accademico dell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza,
- prof. Gaetano Edoardo Napoli, in proprio e in qualità di professore ordinario, già Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche e membro del Senato Accademico dell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza,
- prof. Giuli Maggiore, in proprio e in qualità di professore associato, Presidente del Corso di Laurea Magistrale in Management delle Organizzazioni Pubbliche e Sanitarie e già membro del Senato Accademico dell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza,
- prof. Nicola Napoletano, in proprio e in qualità di Presidente del Corso di Laurea Magistrale a Ciclo Unico in Giurisprudenza ora professore associato e già ricercatore e membro del Senato Accademico dell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza,

hanno impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione III, ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione e di interesse ad agire il ricorso di primo grado, come integrato dai motivi aggiunti, avente ad oggetto la domanda di annullamento dei seguenti atti:

- il decreto rettorale 10 dicembre 2020 (pubblicato G.U. 21 dicembre 2020 n. 316) recante *“Emanazione del nuovo statuto”* dell'Università degli Studi di Roma «Unitelma Sapienza»;

- la delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Università dell'8 aprile 2020 (prot. n. 293), recante la nomina della Commissione per le modifiche dello Statuto, e le delibere del 25 giugno 2020, del 22 luglio 2020 e dell'1 dicembre 2020, di approvazione del nuovo Statuto;
- le note del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 18 settembre 2020, prot. n. 17422; 17 novembre 2020, n. 13239 e 2 dicembre 2020, n. 252871;
- i provvedimenti di nomina nel Consiglio di Amministrazione dell'Università da parte del Consorzio Telma s.c. a r.l. del 7 febbraio 2020;
- la delibera del Consiglio di Amministrazione del 2 marzo 2021, recante la nomina del Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche per il triennio accademico 2020-2023;
- il decreto rettorale 14 del 2 marzo 2021 con cui si decreta detta nomina;
- la nota del Rettore del 2 marzo 2021, recante la comunicazione della nomina del Prorettore vicario.

1.2. In estrema sintesi, il giudice di primo grado, ritenuta la sussistenza della propria giurisdizione, in accoglimento delle eccezioni sollevate dal Consorzio Telma Sapienza, dal prof. Giuseppe Santoro Passarelli e dal prof. Antonello Folco Maurizio Biagini, ha ritenuto che il ricorso di primo grado (come integrato dai motivi aggiunti) fosse inammissibile, per carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere.

1.3. Gli appellanti hanno contestato le conclusioni del giudice di primo grado, con una serie di articolate deduzioni, che nel prosieguo del presente provvedimento saranno oggetto di specifica disamina; nel merito, hanno riproposto le censure dedotte nel ricorso di primo grado e nei motivi aggiunti e non scrutinate dal giudice di prime cure.

2.1. Si sono costituiti in giudizio il prof. Giuseppe Santoro Passarelli e il prof. Antonello Folco Maurizio Biagini, chiedendo la conferma della sentenza appellata.

2.2. Si è costituito in giudizio il Consorzio Telma Sapienza s.c. a r.l., eccependo, in via preliminare, la carenza di legittimazione passiva del Consorzio, non avendo adottato né in alcun modo partecipato alla adozione degli atti impugnati; ha evidenziato l'interesse del Consorzio a *“rappresentare la evidente tardività del quarto motivo di appello, diretto a contestare la nomina del Rettore e, per quanto di interesse del Consorzio, dei membri del C.d.A., avvenute, rispettivamente, in data 29 ottobre 2018 e in data 7 febbraio 2020. Nella specie, il gravame risulta proposto dopo più di un anno dall'adozione degli atti impugnati, quindi ampiamente oltre tutti i termini di impugnativa e oltre il termine dei 180 giorni di cui all'art. 34 c.p.a.”*; ha chiesto la reiezione dell'atto di appello e quindi la conferma della inammissibilità del ricorso di primo grado; nel merito, ha contestato le deduzioni delle parti appellanti, evidenziando la natura “non statale” dell'Università Unitelma.

2.3. Si è costituito in giudizio l'Ateneo appellato, chiedendo la conferma della sentenza appellata; a tale riguardo, ha evidenziato che la lesione delle prerogative rappresentata nell'atto di appello dagli appellanti, in quali di professori, componenti del Senato accademico e di Direttore del Dipartimento (con riguardo alla posizione di uno degli appellanti) non era stata rappresentata nel giudizio di primo grado e conseguentemente il giudice di prime cure non avrebbe potuto tenerne conto, trattandosi di valutazioni attinenti alla sfera personale dei ricorrenti (odierni appellanti); nel merito, ha contestato analiticamente le censure dedotte dalle parti appellanti e ne ha chiesto conseguentemente la reiezione.

2.4. Con memoria depositata in data 26 luglio 2022, il prof. Giuseppe Santoro Passarelli e il prof. Antonello Folco Maurizio Biagini hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso introduttivo, rispetto alla posizione del prof. Napoli, per intervenuta acquiescenza al nuovo Statuto di Unitelma, essendo questi stato eletto nel nuovo Senato accademico e avendo così posto in essere comportamenti univoci volti ad accettare la legittimità del nuovo Statuto; nel merito, hanno contestato la fondatezza delle deduzioni delle parti appellanti, chiedendo il rigetto dell'appello.

2.5. Con memoria depositata in data 26 luglio 2022, Unitelma Sapienza, ad ulteriore conferma del mancato assoggettamento dell'Ateneo alla l. n. 240/2010, ha evidenziato che anche il Ministero dell'Università e della Ricerca nel costituirsi in giudizio ha chiesto il rigetto del gravame; ha evidenziato altresì che anche il Consorzio Telma Sapienza ha chiesto il rigetto dell'appello, smentendo così la tesi degli appellanti secondo la quale le modifiche statutarie si porrebbero in contrasto con le linee di indirizzo del Consorzio.

2.6. Con memoria di replica, depositata in data 1° settembre 2022, il prof. Giuseppe Santoro Passarelli e il prof. Antonello Folco Maurizio Biagini hanno evidenziato la necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio.

2.7. Con memoria di replica, depositata in data 6 settembre 2022, gli appellanti hanno contestato le deduzioni delle parti appellate, facendo rilevare che:

- l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" e il Ministero dell'Università e della Ricerca si sono costituiti in giudizio con atto formale, senza formulare conclusioni;
- di aver dedotto *"la violazione dell'iter da seguire per le modifiche dello Statuto anche rispetto alle prerogative del Consorzio e non la coerenza delle modifiche con le "linee indirizzo" che non sono – né potrebbero essere – oggetto di sindacato da parte del Giudice"*;
- che non sussisterebbero i presupposti per la declaratoria della inammissibilità del gravame, per acquiescenza, nei confronti del prof. Napoli, in relazione alla sua candidatura al Senato accademico; - con riguardo alla integrazione del contraddittorio, che essa è già intervenuta (mediante notifica per pubblici proclami) nel giudizio di primo grado; hanno tuttavia rimesso

al Collegio ogni valutazione in ordine alla integrazione del contraddittorio anche con riguardo al giudizio di appello.

3. All'udienza pubblica del 27 settembre 2022, su richiesta delle parti presenti, come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4.1. In via preliminare, non può essere accolta la richiesta estromissione dal giudizio formulata del Consorzio Telma Sapienza S.C.A.R.L.; a tale riguardo, assume un rilievo dirimente il fatto che lo stesso Consorzio eccepisce la tardività delle censure formulate nel quarto motivo del ricorso (con ciò confermando implicitamente il suo coinvolgimento nell'oggetto del presente giudizio).

4.2. Sempre in via preliminare, ritiene il Collegio (anche in base al combinato disposto degli artt. 49, comma 2 e 95, comma 5, c.p.a.) di poter prescindere dall'esame delle altre eccezioni di rito sollevate dalle parti appellate (segnatamente con riguardo alla valutazione del permanere dell'interesse del prof. Napoli alla prosecuzione del presente giudizio, in quanto nominato in seno al nuovo Senato accademico), come pure dalla valutazione della domanda di integrazione del contraddittorio, essendo il ricorso di primo grado (come integrato dai motivi aggiunti) infondato nel merito.

5.1. Con il primo motivo, gli odierni appellanti contestano le conclusioni del giudice di primo grado, deducendo: *Error in procedendo et in iudicando*. – Erroneità della motivazione della Sentenza nella parte in cui ha accertato il difetto di legittimazione e dell'interesse ad agire dei professori odierni appellanti stante la lesione effettiva, concreta e diretta rappresentata dalle modifiche statutarie della posizione dei singoli "singolarmente" in qualità di docenti dell'Ateneo e componenti del Senato Accademico e "collegialmente" espressione della maggioranza assoluta dell'organo nella parte in cui pregiudicano le prerogative del *munus* dei componenti del medesimo organo, nonché in forza delle altre qualifiche ad essi singolarmente riconducibili (quali meri "Professori di ruolo", decano, Direttore del dipartimento e Presidenti dei Consigli dei Corsi di Studio) anch'esse spese nel ricorso avanti al TAR, nella parte in cui pregiudicano le prerogative riconducibili alle qualifiche medesime.

In estrema sintesi, gli appellanti sostengono di avere legittimazione ad agire e interesse a ricorrere contro gli atti impugnati in primo grado, in quanto ciascuno di loro è titolare, individualmente, di una posizione giuridica qualificata e differenziata che lo legittima a insorgere a tutela del proprio interesse oppositivo rispetto a quelle determinazioni che hanno inciso sulle specifiche prerogative di *status*, concretando una lesione diretta, effettiva e concreta della sfera giuridica personale di ognuno di essi.

Evidenziano che essi, quali "professori di ruolo" di Unitelma Sapienza, agiscono e hanno legittimazione e interesse ad agire, in quanto il nuovo Statuto contiene delle norme lesive delle

loro prerogative quali professori o delle qualifiche ricoperte all'interno dell'Ateneo (Direttore del Dipartimento, nel caso del prof. Gaetano Napoli).

La sussistenza di una lesione riferibile alla qualifica ricoperta legittimerebbe l'impugnativa anche in relazione ai profili procedurali che hanno portato all'adozione del nuovo Statuto e, potenzialmente, avrebbe un effetto estensivo con riguardo a tutte le norme adottate (e quindi all'intero Statuto) con un procedimento illegittimo.

Oltre a ciò, fanno rilevare che, per effetto delle modifiche statutarie, tutti i componenti del Senato accademico sono decaduti dalla carica (ai sensi dell'art. 34 dello Statuto impugnato), con la conseguenza che sarebbe evidente, anche solo rispetto a questo profilo, l'incidenza delle modifiche statutarie sulla loro posizione giuridica soggettiva.

Evidenziano che le pronunce richiamate nella sentenza appellata supportano la tesi della sussistenza della loro legittimazione ad agire in giudizio. Nell'odierna fattispecie gli atti impugnati determinerebbero una concentrazione di tutte le competenze nel Consiglio di Amministrazione, in pregiudizio delle funzioni e prerogative espressamente riconosciute al Senato accademico nella definizione delle scelte relative all'ordinamento didattico.

Tali censure, concernenti l'organo accademico in quanto tale e, in particolare, le prerogative e le funzioni spettanti all'organo medesimo, proverebbero la sussistenza in capo ai professori appellanti, quali "componenti dell'organo", della legittimazione e dell'interesse ad agire.

Al di là della posizione individuale di professori dell'Università e componenti del Senato accademico – già *ex se* sufficiente a dimostrare la legittimazione ed interesse ad agire – non vi sarebbero ragioni per ritenere che la maggioranza assoluta dei componenti non sia idonea a manifestare la rappresentanza del medesimo. Né, in punto di fatto, sarebbe stato possibile ottenere una formale delibera "*ad impugnandum*" da parte del Senato, considerato che il potere di convocazione dello stesso compete al Rettore e non è previsto un meccanismo sostitutivo di convocazione in caso di suo inadempimento.

In altri termini, anche ove si ritenesse che gli odierni appellanti possano aver agito solo in qualità di singoli componenti del Senato accademico, ciò non potrebbe comunque escludere la legittimazione e l'interesse ad impugnare i provvedimenti che hanno interessato le modifiche statutarie.

Non sarebbe revocabile in dubbio, infatti, che le prerogative e le funzioni dell'organo siano le prerogative e le funzioni dei suoi componenti. Conseguentemente, dall'illegittima compressione delle attribuzioni statutarie del Senato accademico, non potrebbe che discendere una lesione della sfera giuridica dei professori, tale per cui questi sarebbero certamente legittimati ad agire, potendo vantare un interesse concreto e attuale all'impugnazione di atti che direttamente incidono sulle proprie prerogative.

Alla luce delle considerazioni che precedono, a mente dei principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa, non vi sarebbero elementi per dubitare della lesione concreta, effettiva e diretta della posizione degli odierni appellanti anche singolarmente e collegialmente, quali componenti del Senato accademico.

Con riguardo alla fattispecie dedotta in giudizio, la lesione – effettiva e concreta – delle prerogative del Senato accademico, del Dipartimento (rappresentato dal prof. Napoli), e dei singoli appellanti quali professori di ruolo o quali componenti del Senato accademico, o quali titolari di specifiche cariche o qualifiche (Direttore del Dipartimento, decano, Presidenti dei Consigli di Corso) verrebbe in rilievo sulla base del contenuto delle censure del ricorso, sia attraverso la violazione di norme sul procedimento di approvazione delle modifiche statutarie previste dallo stesso statuto (I Motivo e IV Motivo con riferimento al difetto di attribuzione), ovvero da norme speciali (II Motivo), sia per eccesso di potere in assenza di una congrua e analitica motivazione (sempre II Motivo) e, infine, perché le modifiche statutarie delineano un modello organizzativo con grave sbilanciamento di poteri a favore di organi che non sono espressione diretta della componente accademica (i.e. Senato accademico e Dipartimento), in contrasto con i principi a tutela della “libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti e ricercatori” (III Motivo).

5.2. Ritiene il Collegio che le censure dedotte dalle parti appellanti nel primo motivo dell’atto di appello siano fondate.

Per pacifica giurisprudenza, ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire dei componenti degli organi collegiali occorre far riferimento alla lesione del cosiddetto “*ius ad officium*”, ossia alla lesione delle prerogative proprie del *munus* ricoperto.

Orbene, se è vero che i ricorrenti (odierni appellanti) non sono legittimati ad agire, in difetto di una deliberazione di autorizzazione in tal senso, a tutela delle prerogative dell’organo collegiale di cui fanno parte (ancorché rappresentino la maggioranza dell’organo collegiale), ritiene il Collegio che meriti di essere condivisa la considerazione secondo la quale la lamentata lesione delle prerogative del Senato accademico (per effetto degli atti impugnati) si traduce inevitabilmente in una lesione delle prerogative dei suoi componenti.

In buona sostanza, i ricorrenti (odierni appellanti), nel lamentare la violazione delle prerogative dell’organo collegiale di cui fanno parte (Senato accademico), in realtà agiscono a tutela della loro posizione giuridica soggettiva (quali componenti di maggioranza dell’organo collegiale), indiscutibilmente lesa per effetto degli atti impugnati.

Del resto, la lesione della sfera giuridica degli appellanti risulta evidente ove si consideri che, per effetto della approvazione del nuovo Statuto, essi sono decaduti dalla carica che ricoprivano in precedenza.

Né può ritenersi che la mancanza di una deliberazione dell'organo collegiale alla instaurazione del presente giudizio sia *ex se* ostativa ad ogni iniziativa di tutela giurisdizionale della posizione giuridica sostanziale delle parti appellanti, in quanto queste ultime hanno rappresentato (senza essere smentite sul punto dalle parti appellate) che il potere di convocazione del Senato accademico compete in via esclusiva al Rettore e non è previsto un meccanismo sostitutivo di convocazione.

Diversamente opinando si perverrebbe a conclusioni incompatibili con il principio di effettività della tutela giurisdizionale amministrativa, definitivamente consacrato dall'art. 1 del codice del processo amministrativo.

Ritenuta ammissibile la impugnativa proposta dai ricorrenti (odierni appellanti) si rende necessario esaminare le censure dedotte nel giudizio di primo grado, non scrutinate dal giudice di prime cure (per effetto della definizione in rito del giudizio di primo grado) e riproposte nell'atto di appello.

6.1. Con una prima serie di censure gli appellanti deducono: violazione degli artt. 6, co. 8, lett. (a) e (b), 8, co. 3, lett. (a) e 4, co. 1 dello Statuto approvato Unitelma Sapienza D.R. 22.8.2016 e dell'art. 2, co. 1, lett. (e) della l. 30 dicembre 2010, n. 240 – Eccesso di potere per difetto d'istruttoria e carenza della motivazione, avendo il Rettore dell'Università sottoposto al Senato accademico per il parere obbligatorio il testo delle modifiche statutarie in bozza non approvate dal C.d.A. e, in ogni caso, avendo la commissione consultiva disatteso le funzioni di proposta del Senato accademico in relazione ai profili attinenti all'ordinamento didattico. – Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto, avendo il C.d.A. avviato l'iter di modifica in funzione del «perseguimento di finalità istituzionali» non delineate dal Consorzio. In sintesi, denunciano l'illegittimità dell'*iter* seguito per l'approvazione delle modifiche statutarie – oggetto di deliberazione da parte del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo – alla luce delle previsioni contenute nel precedente Statuto del 2016, lamentandone la violazione quanto al corretto esercizio delle funzioni consultive spettanti al Senato accademico su tutte le modifiche statutarie e, in particolare, del potere di proposta obbligatoria allo stesso organo riconosciuto relativamente alle modifiche attinenti all'ordinamento didattico, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge n. 240/2010.

Lamentano altresì la violazione delle previsioni statutarie concernenti le prerogative del Consorzio Telma Sapienza s.c. a r.l. – il cui socio fondatore, titolare della partecipazione di maggioranza assoluta, è rappresentato dall'Università La Sapienza di Roma – al quale spetta il potere di controllo sul “*perseguimento dei fini istituzionali*” dell'Ateneo, contestando il mancato coinvolgimento del Consorzio nelle varie fasi dell'iter di modifica dello Statuto.

Denunciano, quindi, che negli atti del Consiglio di Amministrazione difetterebbe l'indicazione delle motivazioni idonee a consentire una comprensione *ex ante* degli obiettivi della riforma statutaria e una verifica *ex post* dei risultati conseguibili con il nuovo modello organizzativo, nonché emergerebbe il grave difetto di istruttoria connotante l'intero procedimento.

6.2. Le censure sono in parte inammissibili, per difetto di interesse, e in parte infondate.

Palesamente inammissibili, sono le censure con le quali gli appellanti ravvisano negli atti impugnati una violazione delle prerogative del Consorzio Telma Sapienza s.c. a r.l.; gli appellanti non hanno alcun titolo per agire a tutela delle prerogative del predetto Consorzio, che, del resto, si è costituito in giudizio chiedendo la reiezione delle domande azionate.

6.3. Infondate sono invece le censure relative all'iter procedimentale che ha preceduto l'adozione degli atti impugnati.

Occorre premettere che lo Statuto del 2016 (ossia quello vigente al momento della adozione degli atti impugnati) attribuiva al Consiglio di Amministrazione *inter alia* il compito di “*deliberare lo Statuto e le relative modifiche, sentito il Senato accademico*” (art. 6.8, lett. b), riconoscendogli anche il potere di istituire Commissioni con “*compiti consultivi e istruttori e nelle materie di sua competenza*” (art. 7.2, lett. l).

Sulla bozza del nuovo Statuto, predisposta dalla Commissione (incarica dal Consiglio di Amministrazione), il Senato accademico ha espresso un primo parere in data 25 maggio 2020, le cui osservazioni sono state in parte recepite nella deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 25 giugno 2020.

La bozza emendata del nuovo Statuto è stata nuovamente inviata al Senato accademico che, nella seduta del 9 luglio 2020, ha espresso un secondo parere; con deliberazione del 22 luglio 2020, il Consiglio di Amministrazione, anche sulla scorta del secondo parere formulato dal Senato accademico, ha proceduto alla approvazione del nuovo Statuto.

Con successiva nota prot. n. 17422 del 18 settembre 2020, il testo del nuovo Statuto è stato trasmesso al Ministero dell'Università e della Ricerca, che, con nota prot. n. 13239 del 17 novembre 2020, ha formulato alcune osservazioni.

Con delibera del 1° dicembre 2020, il Consiglio di Amministrazione ha approvato definitivamente il nuovo Statuto, accogliendo in parte le osservazioni formulate dal Ministero, il quale ha preso atto della definitiva approvazione del nuovo Statuto, con nota prot. n. 14222 del 10 dicembre 2020.

A seguito della nota del Ministero, il testo del nuovo Statuto è stato approvato con decreto rettorale n. 72 del 10 dicembre 2020, pubblicato in G.U. 21 dicembre 2020.

6.4. Dalla ricostruzione dell'iter procedimentale che ha preceduto l'approvazione della deliberazione di approvazione definitiva del nuovo Statuto, risulta con chiara evidenza che il

Senato accademico è stato ripetutamente coinvolto nella fase procedimentale, avendo avuto modo di esprimere ben due pareri in ordine alla bozza del nuovo Statuto, predisposta dalla Commissione incaricata dal Consiglio di Amministrazione.

Tanto premesso, le parti appellanti non possono fondatamente dolersi del mancato recepimento di tutte le osservazioni formulate, atteso che i pareri in questione hanno natura obbligatoria, ma non vincolante, con la conseguenza che il Consiglio di Amministrazione non era tenuto a recepire integralmente quanto in esso riportato.

6.5. Con riguardo alla lamentata violazione della previsione dell'art. 8.3 lett. a) dello Statuto del 2016, che attribuiva al Senato accademico il compito di *“proporre al Consiglio di amministrazione le variazioni statutarie relative all'ordinamento didattico”*, le censure si rivelano infondate, in quanto l'attribuzione al Senato accademico del potere di proporre al Consiglio di Amministrazione variazioni statutarie in materia di ordinamento didattico non implicava che anche il Consiglio di Amministrazione non potesse procedere in via autonoma alla modifica delle disposizioni statutarie (fermo restando il necessario coinvolgimento del Senato accademico, in sede consultiva).

Neppure possono essere condivise le censure relative alla mancata indicazione degli obiettivi della riforma statutaria e alla mancata previsione di una verifica *ex post* dei risultati conseguibili con il nuovo modello organizzativo.

Anzitutto, si deve rilevare che in generale gli Statuti delle Università sono sussumibili nella categoria degli atti a contenuto generale, con la conseguenza che non sono assoggettati all'obbligo di motivazione, come espressamente disposto dall'art. 3, comma 2, della l. n. 241/1990.

In secondo luogo, il Collegio rileva che nel verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione del 25 giugno 2020 viene precisato nelle premesse quanto segue: *“Il Presidente illustra brevemente l'iter che ha portato alla odierna presentazione al Consiglio della proposta di modifica dello Statuto dell'Università e dei documenti fatti pervenire ai Consiglieri. Il Presidente, come già affermato in altre occasioni, sottolinea come l'intento sia stato quello, attraverso le modifiche proposte, di realizzare un modello di governance maggiormente funzionale alle strategie dell'Ateneo, da un lato orientato verso una più ampia flessibilità operativa e gestionale, dall'altro verso una maggiore e migliore capacità propositiva e produttiva dell'offerta formativa”*.

È dunque chiaro l'intento perseguito dal Consiglio di Amministrazione attraverso l'approvazione del nuovo Statuto, che è quello di migliorare la flessibilità operativa e gestionale dell'Ateneo, al fine di rendere più appetibile la sua offerta formativa, in coerenza con la qualificazione giuridica dell'Ateneo.

Le Università telematiche hanno personalità giuridica di diritto privato e vengono immesse nell'ordinamento sezionale del sistema universitario nazionale mediante decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora Ministero dell'Università e della Ricerca), previa verifica del rispetto della programmazione dell'offerta formativa e dei criteri delle procedure di accreditamento agli obiettivi di programmazione ed alle linee di indirizzo definite dal Ministero nonché dei requisiti organizzativi e gestionali per ottenere l'autorizzazione al rilascio di titoli accademici (articolo 26, comma 5, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

Alle Università telematiche, che l'articolo 1, lettera b), del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, ricomprende nella definizione di Università, si applicano i principi generali della legislazione in materia universitaria, fatte salve le limitazioni espressamente contemplate.

7.1. Con un secondo ordine di censure gli appellanti deducono: violazione dell'art. 6, co. 9, della l. 9 maggio 1989, n. 168 e dell'art. 1 l. 29 luglio 1991, n. 243; falsa applicazione dell'art. 2 l. 30 dicembre 2010, n. 240; eccesso di potere per carenza dei presupposti e della motivazione, avendo il C.d.A. approvato il nuovo Statuto disattendendo le osservazioni del parere del Ministero; eccesso di potere per difetto d'istruttoria e carenza della motivazione, atteso che il C.d.A. non ha indicato le ragioni per superare il «parere negativo» espresso dal S.A.

In sintesi, i ricorrenti (odierni appellanti) lamentano che le modifiche statutarie sarebbero illegittime per avere il Consiglio di Amministrazione disatteso tanto *“le osservazioni rese nel parere del Ministero ex art. 6, co. 9 l. n. 168/1989”*, quanto il *“parere negativo del Senato Accademico”* in violazione dell'art. 2 della l. 240/2010.

In particolare le parti appellanti si dolgono del fatto che non siano stati accolti i rilievi del Senato accademico e del Ministero dell'Università e della Ricerca in assenza di adeguata motivazione:

a) con riguardo all'art. 12 dello Statuto (Collegio di disciplina), evidenziando che il Ministero aveva raccomandato *“l'adeguamento della disciplina statutaria in materia di procedimento disciplinare alle raccomandazioni ... formulate dall'ANAC e dal Ministero modificando il comma 3 laddove prevede che in caso di violazione imputabile al Rettore il procedimento disciplinare sia promosso dal decano o figura affine (...)”*.

b) con riguardo all'art. 15, co. 6, lett. (a) (I Dipartimenti), in relazione al quale il Ministero ha osservato come la nomina del Direttore del Dipartimento da parte del C.d.A. su proposta del Rettore sentito il Dipartimento non fosse *“in linea con i principi generali dell'ordinamento universitario”* che prevedono una *“procedura elettiva”*;

c) con riguardo all'art. 21 (Consiglio di Amministrazione), in relazione al quale il Ministero richiamava la necessità di individuare un limite alla rinnovabilità della carica (*“per una sola*

volta”):

d) con riguardo alle modifiche statutarie che hanno interessato – direttamente ed indirettamente – l’ordinamento didattico (artt. 1, 3, 6, 7, 9, 10, 14-19, 20-23 e 29 dello Statuto).

7.2. Le censure sono infondate.

Come sopra evidenziato, con nota prot. n. 17422 del 18 settembre 2020, il testo del nuovo Statuto è stato trasmesso al Ministero dell’Università e della Ricerca, che, con nota prot. n. 13239 del 17 novembre 2020, ha formulato alcune osservazioni.

Nella seduta del 1° dicembre 2020, il Consiglio di Amministrazione ha approvato definitivamente il testo del nuovo Statuto, accogliendo parte delle osservazioni formulate dal Ministero (sette su dodici);

con nota prot. n. 14222 del 10 dicembre 2020, il Ministero dell’Università e della Ricerca ha preso atto della definitiva approvazione dello Statuto, senza formulare ulteriori rilievi.

7.3. Tanto premesso, si deve rilevare che l’art. 6, comma 10, della l. n. 168/1989 dispone: *“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”*.

Dalla disposizione normativa sopra richiamata emerge con chiara evidenza che le Università possono sottrarsi all’obbligo di conformarsi ai rilievi sollevati dal Ministero, con deliberazione adottata dagli organi competenti dell’Università a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti.

Orbene, risulta che la deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 1° dicembre 2020, con la quale è stato approvato in via definitiva il nuovo Statuto, è stata adottata con la maggioranza qualificata richiesta dalla norma; il Ministero dell’Università e della Ricerca non solo non ha impugnato gli atti di cui sopra, ma anzi si è costituito nel presente giudizio, sia pure con atto formale, per resistere alla proposta impugnativa.

7.4. Con riguardo alle altre censure (dedotta violazione dell’art. 2 della l. n. 240/2010, in relazione alla approvazione del nuovo Statuto con il parere contrario del Senato accademico e senza la indicazione delle ragioni per le quali il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto di disattendere il predetto parere), si deve dare atto che l’art. 2 della l. n. 240/2010 nell’individuare i principi cui gli Statuti delle Università debbono conformarsi prevede, al

comma 1, lett. e): *“attribuzione al senato accademico della competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di cui al comma 2, lettera c); ad approvare il regolamento di ateneo; ad approvare, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei dipartimenti e delle strutture di cui al comma 2, lettera c), in materia di didattica e di ricerca, nonché il codice etico di cui al comma 4; a svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 2, lettera c); a proporre al corpo elettorale con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti una mozione di sfiducia al rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato; ad esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università;...”*.

L'art. 2 della legge n. 240 del 2010 attribuisce al Senato accademico la competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti; la funzione consultiva è esercitata mediante l'adozione di un parere obbligatorio, ma non vincolante (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 marzo 2018 n. 1794).

Dalla documentazione in atti risulta che alcuni dei rilievi sollevati dal Senato accademico sono stati recepiti dal Consiglio di Amministrazione nelle sedute del 25 giugno 2020 e del 22 luglio 2020; del pari, alcune delle osservazioni sollevate dal Ministero dell'Università e della Ricerca sono state condivise dal Consiglio di Amministrazione in sede di approvazione definitiva del nuovo Statuto.

Come sopra evidenziato, il Consiglio di Amministrazione cui spetta la funzione decisoria, non era tenuto a conformarsi al parere espresso dal Senato accademico.

Con riguardo al lamentato difetto di motivazione, si deve rilevare che nel verbale della seduta del 1° dicembre 2020 risulta che il Consiglio di Amministrazione di Unitelma si è soffermato sulle osservazioni formulate dal Ministero dell'Università e della Ricerca, evidenziando che esse erano tutte osservazioni attinenti a profili di merito e non di legittimità; nel predetto verbale, dopo aver dato atto che Unitelma è una Università non statale telematica, si è proceduto all'esame delle predette osservazioni, tenendo conto del giudizio di accoglibilità o meno espresso dalla Commissione interna.

7.5. In particolare, il Consiglio di Amministrazione:

a) si è soffermato sulla dedotta violazione delle prerogative del Senato accademico con riguardo alle modifiche statutarie in materia di ordinamento didattico in relazione alla dedotta

violazione dell'art. 8, comma 6, lett. a), del precedente Statuto, evidenziando che il potere *“propositivo implica unicamente che le proposte non possono essere “ignorate” dall’organo deliberativo, che è tenuto ad assumere una decisione di accoglimento o rigetto. Ciò tuttavia non esclude che l’organo decisionale possa, di sua iniziativa, deliberare su questioni per le quali sono riconosciuti ad altri organi i poteri consultivi e o propositivi”*;

b) ha accolto i rilievi formulati dal Ministero sull'articolo 7 (Garante degli studenti) e sull'articolo 10 dello Statuto (Insegnamenti e attività didattiche);

c) ha ritenuto di non accogliere i rilievi del Ministero formulati con riguardo all'articolo 12 dello Statuto (Collegio di Disciplina), in ordine alla mancata attribuzione al Decano del potere di avviare il procedimento disciplinare nei confronti del Rettore, evidenziando che il Rettore di Unitelma non è espressione di un voto elettorale formulato dal corpo accademico, ma è nominato con delibera del Consiglio di Amministrazione, con la conseguenza che anche l'esercizio dei poteri sanzionatori deve ritenersi attribuito all'organo di gestione;

e) ha accolto i rilievi del Ministero sull'art. 12 dello Statuto (Collegio di Disciplina), in merito alla opportunità di non corrispondere emolumenti o altre indennità ai componenti del predetto Collegio;

f) ha ritenuto, in ragione della natura di Unitelma e in analogia con quanto disposto da altre Università non statali, di non accogliere i rilievi del Ministero formulati con riguardo alle modalità di nomina del Direttore del Dipartimento di cui all'art. 15 dello Statuto (I Dipartimenti);

g) ha ravvisato un potenziale vulnus all'autonomia statutaria del Consorzio, con riguardo all'art. 21 dello Statuto (Consiglio di Amministrazione), in ordine alla richiesta del Ministero di limitare ad una sola volta la rinnovabilità della carica per i componenti del Consiglio di Amministrazione;

h) ha ritenuto meritevoli di accoglimento le osservazioni del Ministero in ordine alla opportunità di inserire sempre nell'art. 21 (Consiglio di Amministrazione) la previsione *“sentiti i revisori dei conti”*, con riguardo alla definizione dell'entità del gettone di presenza dei componenti del Consiglio di Amministrazione;

i) ha accolto le osservazioni del Ministero con riguardo all'art. 25 dello Statuto (Collegio dei revisori dei conti) in ordine alla previsione della rinnovabilità del mandato per una sola volta;

l) ha accolto le osservazioni del Ministero con riguardo all'art. 26 (Direttore generale) dello Statuto;

m) ha ritenuto non meritevoli di accoglimento le osservazioni del Ministero con riguardo all'art. 29 (Presidio qualità), evidenziando la opportunità di affidare, per ragioni di terzietà, ad un soggetto esterno l'incarico di *“Coordinatore del Presidio”*;

n) ha accolto i rilievi del Ministero con riguardo all'art. 30 dello Statuto (Comitato unico di garanzia);

o) ha ritenuto di non accogliere le osservazioni del Ministero con riguardo all'art. 34 dello Statuto (Disposizioni transitorie) in ordine alla opportunità di prevedere la cessazione di tutte le cariche con l'entrata in vigore del nuovo Statuto; a tale riguardo, ha evidenziato non coerente con la finalità perseguita attraverso la riforma dello Statuto (ossia, quella di rendere più agevole la gestione della Università telematica) la cessazione del Consiglio di Amministrazione che ha proposto le modifiche statutarie.

7.6. Tanto premesso, le censure di difetto di motivazione si rivelano prive di fondamento, avendo il Consiglio di Amministrazione dato conto (in maniera non implausibile) delle ragioni per le quali ha ritenuto di accogliere solo in parte le osservazioni del Ministero dell'Università e della Ricerca, ragioni che sono da mettere in relazione alla qualificazione quale Università telematica non statale di Unitelma.

7.6. Le deduzioni delle parti appellanti relative al lamentato difetto di motivazione sulle osservazioni del Senato accademico in materia di ordinamento didattico si rivelano invece generiche e, in quanto tali, inammissibili.

8.1. Con un altro ordine di censure le parti appellanti deducono: violazione dell'art. 6, della l. 9 maggio 1989, n. 168; violazione degli artt. 33 e 97 Cost.; eccesso di potere per sviamento, avendo le modifiche statutarie alterato il bilanciamento delle funzioni e dei poteri nel modello organizzativo dell'Ateneo; violazione dell'art. 1, co. 2-bis della l. 6 novembre 2012, n. 190; violazione e/o falsa applicazione del PNA e/o falsa applicazione delle disposizioni ANVUR AVA/AQ; inosservanza di circolari.

Denunciano la violazione delle disposizioni legislative poste a tutela della "libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti e ricercatori", di cui all'art. 6 l. n. 168/1989, in quanto le modifiche statutarie approvate dal Consiglio di Amministrazione determinerebbero un assetto organizzativo dell'Ateneo connotato, sotto vari profili, da un grave sbilanciamento di poteri a favore del Rettore e del Consiglio di Amministrazione in danno degli organi accademici quali il Senato accademico e il Dipartimento.

In particolare, le parti appellanti:

a) lamentano che siano state rimesse al Consiglio di Amministrazione e al Rettore l'istituzione e la regolamentazione di Scuole di Alta Formazione (art. 16), l'avvio e la gestione di Master (art. 17, 1° co.);

b) si dolgono del fatto che al Rettore sia stato attribuito il potere di proporre i nomi dei Direttori dei Dipartimenti, dei Direttori delle Scuole di Alta Formazione e quindi "di parte

cospicua” dei membri del Senato accademico, diminuendo gravemente la rappresentatività elettiva del corpo docenti;

c) le modifiche statutarie non terrebbero conto delle linee di indirizzo tracciate dal Piano Nazionale Anticorruzione, in ossequio alle disposizioni dell’art. 1, co. 2-bis della l. 6 novembre 2012, n. 190; prevedendo la concentrazione di poteri in capo al Rettore e in capo al Consiglio di Amministrazione, le nuove disposizioni statutarie in contrasto con tali linee di indirizzo;

d) il nuovo Statuto, prevedendo una ridistribuzione delle funzioni che erano attribuite e ripartite tra gli Organi accademici e un accentramento delle stesse nel C.d.A., si porrebbe in contrasto con le linee guida AVA elaborate dall’ANVUR.

8.2. Le censure sono infondate.

L’art. 9 del nuovo Statuto dispone infatti *“Ai singoli professori e ricercatori è garantita libertà di ricerca e di insegnamento secondo le modalità previste dal presente statuto e nel rispetto dei principi stabiliti dall’art. 33 della Costituzione”*.

La previsione statutaria relativa alla attribuzione al Consiglio di Amministrazione della istituzione e della regolamentazione delle Scuole di Alta Formazione (art. 16) e dei Master (art. 17, 1° co.) non è incompatibile con la libertà di ricerca e di insegnamento dei docenti e dei ricercatori universitari, ma deve essere ricollegata alla natura imprenditoriale della Università in questione che si sostiene economicamente con i proventi dei propri corsi.

8.3. Non si ravvisa neppure la prospettata lesione della rappresentatività in seno al Senato accademico, atteso che di questo organo fanno parte due rappresentanti dei professori universitari di prima fascia, due rappresentanti dei professori di seconda fascia, due rappresentanti dei ricercatori universitari, tre rappresentanti del personale tecnico amministrativo, un rappresentante degli studenti.

8.4. In disparte la considerazione secondo la quale il Piano Nazionale Anticorruzione di cui all’art. 1 – comma 2- bis della l. n. 190/2012 costituisce atto di indirizzo per le sole pubbliche amministrazioni (al cui novero non è ascrivibile l’Università Unitelma), le deduzioni delle parti appellanti si rivelano generiche e non tengono conto della vocazione imprenditoriale di Unitelma, con la conseguenza che il rafforzamento dei poteri del Consiglio di Amministrazione deve ritenersi coerente con la sua qualificazione giuridica.

A tale riguardo questo Consiglio (Sez. VI, sentenza n. 3043/2016) nel pronunciarsi in ordine alla legittimità della delibera ANAC 7 ottobre 2014, n. 144, recante *“Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni”*, nella parte in cui aveva ritenuto che anche le Università c.d. libere (oltre alle Università statali) fossero sottoposte alla disciplina in materia di obblighi di trasparenza e pubblicità di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, pur aderendo ad una definizione cangiante di ente

pubblico, è pervenuto alla condivisibile conclusione di ritenere che alle Università non statali non possa essere riconosciuta la qualifica pubblicistica in modo tale da giustificare automaticamente la sua integrale soggezione alla disciplina di diritto pubblico.

Nel caso di specie gli aspetti contestati, più che all'ambito didattico dell'Ateneo, attengono all'aspetto organizzativo e gestionale dell'Università, con la conseguenza che le modifiche non si pongono in contrasto con l'ordinamento giuridico.

8.5. Infine, la paventata incidenza negativa delle modifiche statutarie sulle valutazioni ANVUR non è in ogni caso idonea a giustificare l'annullamento degli atti impugnati.

9.1. Con un'altra serie di censure gli appellanti: nullità per difetto assoluto di attribuzione ex art. 21-septies l. n. 241/1990 s.m.i.; violazione dell'art. 5, co. 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 s.m.i., atteso che il C.d.A. dell'Ateneo, il Rettore (e Presidente del C.d.A.), nonché la Commissione consultiva sono stati nominati in violazione dei limiti previsti dalla legge per il conferimento di incarichi a personale collocato in quiescenza; inosservanza di circolari.

In sintesi, gli appellanti lamentano il difetto assoluto di attribuzione ex art. 21-septies l. n. 241/1990 in capo al Rettore e ai componenti del Consiglio di Amministrazione, deducendo che la relativa nomina costituirebbe violazione delle previsioni poste dall'articolo 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, in quanto coinvolgerebbe soggetti tutti già collocati in quiescenza all'atto della nomina; lamentano in ogni caso l'illegittimità, alla luce del medesimo parametro normativo, degli atti di formazione delle modifiche statutarie, in quanto la Commissione incaricata dal Consiglio di Amministrazione di redigere le suddette modifiche risulterebbe composta da professori emeriti tutti costituenti lavoratori collocati in quiescenza.

9.2. Anche prescindendo dalle eccezioni di difetto di *ius postulandi* (la procura per il giudizio di primo grado sarebbe stata rilasciata per l'annullamento del solo "Decreto Rettorale 10 dicembre 2020" e non potrebbe riguardare la delibera di nomina del Rettore risalente al 29 ottobre 2018, né tanto meno la delibera di nomina del C.d.A. avvenuta nel mese di febbraio 2020) e di difetto di giurisdizione (dovendo ritenersi devoluta al giudice ordinario la cognizione delle questioni sollevate dalle parti appellanti, in quanto le nomine contestate esulano dalla giurisdizione amministrativa), (eccezioni) sollevate da Unitelma, non si ravvisano i presupposti per una declaratoria di nullità degli atti impugnati, per difetto assoluto di attribuzione.

Per pacifica giurisprudenza, il difetto assoluto di attribuzione (art. 21 septies l. n. 241/1990) consiste nella *"carenza in astratto del potere, cioè l'assenza in astratto di qualsivoglia norma giuridica attributiva del potere esercitato con il provvedimento amministrativo, con ciò facendo implicitamente rientrare nell'area della annullabilità i casi della c.d. carenza di"*

potere in concreto, ossia del potere pur astrattamente sussistente esercitato senza i presupposti di legge” (Consiglio di Stato, Sez. V, 10 gennaio 2017, n. 45).

9.3. Tanto premesso, Unitelma ha fatto rilevare (senza essere smentita sul punto) che il Rettore è stato formalmente nominato, ai sensi dell’art. 7 dello Statuto del 2016, con delibera del Consiglio di Amministrazione del 29 ottobre 2018, mentre n. 4 componenti del Consiglio di Amministrazione (proff. Santoro Passarelli, Filetti, Musto D’Amore, Pascucci) sono stati designati dal Consorzio Telma S.c. a r.l. (con provvedimento del 7 febbraio 2020), ai sensi del art. 6 dello Statuto 2016.

La dedotta violazione dell’art. 5, co 9, del d.l. n. 95/2012, concretando un vizio di carenza di potere “in concreto”, avrebbe dovuto essere proposta nel termine di 60 giorni; oltre a ciò, la doglianza sarebbe tardiva, anche se si trattasse di nullità, essendo decorso il termine di 180 giorni di cui all’art. 31, comma 4, del c.p.a.

10.1. Con l’ultimo motivo, gli appellanti deducono: violazione art. 15, co. 6, lett. (a), dello Statuto; violazione dei principi di imparzialità e leale collaborazione; eccesso di potere per carenza dei presupposti.

In buona sostanza gli appellanti ripropongo le censure avanzate con ricorso per motivi aggiunti avverso:

- la delibera del Consiglio di Amministrazione del 2 marzo 2021, recante la nomina del Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche per il triennio accademico 2020-2023;
- il decreto rettorale 14 del 2 marzo 2021 con cui si decreta detta nomina;
- la nota del Rettore del 2 marzo 2021, recante la comunicazione della nomina del Prorettore vicario.

Gli appellanti lamentano:

- a) l’illegittimità della convocazione del Consiglio di Dipartimento da parte del Rettore;
- b) l’illegittimità della nomina da parte del Consiglio di Amministrazione, perché deliberata in mancanza del parere che il Consiglio di Dipartimento avrebbe dovuto esprimere sulla proposta di nomina del Rettore.

10.2. Le doglianze delle parti appellanti sono infondate.

Occorre premettere che l’art. 15, comma 6, lett. a), del nuovo Statuto dispone che il direttore del Dipartimento “*è nominato su proposta del rettore, sentito il Dipartimento, dal Consiglio di amministrazione tra i professori di ruolo a tempo pieno;...*”.

Dalla disposizione sopra richiamata emerge con chiara evidenza che il potere di proposta spetta al Rettore e la funzione decisoria spetta al Consiglio di Amministrazione; al Dipartimento spetta una funzione consultiva.

Con nota del 19 gennaio 2021, il Rettore invitava il Decano a convocare il Dipartimento per gli adempimenti di cui all'art. 15, comma 6, lett. a) dello Statuto, precisando che in seno al Dipartimento avrebbe formulato la proposta di cui al predetto articolo.

Con nota del 25 gennaio 2021, il Decano, ritenendo che il Dipartimento non dovesse limitarsi ad esprimere il parere sulla proposta del Rettore, ma dovesse fornire al Rettore *“un’indicazione utile alla formulazione della proposta”* e che *“La proposta del Rettore si pone dunque a valle del procedimento di consultazione del Dipartimento”*, invitava i soggetti legittimati a presentare la propria candidatura per la nomina di Direttore del Dipartimento.

Dopo una serie di comunicazioni interlocutorie tra il Decano e il Rettore, quest’ultimo, ritenendo la interpretazione delle disposizioni statutarie proposta dal Decano non conforme al dettato normativo, con nota del 1 ° febbraio 2021, disponeva la convocazione del Dipartimento ai fini della acquisizione del parere sulla proposta di nomina del Direttore del Dipartimento; nella data stabilita per la convocazione non si raggiungeva il quorum costitutivo.

Con deliberazione del 2 marzo 2021, il Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore, ha nominato quale Direttrice del Dipartimento la prof.ssa Rosella Castellano.

10.3. Tanto premesso, in disparte la considerazione che il ricorso per motivi aggiunti non risulta notificato alla prof. Rosella Castellano, si deve ritenere che la lettura interpretativa proposta dal Decano del Dipartimento (in ordine al fatto la proposta del Rettore dovesse intervenire *“a valle del procedimento di consultazione del Dipartimento”* e dovesse essere preceduta dalla previa candidatura dei soggetti legittimati alla nomina di Direttore di Dipartimento) non trovi riscontro nel dato testuale dell'art. 15 comma 6, lett. a), del nuovo Statuto e non può pertanto essere condivisa.

Il nuovo Statuto dispone solo che il Dipartimento esprime il proprio parere sulla proposta del Rettore, che successivamente dovrà essere sottoposta alla approvazione del Consiglio di Amministrazione; non è dunque previsto un potere di indirizzo della proposta del Rettore da esercitare *“a valle”* delle determinazioni assunte dal Dipartimento.

10.4. Il Collegio non è in condizione di verificare la ritualità o meno della convocazione del Dipartimento da parte del Rettore, ossia se il potere di convocazione del Dipartimento potesse o meno essere esercitato in via sostitutiva dal Rettore, non essendo stato depositato in giudizio il regolamento relativo alla organizzazione e al funzionamento del Dipartimento (di cui all'art. 15, comma 7, dello Statuto).

In mancanza di puntuale allegazione, deve ritenersi che il mancato raggiungimento del quorum legale previsto per la convocazione del Dipartimento (senza valida giustificazione per la maggior parte dei soggetti convocati) non è reputato elemento sufficiente per paralizzare

l'attività dell'Ateneo, tenendo conto delle “scadenze impellenti” cui si fa riferimento nel verbale del Consiglio di Amministrazione del 2 marzo 2021 nonché dei principi generali in materia di attività consultiva, desumibili dall'art. 16, comma 2, della l. n. 241/1990.

11. In conclusione, l'appello deve essere accolto con riferimento alla domanda di riforma del capo di sentenza relativo alla declaratoria della inammissibilità del ricorso di primo grado; vanno tuttavia disattese (nel merito) tutte le censure dedotte nel ricorso di primo grado (come integrato dai motivi aggiunti) e riproposte in grado d'appello.

12. La complessità delle questioni dedotte in giudizio giustifica l'equa compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie limitatamente alla domanda di riforma del capo della sentenza impugnata relativo alla declaratoria della inammissibilità del ricorso di primo grado; respinge (nel merito) tutte le censure dedotte nel ricorso di primo grado (come integrato dai motivi aggiunti) e riproposte in grado d'appello.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Marotta

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO