



AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO
L'AQUILA

L'AQUILA
Prot.

CS.1331/12
Avv. BUSCEMI

OGGETTO: Art. 2, L. n. 240/2010. Proroga del mandato del Rettore in carica-

19/04/2012-11618 P
L'Aquila
POSTA PRIORITARIA

ALL'UNIVERSITA' DEGLI STUDI
- RETTORATO -
L'AQUILA
(risposta a nota del 12.4.2012, prot. N. 12755)

In esito all'emarginata nota, la soluzione interpretativa esposta dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - con riferimento alla situazione dell'Università di Parma (analoga a quella dell'Ateneo aquilano) - appare condivisibile alla luce sia dell'applicazione sistematica della normativa in questione, sia di più generali valutazioni di opportunità.

In effetti, il disposto dell'art. 2, comma 9, L. n. 240/2010 - che proroga fino al termine dell'anno accademico successivo il mandato dei rettori in carica "al momento dell'adozione dello statuto di cui ai commi 5 e 6" - va necessariamente coordinato con l'art. 6, L. n. 168/1989 (richiamato dal comma 7 del citato art. 2, L. n. 240/2010), il quale stabilisce che gli statuti e i regolamenti di ateneo, una volta deliberati dagli organi competenti, vengano trasmessi al Ministro che "esercita il controllo di legittimità e di merito, nella forma della richiesta motivata di riesame". Invero, qualora l'Autorità ministeriale abbia formulato dei rilievi nei tempi indicati dalla norma, e questi vengano recepiti dagli Organi di Ateneo, sembra innegabile desumere che il testo dello statuto risultante dalla rielaborazione seguita all'intervento ministeriale si presenti concretamente differente rispetto a quello scaturito dalle determinazioni originarie. In tale ipotesi - che si attaglia perfettamente al caso di specie - l'adozione dello statuto rilevante per definire la decorrenza della proroga di legge, non può che coincidere con la data nella quale il senato accademico ha proceduto alla sua approvazione dopo la deliberazione delle osservazioni ministeriali. In altri termini, il dato letterale rinvenibile dal ricordato art. 2, comma 9, L. n. 240/2010 attiene alla situazione nella quale lo statuto superi immutato il vaglio del Ministro: in tal caso, certamente non vi sarebbe motivo per imporre una proroga al di là dei tempi strettamente necessari per assicurare il passaggio dell'Ateneo alle nuove regole senza drastiche soluzioni di continuità.

Ciò premesso, il provvedimento con il quale sono state indette le elezioni del Rettore appare non rispettoso di quanto disposto dalle norme in esame, dunque privo di causa ed irrituale. Come tale, si ravvisa la necessità della sua giuridica rimozione, anche al fine di evitare eventuali iniziative giurisdizionali da parte dell'Autorità ministeriale, che potrebbero altresì ridondare negativamente sull'immagine istituzionale dell'Università.

Si resta a disposizione per ogni chiarimento.

L'AVVOCATO DISTRETTUALE
(Filippo PATELLI)

L'Avvocato dello Stato
(Anna BUSCEMI)



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, AFAM, E PER LA RICERCA
Direzione Generale per l'Università, lo Studente e il Diritto allo Studio Universitario - Ufficio I
00144 Roma - Piazza J.F. Kennedy 20

Prot. 1733

Roma, 30 MAR. 2012

Chiar.mo Prof. Loris Borghi
Presidente Facoltà Medicina e Chirurgia
Università degli Studi di Parma

Oggetto: Richiesta di chiarimenti relativamente alla durata del mandato del Rettore in carica ai sensi della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

Con riferimento alla nota del 22 marzo 2012, con la quale si chiede di chiarire quanto espresso da questo Ministero nella lettera del 14 marzo 2012, prot. n. 1355, in risposta al quesito posto dal Rettore dell'Università di Parma riguardo alla durata del suo mandato ai sensi della legge n. 240/2010, si osserva quanto segue.

Questo Ministero si è limitato ad osservare, coerentemente con quanto precisato in altre note direttoriali trasmesse a diversi Atenei, che la proroga del mandati rettorali prevista dall'art. 2, comma 9, terzo periodo, della legge n. 240 del 2010 si riferisce ai Rettori in carica al momento dell'adozione dello statuto effettuata al fine di recepire i rilievi formulati dal Ministero sui testi statuari.

Nel caso di specie l'adozione rilevante ai fini dell'applicazione della norma in parola deve ritenersi perfezionata con le delibere del Consiglio di amministrazione del 20 dicembre 2011 e del Senato accademico del 21 dicembre 2011, volte a recepire le osservazioni formulate da questo Ministero con nota del 22 novembre 2011, prot. n. 4982, a seguito dell'esame del Tavolo tecnico ministeriale insediatosi in data 14 settembre 2011. Tali delibere sono state adottate nell'anno accademico 2011-2012, per cui l'anno accademico successivo di cui alla ridetta disposizione di legge va individuato in quello 2012-2013.

Nel rimanere a disposizione per eventuali chiarimenti, si porgono

Distinti saluti

IL DIRETTORE GENERALE

Daniele Lyon

Prof. Fabrizio Politi
professore ordinario di diritto costituzionale
Università degli studi dell'Aquila

L'Aquila, 16.4.2012

Al Magnifico Rettore
Prof. Ferdinando di Orio

Al Decano dell'Ateneo
Prof. Aniello Russo Spena

Ai membri del Senato Accademico

Parere sull'interpretazione dell'art. 2 comma 9 della legge n. 240 del 2010 e sull'efficacia del Decreto del Decano dell'Università dell'Aquila del 26.3.2012 di indizione delle elezioni del Rettore per il sessennio 2012-2018

In merito alla questione relativa all'efficacia del Decreto del 26.3.2012, di indizione delle elezioni per il rinnovo del Rettore, emanato dal Decano dell'Ateneo, Prof. Aniello Russo Spena, avverto l'obbligo, quale unico giurista membro del Senato Accademico (e quale professore ordinario di diritto costituzionale dell'Ateneo), di esprimere quanto segue.

1. - La portata dell'art. 2 comma 9 della legge n. 240/2010. - La disposizione della l. n. 240/2010 su cui si incentra la questione è rappresentata dall'art. 2, comma 9, secondo cui:

“Gli organi collegiali delle università decadono al momento della costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto. Gli organi il cui mandato scade entro il termine di cui al comma 1 restano in carica fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo statuto. Il mandato dei rettori in carica al momento dell'adozione dello statuto di cui ai commi 5 e 6 è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo. Sono comunque fatte salve le scadenze dei mandati in corso previste alla data dell'elezione dei rettori eletti, o in carica, se

successive al predetto anno accademico. Il mandato dei rettori i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono stati eletti ovvero stanno espletando il primo mandato è prorogato di due anni e non è rinnovabile. Tale proroga assorbe quella di cui al terzo periodo del presente comma”.

Per una piena comprensione della disposizione in esame appare consigliabile analizzarla nei sei periodi nei quali la stessa si articola :

a) (primo periodo): *gli “gli organi collegiali delle università decadono al momento della costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto”;*

b) (secondo periodo): *“Gli organi il cui mandato scade entro il termine di cui al comma 1 restano in carica fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo statuto”;*

c) (terzo periodo): *“Il mandato dei rettori in carica al momento dell'adozione dello statuto di cui ai commi 5 e 6 è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo”;*

d) (quarto periodo): *Sono comunque fatte salve le scadenze dei mandati in corso previste alla data dell'elezione dei rettori eletti, o in carica, se successive al predetto anno accademico”;*

e) (quinto periodo): *“Il mandato dei rettori i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono stati eletti ovvero stanno espletando il primo mandato è prorogato di due anni e non è rinnovabile”;*

f) (sesto periodo): *“Tale proroga assorbe quella di cui al terzo periodo del presente comma”.*

Dalla prima analisi di tale disposizione emerge che:

- il primo periodo riguarda i soli “*organi collegiali delle università*” (più avanti vedremo le modifiche apportate dal d.l. n. 5/2012);

- il secondo periodo riguarda tutti gli organi (collegiali e non) il cui termine scadeva nel semestre successivo all'entrata in vigore della legge n. 240/2010 (il “*termine di cui al comma 1*” cui fa riferimento la norma è infatti il periodo di “sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge”);

- i periodi terzo, quarto, quinto e sesto pongono invece la disciplina relativa ai mandati dei rettori in carica.

La prima conclusione cui si deve giungere è che **la disposizione in esame scinde nettamente la disciplina relativa al mandato degli organi collegiali di ateneo (e, più in generale, di tutti gli organi diversi dal rettore) dalla disciplina relativa al mandato dei rettori.** Questa scissione è conseguenza della decisione – introdotta proprio dalla l. n.

240/2010 – di sottrarre all'autonomia statutaria delle università il potere di disciplinare la durata del mandato rettorale, che infatti viene fissato direttamente ed inderogabilmente dalla legge medesima.

In secondo luogo, volendo ricostruire da un punto di vista (per così dire) di successione diacronica la portata di tale disposizione, appare preferibile partire dal secondo periodo, concernente tutti gli organi di ateneo ed in base al quale nel semestre immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge n. 240/2010 (semestre nel quale ciascuna università era chiamata a riscrivere il proprio statuto secondo i principi fissati dalla legge medesima) non si deve svolgere alcuna elezione. Tale periodo infatti afferma che *“Gli organi il cui mandato scade entro il termine di cui al comma 1 [id est, il semestre successivo all'entrata in vigore della legge n. 240/2010] restano in carica fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo statuto”*. Si badi bene: la proroga non è di “un” anno (o due o tre anni), ma *“fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo Statuto”*.

Quindi la legge rimette al nuovo statuto il compito di disciplinare (anche temporalmente) il momento di “ricostituzione” degli organi di Ateneo⁽¹⁾. Ed evidente è la scelta del legislatore di non far svolgere alcuna elezione durante la fase di revisione statutaria proprio al fine di evitare, da un lato, eccessive fibrillazioni all'interno di ogni Ateneo, e, dall'altro lato, un uso “elettoralistico” della fase di revisione statutaria. Pertanto, proprio per evitare “momenti elettorali” la disposizione in esame prevede che gli organi in scadenza nel semestre di elaborazione delle nuove norme statutarie sono prorogati (non per un tempo predefinito, ma) *“fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo statuto”* (e i tempi di costituzione dei nuovi organi sono rimessi al nuovo statuto).

Ed il nuovo Statuto dell'Università dell'Aquila (emanato con D.R. del 12 gennaio 2012 e pubblicato sulla Gazz. Uff. del 27 gennaio 2012) all'art. 61 prevede (al primo comma) che *“Gli organi collegiali in carica la momento dell'entrata in vigore del presente Statuto*

¹ - Ed infatti già nel mio parere del marzo 2011 (indirizzata al Rettore e all'allora Decano prof. Chiricozzi, preoccupato da alcuni rumors che lo sollecitavano ad indire le elezioni del rettore pena la denuncia per omissioni di atti di ufficio) affermavo quanto segue: *“colgo invece l'occasione per evidenziare (e mi permetto di porre tale questione all'attenzione del Rettore affinché la sottoponga all'esame della Commissione incaricata di redigere il progetto di nuovo Statuto) che l'art. 2, comma 9, della legge n. 240 del 2010 (laddove dispone che gli organi collegiali “decadono al momento di costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto” e che gli organi il cui mandato scade nel predetto semestre “restano in carica fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo statuto”) non pone un termine temporale, ma assegna alla potestà statutaria di ateneo l'individuazione del momento di “costituzione” dei nuovi organi (sarà dunque necessario introdurre una disposizione transitoria volta a disciplinare il passaggio dalle precedenti alle nuove norme statutarie, anche tenendo conto dei termini di scadenza dei vari organi già esistenti)”*.

decadono al momento di costituzione di quelli previsti dallo statuto medesimo” ed il terzo comma aggiunge che “Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del presente Statuto ... i competenti organi universitari avviano le procedure per la costituzione dei nuovi organi statutari” (e, nelle scorse settimane, sono state avviate le procedure per il rinnovo del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione).

La legge n. 240/2010 delinea dunque un quadro temporale nel quale:

- a) esclude ogni votazione nel periodo di scrittura del nuovo statuto;
- b) rimette ai nuovi statuti il compito di disciplinare il passaggio dalla “decadenza” dei vecchi organi collegiali alla “costituzione” dei nuovi;
- c) detta essa stessa (la l. 240/2010) la disciplina di proroga dei mandati dei rettori in carica (escludendo che su tale materia possano intervenire i nuovi statuti)⁽²⁾.

Con riguardo al rinnovo dei rettori in carica, la lettura in parallelo (sempre della disposizione in esame) del secondo periodo (che riferendosi agli “organi” ricomprende anche i rettori in scadenza nel predetto semestre) e del terzo periodo (che si riferisce al “*mandato dei rettori in carica al momento dell'adozione dello statuto*” il quale “è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo”) conduce alla esclusione (fissata dalla l. n. 240/2010) di ogni elezione del rettore “*fino al termine dell'anno accademico successivo*” all'adozione del nuovo statuto. I periodi successivi precisano inoltre che:

- (quarto periodo) “Sono comunque fatte salve le scadenze dei mandati in corso previste alla data dell'elezione dai rettori eletti, o in carica, se successive al predetto anno accademico” (*id est*, se il mandato del rettore comunque va a naturale scadenza in data successiva a quella risultante dal terzo periodo, si rispetta tale “naturale scadenza” [fatto salvo però quanto aggiunto dal periodo quinto]);

- (quinto periodo): “*Il mandato dei rettori i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono stati eletti ovvero stanno espletando il primo mandato è prorogato di due anni e non è rinnovabile*” (giacché la l. n. 240/2010 esclude la rinnovabilità del mandato rettorale anche per i rettori già eletti, si avverte l'esigenza di “conferire” - con proroga - altri due anni ai rettori eletti al primo mandato)⁽³⁾.

2 - Evidente è il “timore” del legislatore che nella redazione degli statuti venissero introdotte norme di ulteriore proroga del mandato dei rettori in carica: dettando la legge stessa la relativa disciplina, questa viene ad essere sottratta alla potestà statutaria (alla quale invece la relativa disciplina è lasciata solo con riguardo agli “altri” organi delle università).

3 - Nella concessione di tale proroga da parte della l. n. 240/2010 può leggersi anche la predisposizione di una norma volta a “riparare” da un possibile vizio di incostituzionalità la disposizione della l. n. 240/2010 che estende il divieto del doppio mandato anche per i mandati in

- (sesto periodo): *“Tale proroga assorbe quella di cui al terzo periodo del presente comma”*. (*id est*, le proroghe non sono cumulabili).

Dunque, proprio con riguardo alla durata del mandato rettorale, la norma in esame ha introdotto una puntuale disciplina transitoria volta a regolare il passaggio dalla normativa previgente (che rimetteva all'autonomia statutaria la durata del mandato rettorale e la previsione di eventuali limiti di rinnovabilità) a quella introdotta dalla legge n. 240/2010 che invece (prevedendo esplicitamente la durata del mandato rettorale e la non rinnovabilità dello stesso ed ivi includendo anche i mandati in corso di espletamento) sottrae all'autonomia statutaria ogni competenza in materia di mandato rettorale⁴). E così forse può apparire più chiara la portata del principio (sopra evidenziato) della netta distinzione (nella disposizione in esame) fra gli organi dell'ateneo diversi dal rettore (la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria) e il rettore (la cui disciplina – durata, limiti di rinnovo, ecc. - è invece rimessa alla sola fonte di grado legislativo).

Acclarato dunque che il mandato del rettore è prorogato (non di “un anno”, come erroneamente riportato anche da vari organi di stampa, ma) *“fino al termine dell'anno accademico successivo”* al *“momento dell'adozione dello statuto”*, la questione da porsi, a questo punto, è l'individuazione del *“momento dell'adozione dello statuto”*. Prima però è necessario esaminare la modifica apportata alla disposizione in esame dal decreto legge sulla semplificazione (d.l. n. 5/2012 conv. in l. n. 35/2012).

2. - Le modifiche apportate dal decreto legge n. 5/2012 conv. in legge n. 35/2012 -

corso,

4 - A conferma ulteriore può citarsi il confronto fra la versione dell'art. 2, comma 9, approvata in prima lettura dalla camera dei deputati (testo approvato dalla camera in prima lettura (*“9. Gli organi delle università decadono al momento della costituzione degli organi previsti dal nuovo statuto. Gli organi il cui mandato scade entro il termine di cui al comma 1 restano in carica fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo statuto. I rettori eletti o in carica il cui mandato scade successivamente dalla data di entrata in vigore della presente legge concludono il loro mandato. Il mandato dei rettori che scade entro il termine di emanazione delle modifiche statutarie è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo”*) ed il ben più articolato testo definitivo (modificato dal senato e poi riapprovato dalla camera: *“Gli organi collegiali delle università decadono al momento della costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto. Gli organi il cui mandato scade entro il termine di cui al comma 1 restano in carica fino alla costituzione degli stessi ai sensi del nuovo statuto. Il mandato dei rettori in carica al momento dell'adozione dello statuto di cui ai commi 5 e 6 è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo. Sono comunque fatte salve le scadenze dei mandati in corso previste alla data dell'elezione dei rettori eletti, o in carica, se successive al predetto anno accademico. Il mandato dei rettori i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono stati eletti ovvero stanno espletando il primo mandato è prorogato di due anni e non è rinnovabile. Tale proroga assorbe quella di cui al terzo periodo del presente comma”*).

Le considerazioni sopra esposte non vengono intaccate dalle modifiche apportate alla disposizione in esame dal decreto legge n. 5 del 2012 convertito in legge n. 35 del 2012 che (art. 49) ha modificato il primo periodo del comma 9 dell'art. 2 della legge n. 240/2010 introducendo le parole «*e quelli monocratici elettivi*» tra le parole «*organi collegiali*» e «*delle università*». Pertanto attualmente la formulazione del primo periodo è la seguente: «*Gli organi collegiali e quelli monocratici elettivi delle università decadono al momento della costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto*». Ma, contrariamente a quanto potrebbe apparire a prima vista, fra gli organi «*monocratici elettivi*» cui fa riferimento il primo periodo della disposizione in esame non possono essere ricompresi i rettori perché l'art. 49 del decreto legge n. 5/2012 (oggi legge n. 35/2012) non muta i periodi successivi della medesima disposizione che restano identici a prima e che dunque continuano a porre per i rettori una disciplina *ad hoc* diversa da quella posta dal primo comma. Pertanto gli «*organi monocratici elettivi*» di cui alla disposizione in esame sono rappresentati dai direttori di dipartimento (ma anche dai presidi, dai presidenti dei cad, ecc.) che erano stati completamente pretermessi dalla legge n. 240/2010 (e questa sembra anche l'interpretazione prospettata dal Miur)⁵.

E la conferma definitiva si trae soprattutto da quanto illustrato in precedenza circa la sottrazione all'autonomia statutaria del potere di disciplinare la durata (anche in proroga) del mandato dei rettori. Se si riconoscesse che l'espressione «*organi monocratici elettivi*» introdotta dal decreto legge n. 5/2012 faccia riferimento anche ai rettori, si assegnerebbe all'autonomia statutaria il potere di «*modulare*» la durata del mandato dei rettori in carica. Infatti (come sopra illustrato) la previsione per cui tali organi «*decadono al momento della costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto*» significa (non che decadono con il nuovo statuto, bensì) che il nuovo statuto, stabilendo il «*momento della costituzione*» dei nuovi organi (che ad esempio, potrebbe anche essere «*il successivo anno accademico*» o «*al termine del mandato naturale del rettore*» o «*al termine del mandato naturale dell'ultimo organo già eletto*», ecc.), avrebbe il potere di fissare (in termini temporali più ampi o più ristretti) l'ulteriore durata (*id est*, la proroga) degli organi preesistenti al nuovo statuto (compreso il rettore). Ma questo potere, come visto, è stato assegnato all'autonomia statutaria solo con riguardo agli organi di ateneo diversi dal rettore (ed ovviamente il legislatore pensava al senato accademico e al consiglio di amministrazione), ma è stato espressamente escluso con riguardo alla figura del rettore. E dunque l'integrazione apportata dal d.l. n. 5/2005, essendo

5 - Utilizzo il verbo «*sembra*» in quanto faccio riferimento a notizie di stampa non essendo riuscito a rintracciare atti ufficiali del Miur in tal senso.

limitata solo al primo periodo dell'art. 2, comma 9, della l. n. 240/2010, e non avendo per i periodi successivi (relativi proprio ai mandati dei rettori in carica) introdotto alcuna variazione, non ha modificato la predetta esclusione, ma ha solo ricompreso fra gli organi da ricostituire anche le figure "monocratiche elettive" (direttore di dipartimento, presidente cad, preside di facoltà, ecc.).

Diversamente opinando si verrebbe anche a determinare un insanabile contrasto fra quanto posto dal primo periodo e la disciplina posta dai periodi successivi del medesimo comma (comma 9, art. 2, l. n. 240/2012).

3. - Individuazione del "momento di adozione dello Statuto". - L'espressione "adozione dello Statuto" non è tecnicamente precisa. Dal punto di vista giuridico-costituzionale, il procedimento di formazione degli atti normativi prevede infatti diverse fasi: la fase dell'approvazione, quella della emanazione, quella della pubblicazione e quella dell'entrata in vigore. Inoltre, con riguardo al procedimento di approvazione dello statuto universitario, la legislazione vigente (l. n. 240/2010 e l. n. 168/1989)⁶ prevede l'approvazione da parte del Senato accademico e, a seguire, l'approvazione del ministro, l'eventuale seconda deliberazione del senato accademico, la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e l'entrata in vigore.

Bisogna dunque interrogarsi se, con il termine "adozione", il legislatore intenda far riferimento al momento:

- di approvazione del nuovo statuto da parte del senato accademico; oppure

6 - L'art. 6, comma 9, della l. n. 168/1989 prevede che "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 aggiunge 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". Infine il comma 11 aggiunge che "Gli statuti delle università sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, i regolamenti nel Bollettino Ufficiale del Ministero". La l. n. 240 del 2010 (oltre a prevedere una commissione *ad hoc* per la preparazione dello Statuto), all'art. 2, comma 5, precisa che "Lo statuto contenente le modifiche statutarie e' adottato con delibera del senato accademico, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione" e che lo stesso (comma 7) "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 approvazione dello statuto da parte del ministero; oppure
- della eventuale seconda approvazione del Senato accademico; oppure
- di emanazione dello statuto; o
- di pubblicazione dello statuto sulla Gazzetta Ufficiale; o ancora
- di entrata in vigore del nuovo statuto.

Secondo il Miur il momento di adozione dello statuto consisterebbe nel momento della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (alcuni quotidiani parlano di “entrata in vigore”)⁽⁷⁾. Alla base del ragionamento seguito dal Miur vi è sicuramente l'idea che solo con il completamento della procedura lo Statuto possa dirsi “adottato” (ed in effetti anteriormente alla pubblicazione si è di fronte ad un atto ancora *in fieri*). L'opinione del Miur è formalmente corretta (lo statuto “esiste” giuridicamente solo dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale) ed è senz'altro apprezzabile e condivisibile. Al tempo stesso, si potrebbe anche provare a sostenere (e personalmente preferirei seguire questa seconda opzione) una interpretazione legata al “contenuto” dello statuto; a questo riguardo è indubbio che è con l'approvazione da parte del Senato Accademico (e dunque con la relativa delibera) che, dal punto di vista del contenuto, il procedimento di formazione dello statuto (che si completa poi con l'emanazione e la pubblicazione) raggiunge uno stato (per così dire) di “consistenza” rispetto al quale le fasi successive (emanazione e pubblicazione) si presentano come atti dovuti e che non incidono sulle scelte di contenuto già effettuate.

La riflessione teorica (sul valore e sul significato della emanazione e della pubblicazione degli atti normativi) potrebbe impegnarci ancora a lungo, ma dal punto di vista del problema concreto che il nostro Ateneo si trova a dover affrontare possiamo fermarci qui e ricordare invece le date concrete che hanno caratterizzato il procedimento di formazione dello Statuto aquilano: prima approvazione (luglio 2011); osservazioni Miur (fine novembre 2011); seconda approvazione (dicembre 2011/gennaio 2012); decreto rettorale di emanazione (12 gennaio 2012), pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (27 gennaio 2012); entrata in vigore (11 febbraio 2012).

Con riguardo al nostro concreto problema, l'unica distinzione che può incidere sul risultato finale è quella fra la prima e la seconda approvazione da parte del Senato accademico, giacché solo in questo caso abbiamo un cambio di anno accademico (mentre per gli ulteriori passaggi – ad esempio fra seconda approvazione e pubblicazione sulla Gazzetta

⁷ - Queste informazioni sono riprese dalla stampa quotidiana (*Il Sole 24 Ore*), perché non sono riuscito a reperire la nota ministeriale.

Ufficiale – la scelta è di fatto indifferente, giacché entrambi ricompresi nell'identico anno accademico). Ma, a questo proposito, è evidente che soltanto con la seconda approvazione il Senato accademico ha definitivamente stabilito il contenuto dello statuto (si pensi, *ex plurimis*, alla norma che disciplina le modalità di formazione del consiglio di amministrazione). Pertanto (anche qualora non si intenda far riferimento alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale) è quanto meno nella data dell'ultima approvazione da parte del Senato che deve essere fissato il “momento” di adozione dello statuto. E, conseguenzialmente, deve concludersi che l'anno accademico “*successivo all'adozione dello statuto*” è l'A.A. 2012/2013, giacché la relativa adozione si è avuta nell'A.A. 2011/2012. E pertanto il mandato del rettore di Orio terminerà, per disposizione legislativa, il 30 settembre 2013.

3. - Il compito del Decano. - L'art. 13, comma 6, del nuovo Statuto dispone che “*Il Decano dei professori ordinari dell'ateneo indice le elezioni del Rettore nel periodo compreso fra il settimo e il sesto mese antecedenti la scadenza del mandato del Rettore in carica*”. **Questa norma statutaria, in quanto funzionale alla rielezione del rettore in scadenza, non opera se la scadenza non si è ancora maturata** (o perché, ad esempio, il mandato naturale non si è ancora compiuto o perché, come nel caso di specie, è la legge a prorogare la data inizialmente prevista). L'onere (o il potere) del Decano sussiste quando il rettore è in scadenza. Laddove tale condizione non venga a configurarsi (come nel caso di specie, giacché per disposizione legislativa il mandato del rettore di Orio scade alla fine dell'a.a. 2012/2013), l'onere (o il potere) del Decano semplicemente non esiste ed il decreto eventualmente adottato è appunto emanato in (si dice tecnicamente) “assoluta carenza di potere” e dunque lo stesso è nullo ed inefficace (*tamquam non esset*).

4. - Considerazioni sul Decreto del Decano del 26 marzo 2012. - Il mandato del rettore di Orio (a norma di legge) scade a fine A.A. 2012/2013 e dunque il decano non aveva alcun potere di adottare il decreto del 26 marzo 2012 (che, per le ragioni sopra esposte, è nullo ed inefficace).

Bisogna però aggiungere che al nostro Decano, prof. Aniello Russo Spina, non può (né deve) muoversi alcun addebito di tale situazione perché tutti (dal rettore - che aveva pure preparato e fatto inviare al decano lo schema di decreto - ad ogni membro del senato accademico) avevamo interpretato la norma in oggetto credendo che l'anno di proroga decorresse dalla prima approvazione dello statuto. Ma, come ci ha mostrato il Miur, il

“momento dell'adozione” del nuovo statuto si ha solo al termine dell'intero procedimento. Pertanto dobbiamo prendere atto che ci eravamo tutti sbagliati. E spiace leggere in articoli anche di importanti quotidiani (gli stessi che avevano sbandierato la riforma come “giusta” limitazione dei “baroni-rettori”) che i rettori si sarebbero assegnati un'altra proroga: parlare di “ulteriore” proroga del mandato dei rettori è errato e fuorviante giacché non vi è stata alcuna modifica all'art. 2, comma 9, della legge n. 240/2010; semplicemente non l'avevano (e non l'avevamo) compresa appieno⁽⁸⁾.

Aggiungo che anche per altri aspetti (ad esempio in occasione della redazione del regolamento per l'assunzione dei ricercatori a tempo determinato o del regolamento per la chiamata di professori di I e II fascia) l'esame approfondito della legge n. 240/2010 si è rivelato foriero di nuove “scoperte”: si tratta di una legge scritta con un periodare molto complesso (si potrebbe dire “volutamente” al fine di “nascondere” tanti “sorprendenti” esiti) e che è attraversata da molteplici “anime ispiratrici” che ne rendono difficile l'incasellamento sotto una singola “etichetta”⁽⁹⁾. Tornando al problema che ci occupa, l'esame più approfondito dell'art. 2, comma 9, l. n. 240/2010 rende evidente questa volontà del legislatore:

1) scissione netta della disciplina di durata degli organi universitari diversi dal rettore (disciplina che è rimessa agli statuti) dalla disciplina concernente il mandato dei rettori, disciplina che invece risulta completamente posta dal legislatore statale che volutamente ha sottratto tale potere normativo agli statuti (probabilmente per il timore che, nella redazione degli statuti, qualche rettore reintrodusse norme di proroga tendenzialmente all'infinito);

2) il rinnovo degli organi universitari diversi da rettore (anche se rimesso alla volontà statutaria) avviene, dal punto di vista temporale, in maniera differente dal rinnovo del rettore (e la conferma si trae proprio dalla differente durata dei mandati dei vari organi universitari).

5. - Cosa fare adesso? - Come detto in precedenza, in ragione della proroga stabilita dalla legge, il Decreto del Decano del 26 marzo 2012 è nullo ed inefficace. Al tempo stesso, deve riconoscersi che qualcuno ha fatto affidamento su tale Decreto: il Decano stesso ha

8 - Ed anche la Nota che il ns. rettore ha inviato, sull'argomento, al ministro Profumo è forse troppo “severa” nei confronti del ministro, il quale non ha né concesso (né negato) ad alcuno “ulteriori” proroghe rispetto a quella già prevista fin dall'inizio dall'art. 2, comma 9 della legge n. 240/2010 (di cui dunque non avevamo colto tutta la “ricchezza normativa”).

9 - Ad esempio: se, dal punto di vista della governance, vi è l'imposizione di un unico “modello” gestionale con forte compressione dell'autonomia universitaria, dal punto di vista concorsuale bisogna invece registrare che il potere decisionale viene rimesso interamente a livello locale (e potremmo continuare con ulteriori esempi).

dichiarato che “la procedura elettorale è oramai avviata”; qualche collega ha già presentato la propria candidatura; l'amministrazione forse si sta preparando a predisporre la “macchina elettorale”, ecc. La Commissione di Ateneo di attuazione della legge n. 240, nella sua ultima riunione, ha già invitato il rettore a chiedere al Miur di pronunciarsi in merito. Ma, vista la ristrettezza dei tempi, sarebbe consigliabile che lo stesso Decano (o il Decano insieme al Rettore) prenda atto della portata dell'art. 2, comma 9, della legge n. 240/2010 e riconosca l'inefficacia del proprio Decreto. Qualora il Decano non intenda addivenire a tale soluzione, l'Ateneo (e dunque l'organo che l'Ateneo rappresenta) deve comunque dichiarare l'inesistenza del presupposto giuridico che è alla base del potere del Decano di indire le elezioni per il rinnovo del rettore. Il Rettore ha il dovere giuridico di intervenire.

E che la strada qui consigliata sia (non solo giuridicamente necessitata, ma anche) concretamente quella preferibile, è confermato dall'analisi delle ipotesi ad essa contrarie. Ipotizziamo infatti di lasciar procedere l'avviata procedura elettorale: l'esito finale delle votazioni potrà essere impugnato da qualunque dipendente dell'ateneo (oltre che da qualunque “sconfitto”), giacché si sarà votato per il rinnovo di un rettore il cui mandato non è affatto scaduto! L'intera procedura elettorale è illegittima! Alla stessa conclusione si giunge qualora il rettore di Orio decida di dimettersi (ad esempio perché intenda optare per altro incarico incompatibile con quello di rettore o, più semplicemente, per stanchezza di tante inutili polemiche): solo successivamente a tali dimissioni il Decano potrà indire le nuove elezioni. Il vizio di origine del Decreto del 26.3.2012 comunque non può ritenersi sanato dalle successive dimissioni del rettore in carica.

Si deve dunque dichiarare che la procedura avviata con il Decreto del Decano del 26.3.2012 è *contra legem* ed adottare gli atti conseguenziali.

Sperando di avere adeguatamente chiarito, porgo cordiali saluti

Prof. Fabrizio Politi

ATTO CAMERA

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IMMEDIATA IN ASSEMBLEA 3/02212

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 16
Seduta di annuncio: 622 del 17/04/2012

Firmatari

Primo firmatario: BINETTI PAOLA
Gruppo: UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO
Data firma: 17/04/2012

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
<u>CAPITANIO SANTOLINI LUISA</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>TESTA NUNZIO FRANCESCO</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>CARLUCCI GABRIELLA</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>CARRA ENZO</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>GALLETTI GIAN LUCA</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>COMPAGNON ANGELO</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>CICCANTI AMEDEO</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>NARO GIUSEPPE</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012
<u>VOLONTE' LUCA</u>	UNIONE DI CENTRO PER IL TERZO POLO	17/04/2012

Destinatari

Ministero destinatario:

- MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA

Attuale delegato a rispondere: MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA delegato in data 17/04/2012

Stato iter:

IN CORSO
Atto Camera

Interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-02212
presentata da
PAOLA BINETTI
martedì 17 aprile 2012, seduta n.622

BINETTI, CAPITANIO SANTOLINI, NUNZIO FRANCESCO TESTA, CARLUCCI, ENZO CARRA, GALLETTI, COMPAGNON, CICCANTI, NARO e VOLONTÈ. -
Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
- Per sapere - premesso che:

il comma 9 dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, dispone che il mandato dei rettori

in carica al momento dell'adozione dello statuto di cui ai commi 5 e 6 è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo;

la ratio della legge è di garantire ad un rettore in carica la possibilità di disporre di un anno aggiuntivo rispetto al proprio mandato, per poter dare attuazione alla riforma universitaria;

notizie di stampa sembrerebbero confermare, tuttavia, che l'interpretazione data dalla direzione università del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca andrebbe nella direzione di considerare possibili proroghe di due anni invece che di una, contro il dettato e lo spirito della legge n. 240 del 2010;

risulterebbe che addirittura alcuni rettori in carica già prorogati, quali, ad esempio, i rettori dell'Università degli Studi di Viterbo, Parma e L'Aquila, intendono impedire il regolare svolgimento di elezioni già convocate dal decano a norma di legge;

da tutto il mondo accademico italiano sale alta la vibrata protesta contro questa interpretazione che sta danneggiando i percorsi di attuazione della riforma in violazione del principio costituzionale di autonomia universitaria;

i fatti in questione costituiscono, a giudizio degli interroganti, patente e gravissima violazione di principi costituzionali e di leggi vigenti e sarebbe opportuno recedere da qualsiasi iniziativa o atto ministeriale volto a danneggiare il regolare svolgimento della vita democratica degli atenei e le elezioni dei nuovi rettori -:

se sia a conoscenza di tale problematica e quali iniziative intenda adottare conseguentemente. (3-02212)

Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata.

(Iniziativa per una corretta interpretazione della normativa in materia di proroga del mandato dei rettori in carica fino all'adozione dello statuto - n. 3-02212)

PRESIDENTE. L'onorevole Binetti ha facoltà di illustrare la sua interrogazione n. 3-02212, concernente iniziative per una corretta interpretazione della normativa in materia di proroga Pag. 102 del mandato dei rettori in carica fino all'adozione dello statuto (*vedi l'allegato A - Interrogazioni a risposta immediata*).

PAOLA BINETTI. Signor Presidente, la riforma Gelmini è una riforma che, sicuramente, è stata vissuta con un insieme di luci ed ombre da parte di tutti, però, certamente, aveva un punto chiave rispetto al tema della *governance*, ossia quello di contenere i tempi di governo dei rettori, formalizzati in sei anni, nella necessità di garantire un giusto ricambio tra un rettore e l'altro e, quindi, anche tra una classe dirigente, che accompagnava un rettore, e l'altra. Attualmente, però, vi è un'interpretazione di questa norma che risulta, francamente, molto ambigua e che nasce all'interno stesso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In questa norma, l'interpretazione punta su due termini molto particolari, ossia se vada intesa l'adozione dello statuto dal momento iniziale o se vada intesa a pieno regime. Questa, che potrebbe sembrare una banalità linguistica, in realtà riguarda, o potrebbe riguardare, uno spazio di almeno due anni.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Binetti.

PAOLA BINETTI. Per cui ne vanificherebbe totalmente l'interpretazione. Mi permetta soltanto di dire...

PRESIDENTE. Onorevole Binetti, devo interromperla, ma potrà sviluppare il suo discorso per due minuti in sede di replica.

PAOLA BINETTI. ... che questo riguarda sia un'università del nord, come per esempio l'università di Parma, sia un'università del sud, come quella di Messina.

PRESIDENTE. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, Dino Piero Giarda, ha facoltà di rispondere.

DINO PIERO GIARDA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, rispondo naturalmente sulla Pag. 103 base delle indicazioni e dei testi che mi sono stati forniti in merito dal Ministro dell'università, dell'istruzione e della ricerca.

La legge n. 240 del 30 dicembre del 2010 contiene, all'articolo 2, comma 9, disposizioni speciali di proroga dei mandati rettorali, la principale delle quali riguarda proprio il mandato dei rettori in scadenza alla data di adozione dei nuovi statuti, in particolare, recito, «il mandato dei rettori in carica al momento dell'adozione dello statuto di cui ai commi 5 e 6 è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo». Una disposizione speciale rispetto a quanto previsto dal primo periodo del medesimo articolo, relativamente alla decadenza degli organi collegiali e monocratici elettivi al momento della costituzione di quelli previsti dal nuovo statuto, il cui scopo è di evitare la coincidenza tra la fase di attuazione delle nuove previsioni statutarie e l'elezione del rettore, coincidenza che vedrebbe riflessi non positivi sul buon andamento della gestione dell'ateneo in fase di transizione.

Il Ministero, in linea con la *ratio* della norma in esame, ha espresso l'avviso che la proroga dei mandati rettorali si riferisce solo a quei rettori in carica al momento dell'adozione definitiva dello

statuto e ciò al fine di assicurare il recepimento dei rilievi formulati sui testi statutari, nell'esercizio del prescritto controllo di legittimità e di merito, ed al fine di garantire la piena applicazione dei principi della riforma universitaria.

Risponde, dunque, ad una corretta applicazione della disposizione in esame ritenere che, nel caso in cui l'adozione definitiva dello statuto sia deliberata nel corso dell'anno accademico 2011-2012, il mandato del rettore vada a scadenza alla fine dell'anno accademico 2012-2013.

La fase di transizione al nuovo ordinamento da parte delle università, non si completa con la sola adozione dello statuto, essendo le stesse tenute a trasmettere al Ministero anche i nuovi regolamenti generali ai fini del controllo previsto dalla legge n. 168 del 9 maggio del 1989 prima dell'approvazione definitiva. In molti casi, tali regolamenti disciplinano i procedimenti elettorali e di designazione connessi alla costituzione dei nuovi organi di ateneo e, ad oggi, solo alcune università hanno trasmesso il nuovo testo del regolamento generale.

Pag. 104

PRESIDENTE. La prego di concludere, Ministro Giarda.

DINO PIERO GIARDA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Per quanto sopra esposto - argomenta il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - pur comprendendo i dubbi sollevati dagli onorevoli interroganti, si ritiene che il parere espresso dal Ministero sia coerente con il quadro normativo e con l'esigenza di assicurare la stabilità degli organi di governo nel passaggio alla nuova organizzazione prevista dalla legge n. 240 del 30 dicembre del 2010.

PRESIDENTE. L'onorevole Binetti ha facoltà di replicare per due minuti.

PAOLA BINETTI, Signor Presidente, sono francamente dispiaciuta che non sia qui il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca a rispondere in prima persona di queste cose. Sono dispiaciuta per due motivi. Il primo, perché è evidente che nelle università citate nella interrogazione a risposta immediata in oggetto, vi è un riferimento esplicito ad una tendenza a prolungare il proprio mandato oltre i tempi previsti; addirittura nel caso dell'università di Messina vi è una sorta di retrodatazione di questi. Quindi, la domanda non è puramente accademica o puramente retorica, è una domanda che ha un suo fondamento concreto.

Pag. 105

Il secondo punto è anche questo. È vero che non bisogna far coincidere il cambiamento del rettore con il cambiamento degli organismi, per garantire una sorta di stabilità, ma non è nemmeno vero che il rischio non sia quello che il rettore nomini nella sua fase di *prorogatio* quei ruoli, quelle situazioni e quelle persone, che il nuovo rettore troverà poi dopo e che, quindi, potranno costituire una sorta di limite ad una libertà del nuovo rettore stesso di creare un modello ed un progetto per la propria università. Questo è un altro punto importante.

Il terzo punto che a me sembra diciamo rilevante è il sistema di regole che sembrano agli occhi degli studenti, per esempio, o agli occhi anche dei docenti più giovane delle «regole *on demand*». Quindi, se un rettore in qualche modo si colloca in un certo modo e con un'interpretazione più permissiva, anche con la collaborazione o con l'aiuto che può venirgli dal Ministero, questo dà l'idea che vi siano alcuni, che sono più soggetti alle regole di altri.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Binetti.

PAOLA BINETTI. Allora che un'intera popolazione di studenti universitari debba vedere che nella carica della massima autorità dell'università vige un sistema di tolleranza per un'interpretazione

«light» - chiamiamola così - certamente non fa bene all'intera popolazione universitaria. Non fa bene, perché non crea quel clima, per così dire, di acquisizione di virtù civili, di virtù repubblicane, di senso istituzionale, che dovrebbero essere uno degli obiettivi che l'università persegue, oltre a quello della trasmissione dei saperi specifici delle diverse facoltà.

PRESIDENTE. Deve concludere, onorevole Binetti.

PAOLA BINETTI. Quindi io credo - e vorrei che il Ministro vigilasse realmente - che le situazioni segnalate non fossero delle segnalazioni che escono fuori dall'applicazione ordinaria.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Binetti.

PAOLA BINETTI. Mi permetta di dire solo una cosa. Stamattina il Ministro Gelmini, che è il depositario della norma...

Pag. 106

PRESIDENTE. Va bene. Mi scusi, onorevole Binetti, ma ha parlato per due minuti e trenta secondi. Io sa quanta stima ho nei suoi riguardi, ma le regole sono regole.