

N. 01929/2015REG.PROV.COLL.

N. 04447/2014 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4447 del 2014, proposto da:

Università degli Studi di Roma ‘La Sapienza’, in persona del Rettore in carica, rappresentata e difesa dall’avvocato Luigi Napolitano, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Roma, via Sicilia, 50;

contro

Antonio Sili Scavalli, Daniela Messineo, Andrea Ciofalo, Maria Patrizia Orlando, Rosaria Turchetta, Giancarlo Altissimi, Sandra Cinzia Carlesimo, Fabrizio Consorti, Carlo Moroni, Maria Luisa Basile, Paolo Bruzzone e Michele Toscano, rappresentati e difesi dall’avvocato Pierpaola Meledandri, con domicilio eletto presso lo studio della medesima, in Roma, via Della Giuliana, 18; Eros Rossi, Antonio Mammarella, Pietro Soldo, Giampietro Zampetti, Monica Rocco, Gabriella Cavina, Alberto Santoro, Antonio Greco, Marco De Vincentis, Massimo Fusconi, Roberto Strom, Barbara Porowska, Stefano Arcieri, Giovanni Ruoppolo, Paolo Lamariello, Simonetta Masieri e Cesare Greco, non costituiti in giudizio nel presente grado;

nei confronti di

Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge, in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Fabrizio Vestroni, Guido Valesini, Vincenzo Nesi, Alfredo Antonaci, Giorgio Piras, Giuseppe Alessio Messano e Ivano Simeoni, non costituiti in giudizio nel presente grado;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA, SEZIONE III, n. 29/2014, resa tra le parti e concernente: approvazione dello Statuto dell'Università degli Studi di Roma 'La Sapienza', con riguardo alla disciplina dell'elettorato attivo del personale docente;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 20 gennaio 2015, il Cons. Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Napolitano e Meledandri, nonché l'avvocato dello Stato Varone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il T.a.r. per il Lazio dichiarava in parte inammissibile e in parte accoglieva il ricorso n. 1185 del 2013 (integrato da motivi aggiuntivi), proposto da un gruppo di medici ricercatori, da quattro professori associati e da quattro professori ordinari dell'Università degli Studi di Roma 'La Sapienza' avverso il decreto rettoriale n. 3689 del 29 ottobre 2012, di approvazione del nuovo Statuto dell'Università, recante una serie di modifiche concernenti l'organizzazione dell'ateneo, gli organi di governo e l'elettorato attivo.

Per quanto qui interessa – tenuto conto dei limiti del *devolutum* –, l'adito T.a.r. accoglieva il ricorso nella parte in cui investiva l'art. 32, comma 2, lett. a), del nuovo Statuto, che limita il diritto di elettorato attivo per i docenti che risultino anche parzialmente inattivi nell'attività di ricerca o che abbiano conseguito un giudizio negativo nello svolgimento dell'attività didattica. In particolare, il T.a.r. riteneva che l'impugnata norma statutaria violasse il principio di ragionevolezza, in quanto incideva in senso sanzionatorio sullo *status* di docente universitario, e che l'impugnata disposizione esulasse dai limiti posti all'autonomia statutaria dall'art. 4, comma 2, d.-l. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito dalla legge 4 aprile 2002, n. 56, poiché lo *status* di elettore ammetteva limitazioni solo nei casi più gravi, non ravvisabili nelle ipotesi escludenti contemplate dalla norma censurata.

Il T.a.r. annullava pertanto l'art. 32, comma 2, lett. a), dello Statuto universitario e le deliberazioni consequenziali (con cui erano state indette le elezioni degli organi accademici) impugnate con i motivi aggiuntivi entro i limiti della loro incompatibilità con la declaratoria di illegittimità dell'annullato articolo statutario.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'Università, censurando l'erroneo annullamento dell'impugnata previsione statutaria, in quanto, per un verso, la disciplina dell'elettorato attivo per gli organi accademici eletti, a norma dell'art. 4, comma 2, d.-l. n. 8 del 2002, convertito nella legge n. 56 del 2002, era rimessa all'autonomia statutaria (cioè, a differenza dalla disciplina dell'elettorato passivo, rimessa alla legge statale), e, per altro verso, la censurata disciplina doveva ritenersi conforme ai principi di proporzionalità e ragionevolezza, trattandosi di previsione «che, lungi da intento meramente sanzionatorio, vuole piuttosto costituire stimolo per comportamenti virtuosi del corpo docente, nel contesto della normativa del settore universitario, fortemente

*improntata alla premialità legata al merito e alla pesante sanzione dell'improduttività e del demerito, a partire dalla determinazione dei parametri per l'attribuzione delle già scarse risorse finanziarie»* (v. così, testualmente, il ricorso in appello).

L'appellante chiedeva pertanto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, la reiezione del ricorso di primo grado proposto avverso la disposizione statutaria annullata dal T.a.r. e gli atti consequenziali.

3. Si costituivano in giudizio dodici degli originari ricorrenti, rilevando «*che appare incongruo che l'appello sia stato incardinato anche nei confronti di ricorrenti che abbiano revocato il mandato, rinunciato all'azione e agli atti di causa con documentazione in atti*» già nel giudizio di primo grado, e per il resto contestando l'appello nel merito, chiedendone la reiezione.

4. Si costituiva, altresì, in giudizio (con comparsa di stile) il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, resistendo.

5. All'udienza pubblica del 20 gennaio 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Premesso che il rilievo degli appellati costituiti in giudizio circa la «*incongruità*» della notificazione dell'appello nei confronti di quei ricorrenti di primo grado, che avevano rinunciato all'azione e agli atti del giudizio, si risolve in un'inammissibile *exceptio de iure tertii*, non essendosi i rinuncianti costituiti nel presente grado, si osserva nel merito che l'appello dell'Università è fondato.

Il censurato art. 3, comma 2, lett. a), del nuovo Statuto universitario testualmente recita: «*2. (...) Non hanno titolo all'elettorato attivo, oltre a quanti ricadono nelle fattispecie dell'art. 9 "Codice etico": a) per i docenti, coloro che risultino anche parzialmente inattivi nell'attività di ricerca, documentata dallo specifico catalogo di Ateneo. Non hanno titolo all'elettorato attivo, altresì, coloro che abbiano riportato un giudizio negativo nell'attività didattica, validato dal Nucleo di valutazione di Ateneo. I soggetti di cui alla presente lettera riacquistano l'elettorato attivo al momento in cui conseguano un nuovo giudizio positivo; (...).*

Occorre premettere che la potestà normativa statutaria delle università in materia di elettorato attivo trova il suo fondamento legislativo nell'art. 4, comma 2, d.-l. 7 febbraio 2002, n. 8 (*Proroga di disposizioni relative ai medici a tempo definito, farmaci, formazione sanitaria, ordinamenti didattici universitari e organi amministrativi della Croce Rossa*), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2002, n. 56, secondo cui: «*Gli statuti delle Università disciplinano l'elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali*»; la disciplina dell'elettorato passivo continua, invece, ad essere riservato alle fonti di rango primario e non ha formato oggetto di delegificazione e rimessione all'autonomia statutaria universitaria.

Già da tale rilievo discende l'inconferenza del richiamo adesivo, nell'impugnata sentenza (e nella comparsa di costituzione degli odierni appellati), all'orientamento giurisprudenziale, secondo cui «*la materia dell'elettorato attivo e passivo a cariche accademiche nell'Università degli studi inerisce allo stato giuridico degli appartenenti alle singole categorie di volta in volta interessate (docenti di prima e seconda fascia, ricercatori, personale non docente) e, in quanto tale, è sottratta alla normativa statutaria ed è rimessa alla competenza esclusiva della fonte statale di rango primario (CGARS 14 ottobre 1999, n. 546)*», e, «*Nell'ambito della parziale delegificazione realizzata dall'art. 6 L. 9 maggio 1989 n. 168 in favore dell'autonomia statutaria delle Università degli studi non rientra la materia dell'elettorato attivo e passivo del personale docente e dei ricercatori, per la quale l'art. 16 comma 4, lett. d) della stessa legge prevede la riserva di legge in*

*quanto direttamente attinente allo stato giuridico del personale in questione (Cons. Stato 23 settembre 1998, n. 1269) »* (v. così, i precedenti come testualmente citati nell’impugnata sentenza, che richiama, altresì, la sentenza del Ta.r. Marche, 30 gennaio 2002, n. 5).

Infatti, il richiamato orientamento giurisprudenziale si riferisce al quadro legislativo previgente all’entrata in vigore del d.-l. n. 8 del 2002 come convertito dalla legge n. 56 del 2002, che, con norma speciale ed innovativa, in quanto tale prevalente sulla previgente disciplina generale in tema di riserva legislativa della disciplina dello stato giuridico del personale docente universitario [v. art. 16, comma 4, lett. d), l. 9 maggio 1989, n. 168 (*Istituzione del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica*)], ha attribuito la disciplina dell’aspetto specifico dell’elettorato attivo nelle elezioni degli organi universitari, non coperta da riserva assoluta di legge di rango costituzionale, all’autonomia statutaria delle Università degli studi. Non pertinente è, al riguardo, il richiamo all’art. 48 Cost., relativo alla disciplina dell’elettorato attivo nelle elezioni politiche al parlamento nazionale – funzionale all’esercizio del diritto di voto per la costituzione del supremo organo legislativo, qualificato come dovere civico ed assolvente ad una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attinente all’esercizio della sovranità, che l’art. 1 Cost. dichiara appartenere al popolo, con la conseguente rilevanza costituzionale delle forme e dei limiti di quell’esercizio –, non applicabile, per diversità di rango e funzione, all’ordinamento settoriale delle università degli studi.

Posta con ciò la riserva all’autonomia statutaria della disciplina dell’elettorato attivo per gli organi elettivi degli atenei, sancita da espressa previsione legislativa – in conformità all’art. 6, comma 2, l. n. 168 del 1989, secondo cui la disciplina statutaria si muove nel rispetto dei *principi* di autonomia stabiliti dall’art. 33 Cost. e specificati dalla legge –, rileva il Collegio che, contrariamente a quanto ritenuto nell’appellata sentenza, la censurata previsione statutaria si sottrae alle censure di violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dedotte dagli originari ricorrenti.

Infatti, da un’attenta ricostruzione del sistema di distribuzione delle risorse nel settore universitario, del sistema di conferimento degli incarichi e del sistema retributivo del corpo docente, improntati al criterio incentivante della premialità, emerge che il legislatore riconnette alla produttività, e rispettivamente alla inattività, dei docenti una serie di specifici effetti:

- l’art. 1, comma 16, l. 4 novembre 2005, n. 230 (*Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari*), attribuisce ai professori a tempo pieno «una eventuale retribuzione aggiuntiva nei limiti delle disponibilità di bilancio, in relazione agli impegni ulteriori di attività di ricerca, didattica e gestionale, oggetto di specifico incarico, nonché in relazione ai risultati conseguiti»;
- l’art. 6, comma 14, l. 30 dicembre 2010, n. 240 (*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario*), prevede che la valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale dei professori e ricercatori universitari – tenuti a presentare una relazione triennale sul complesso delle attività svolte –, ai fini degli scatti triennali di cui al successivo art. 8, è di competenza delle singole università, secondo quanto stabilito nei regolamenti di ateneo, e che in caso «di mancata attribuzione dello scatto, la somma corrispondente è conferita al Fondo di ateneo per la premialità dei professori e dei ricercatori di cui all’articolo 9»;
- l’art. 2, comma 1, d.-l. 10 novembre 2008, n. 180 (*Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, stabilisce che una quota non inferiore al 7% del

fondo di finanziamento ordinario di cui all'art. 5 l. 24 dicembre 1993, n. 537, e del fondo straordinario di cui all'art. 2, comma 428, l. 24 dicembre 2007, n. 244, «è ripartita, prendendo in considerazione: la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; b) la qualità della ricerca scientifica; c) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche», con progressivi aumenti negli anni successivi disposti con decreto ministeriale «tenendo conto delle risorse complessivamente disponibili e dei risultati conseguiti nel miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse»;

- l'art. 15, comma 1, d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19 (*Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240*), prevede che il Ministero destina annualmente una percentuale dello stanziamento previsto per il fondo di finanziamento ordinario, «da ripartire tra gli atenei in relazione ai risultati conseguiti nella didattica e nella ricerca, con le modalità stabilite dall'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1»;

- gli artt. 3-ter d.-l. n. 180 del 2008 e 6, comma 8, l. n. 240 del 2010 escludono i professori e i ricercatori, che non conseguano i prescritti obiettivi di produttività, dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca.

Tenuto conto degli evidenziati criteri di premialità e di miglioramento della *performance* organizzativa e individuale, che informano l'intera disciplina del settore universitario – dall'attribuzione delle risorse finanziarie, al trattamento retributivo, alla composizione degli organi valutativi –, la censurata previsione di cui all'art. 3, comma 2, lett. a), del nuovo Statuto universitario, emanata nel rispetto dell'autonomia normativa conferita alle Università degli studi in materia di disciplina dell'elettorato attivo (v. il sopra citato art. 4, comma 2, d.-l. n. 8 del 2002), lungi dal risolversi in una surrettizia previsione sanzionatoria, costituisce essa stessa espressione dei menzionati criteri informatori del settore, funzionali al vigente sistema di accreditamento e di valutazione delle università che condiziona l'allocazione dei finanziamenti statali. Essa, infatti, in aderenza al principio di ragionevolezza ed in conformità ai predetti criteri informatori, incentiva l'instaurazione di un 'circuito virtuoso' tra composizione del corpo elettorale – dal quale restano (temporaneamente) esclusi i docenti inattivi nel campo della ricerca ed i docenti che abbiano riportato un giudizio negativo nell'attività didattica – e correlativo presumibile atteggiamento degli organi elettivi, evitando il rischio di creare un 'cortocircuito vizioso' fortemente penalizzante per l'Università.

L'individuazione delle menzionate condizioni impedisive dell'esercizio del diritto di elettorato attivo deve, inoltre, ritenersi ancorata a parametri sufficientemente certi prestabiliti dalla legge – essendo i dati della produzione scientifica raccolti sistematicamente in aderenza agli *standard M.i.u.r.-Cineca*, e dovendo il giudizio negativo sull'attività didattica essere «*validato dal Nucleo di valutazione di Ateneo*» istituito dall'art. 21 dello Statuto, nel rispetto dei criteri di cui all'art. 2, comma 1, l. n. 240 del 2010, con obbligo di trasmissione dei risultati delle verifiche e valutazioni all'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (ANVUR), cui sono demandati l'accreditamento e la valutazione periodica delle università –, con conseguente inconfigurabilità, anche sotto tale profilo, della violazione del principio di ragionevolezza.

La natura temporanea dell'impeditimento all'esercizio del diritto di elettorato attivo – che perdura fino al momento del conseguimento di un nuovo giudizio positivo – esclude, infine, la violazione

del principio di proporzionalità, trattandosi di previsione che contempera in maniera equilibrata la compressione della posizione degli appartenenti al corpo elettorale con gli interessi dell’Università al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento organizzativo e prestazionale, essenziale per il conseguimento di adeguate risorse finanziarie.

Per le esposte ragioni, in accoglimento dell’appello e in parziale riforma dell’impugnata sentenza, il ricorso di primo grado (come integrato dai motivi aggiunti) deve essere respinto nella parte in cui è stato proposto avverso l’art. 3, comma 2, lett. a), del nuovo Statuto e le deliberazioni consequenziali.

Resta assorbita ogni altra questione, ormai irrilevante ai fini decisorii.

7. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto (ricorso n. 4447 del 2014), lo accoglie e, per l’effetto, in parziale riforma dell’impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado (con i relativi motivi aggiunti), nei sensi di cui in motivazione; dichiara le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2015, con l’intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/04/2015

**IL SEGRETARIO**

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