

Publicato il 29/07/2016

N. 00243/2016REG.PROV.COLL.
N. 01061/2015 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

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA
REGIONE SICILIANA**

in sede giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 1061 del 2015, proposto dalla Prof. Febronia Elia, rappresentata e difesa dagli Avvocati Giovanni Immordino (C.F. MMRGNN62A23B429H) e Giuseppe Immordino (C.F. MMRGPP63P18B429G), con domicilio eletto presso il loro studio, in Palermo, Via Libertà n.171;

contro

Università degli Studi di Catania, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, presso la cui sede distrettuale, in Palermo, Via A. De Gasperi, n. 81, è ex lege domiciliato;

nei confronti di

- Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (M.I.U.R.), Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca del M.I.U.R.), Direzione Generale Programmazione, Coordinamento e Finanziamento delle Istituzioni della Formazione Superiore del M.I.U.R., in persona del Rettore e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, presso la cui sede distrettuale, in Palermo, Via A. De Gasperi, n. 81, è ex lege domiciliato;
- i Professori Giacomo Pignataro, Angelo Belfiore, Giuseppe Mulone, Agatino Russo e Federico Portoghese, non costituiti in giudizio;

sul ricorso in appello, eventualmente da convertire in ricorso per ottemperanza

per l'annullamento o per la riforma

della sentenza n.2593 del giorno 8 ottobre 2015 con cui il del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania, Sez. I[^], ha respinto la domanda volta a far dichiarare: a) l'illegittimità del silenzio-inadempimento sulla richiesta di avviare le procedure per la costituzione dei nuovi Organi statutari dell'Università degli Studi di Catania; b) e l'obbligo della predetta Università di avviare le procedure in questione;

e per l'accertamento

dell'obbligo del Rettore dell'Università degli Studi di Catania di avviare le procedure per la costituzione dei nuovi organi statutari, entro un termine non superiore a trenta giorni;

nonché, ove occorra, per l'ottemperanza

della sentenza n.150 del 27 febbraio 2015 con cui il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione Siciliana ha annullato lo Statuto dell'Università degli Studi di Catania (decreto rettorale n.4957 del 28 novembre 2011, pubblicato in G.U.R.I. n.279 del 30 novembre 2011);

e per la nomina

di un Commissario ad acta che provveda in luogo del Rettore, in caso di ulteriore inadempimento, all'adozione degli atti volti a ricostituire gli organi statutari;

nonché per la dichiarazione della nullità

- delle deliberazioni del 26 settembre 2014 del Consiglio di Amministrazione e del 30 settembre 2014 del Senato Accademico, deliberazioni con le quali sono state approvate, tra l'altro, modifiche allo Statuto (annullato) del 28 novembre 2011;
- del decreto rettorale n.4991 in data 1 dicembre 2014 pubblicato in GURI n.297 del 23 dicembre 2014, di modifica dello Statuto (annullato) del 28 novembre 2011;
- della nota rettorale del 3 marzo 2015, prot. 25353;
- della nota del 7 marzo 2015 dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania;
- della nota prot.3090 in data 11 marzo 2015 del Direttore Generale del M.I.U.R.;
- delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione e del Senato Accademico del 17 marzo 2015 con le quali sono state approvate altre due modifiche statutarie (dell'art.6, comma 8, e dell'art.18, comma 4, lett.c), fatte pubblicare nella Gazzetta Ufficiale senza preventiva approvazione dello Statuto;

- del decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015, pubblicato in G.U.R.I. n.79 del 4 aprile 2015, avente ad oggetto “Emanazione dello Statuto adeguato ai rilievi del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca”, di ulteriore modifica (art.6, comma 8, e art.18, comma 4, lett.c, cit.) dello Statuto (annullato) del 28 novembre 2011;
- delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione del 29 maggio 2015 e del Senato Accademico del 25 giugno 2015 con le quali, tra l’altro, sono state approvate ulteriori due modifiche statutarie (dell’art.11, comma 2, lett. ‘d’ e dell’art.28, comma 5);
- del decreto rettorale n.2217 del 6 luglio 2015 pubblicato in GURI n.169 del 23 luglio 2015 di modifica dello Statuto (art.11, comma 2, lett.’d’ e art.28, comma 5, cit.);
- nonché di ogni altro atto conseguente allo Statuto (annullato) del 28 novembre 2011, ivi inclusi il nuovo Regolamento elettorale di ateneo (decreto rettorale n.5340 del 23 dicembre 2011) e le successive modifiche (decreto rettorale n.1724 del 15 maggio 2012, decreto rettorale n.2470 del 4 luglio 2012, decreto rettorale n.3958 del 26 ottobre 2012, decreto rettorale n.4067 del 5 novembre 2012, decreto rettorale n.2781 del 7 luglio 2014).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell’Università degli Studi di Catania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 maggio 2016 il Cons. Avv. Carlo Modica de Mohac e uditi per le parti gli

Avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, e l'Avvocato dello Stato G. Marcello Pollara;

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

VISTO l'art.2 della L. 30 dicembre 2010, n.240;

CONSIDERATO che la predetta norma stabilisce:

- che in sede di prima applicazione della legge lo Statuto debba essere predisposto da un apposito Organo istituito con decreto rettorale, ed adottato con delibera del Senato accademico, previo parere favorevole del Consiglio di Amministrazione;
- che lo Statuto così adottato dev'essere poi trasmesso al M.I.U.R. che esercita il controllo sullo stesso;
- che il Ministero può, per una sola volta, rinviare lo Statuto all'Università, indicando le norme ritenute illegittime e quelle ritenute inopportune (da riesaminare nel merito);
- che, a questo punto, i competenti Organi di governo dell'Università possono: a) decidere di conformarsi ai rilievi di legittimità e/o di merito ed emanare lo Statuto; b) decidere di non conformarsi ai rilievi di legittimità, il che può essere fatto esclusivamente con delibera da adottare con la maggioranza dei 3/5 dei suoi componenti; ovvero di non conformarsi ai rilievi di merito, il che può essere fatto con delibera da adottare a maggioranza assoluta;
- che il Ministero può ricorrere innanzi alla giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità;
- che, in ogni caso, *quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta le norme contestate non possono essere emanate;*

- che, infine, *“Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione dei nuovi statuti nella Gazzetta Ufficiale, i competenti organi universitari avviano le procedure per la costituzione dei nuovi organi statutari”* (art.2, comma 8, L. n.240/2010);

CONSIDERATO (IN FATTO):

- che la menzionata legge (n.240/2010) è entrata in vigore il 29 gennaio 2011;

- che il 21 luglio 2011 il Senato Accademico ha adottato (ai sensi del citato art.2, comma 5, della predetta legge) il nuovo Statuto dell'Università degli Studi di Catania, previo parere favorevole del Consiglio di Amministrazione;

- che successivamente l'adottato Statuto è stato trasmesso al M.I.U.R. (ai sensi dell'art.2, comma 7, della L. n.240 del 1010 e dell'art.6 della L. n.168 del 1989);

- che con nota prot. n.5039 del 24 novembre 2011 il M.I.U.R. *ha rinviato lo Statuto all'Università catanese con rilievi di legittimità e di merito;*

- che *l'Università, anzicchè sottoporre nuovamente lo Statuto alle necessarie deliberazioni di Consiglio di Amministrazione e del Senato Accademico per decidere (con le prescritte maggioranze) se conformarsi o meno ai rilievi, e comunque non conformandosi, ha emanato lo Statuto (con decreto rettorale n.4957 del 28 novembre 2011) e lo ha pubblicato in GURI (n.279 del 30 novembre 2011);*

- che il MIUR ha tempestivamente impugnato lo Statuto (rectius: il decreto rettorale n.4957 del 28 novembre 2011) innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania lamentato, tra l'altro, la violazione dell'art.6 della L. n.168 del 1989 e dell'art.2, comma 7, della L. n.240 del 2010 (e dunque *evidenziando un vizio caducatorio dell'intera procedura, consistente nel fatto che lo Statuto è stato*

emanato e pubblicato senza la “riapprovazione”, necessaria a seguito dei rilievi del MIUR, da deliberare con le maggioranze prescritte);

- che - *pendente iudicio* - con decreto rettorale n.1720 del 15 maggio 2012 sono state adottate talune modifiche statutarie, poi pubblicate nella GURI n.113 del 16 maggio 2012;

- che con ricorso per motivi aggiunti il MIUR ha tempestivamente impugnato innanzi al TAR Catania anche tali modifiche, facendo valere come primo mezzo di gravame il medesimo vizio caducante sopra indicato;

- che con sentenza n.2181 del 18 settembre 2012 il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania, Sez. III[^], ha in parte respinto e per il resto dichiarato inammissibili il ricorso ed i motivi aggiunti;

- che il 28 febbraio è stato eletto il nuovo Rettore, il prof. Giacomo Pignataro;

- che il MIUR ha appellato la sentenza n.2181/2012 del TAR Catania;

- che la causa è stata posta in decisione il 15 gennaio 2014;

- che in pendenza del giudizio d'appello (*rectius*: nelle more della pubblicazione della sentenza) con delibera dell'1 dicembre 2014 *sono state adottate ulteriori modifiche statutarie con le quali l'Università (mediante apposite delibere del Senato Accademico previo parere conforme del Consiglio di Amministrazione) si è adeguata in parte ai rilievi del MIUR;*

- che però *ciò non ha determinato la formale cessazione della materia del contendere né la sopravvenuta carenza d'interesse alla prosecuzione del giudizio*, sia in quanto hanno continuato a persistere talune difformità rispetto alle richieste del MIUR, sia in quanto la questione della sopravvenienza delle “modifiche conformative” non è stata mai

portata all'attenzione dell'Organo giudicante in appello (che non ne è stato informato per tempo);

- che pertanto, *con sentenza n.150 pubblicata il 27 febbraio 2015, passata in giudicato, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in accoglimento del primo motivo, ha annullato lo Statuto del 28 novembre 2011 (ed il decreto rettorale che lo incorpora e veicola) ed ogni altro atto connesso e/o consequenziale, “per violazione del combinato disposto dell’art.6, comma 10, della legge n.168/1989 e dell’art.2, comma 7, legge n.240/2010”, avendo ritenuto che detto Statuto era stato emanato e pubblicato in mancanza dell’approvazione definitiva del Senato Accademico, previo parere del Consiglio di Amministrazione;*

- che poco dopo l'avvenuta pubblicazione della sentenza di questo Consiglio di Giustizia, con delibera del 17 marzo 2015 *l'Università ha adottato ulteriori modifiche statutarie (mediante apposite delibere del Senato Accademico previo parere conforme del Consiglio di Amministrazione) con le quali si è definitivamente e compiutamente adeguata ai rilievi del MIUR;*

- che conseguentemente - viste le modifiche e le “delibere conformative” sopra indicate - con decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015 (pubblicato in GURI n.79 del 4 aprile 2015) è stato finalmente emanato lo Statuto dell'Università degli Studi di Catania;

- che a questo punto *l'Università ha rappresentato al MIUR di essersi già adeguata, seppur in pendenza del giudizio d'appello (rectius: seppur in parte nel periodo corrente fra la decisione giurisdizionale e la sua pubblicazione; e per il resto subito dopo la pubblicazione della sentenza), ai rilievi ministeriali; ed ha chiesto all'Avvocatura dello Stato un parere in ordine alla operatività ed efficacia (rectius: effettività) della sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (a suo avviso inutiliter data) ed alle modalità procedurali da seguire per pervenire alla pubblicazione dello Statuto;*

- che, in particolare si è posta la questione se in relazione al contenuto cassatorio della sentenza (in ordine allo Statuto del 28 novembre 2011) *occorresse procedere alla “riapprovazione” in via definitiva dell’intero Statuto - e dunque in sostanza rinnovare l’intero procedimento (fattispecie complessa a formazione successiva) volto all’approvazione dello stesso - o se si potesse ritenere validamente emanato quello ormai pubblicato sulla scorta delle ‘modifiche conformative’ approvate (in parte prima ed in parte dopo il deposito della sentenza) con il decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015;*
- che (con nota prot.3705 del 20.3.2015) *l’Avvocatura dello Stato, condividendo e valorizzando le osservazioni del MIUR, ha espresso l’avviso che le “modifiche adeguatrici” effettuate dall’Università - talune in corso di giudizio e altre subito dopo la pubblicazione della sentenza - avessero in concreto realizzato le condizioni per procedere alla immediata pubblicazione dello Statuto (essendosi de facto adeguate alle statuizioni contenute nella sentenza di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa);*
- che pertanto *con decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015 l’Università degli Studi di Catania ha provveduto ad approvare le modifiche effettuate dal Senato Accademico (previo parere favorevole del Consiglio di Amministrazione) per adeguarsi ai rilievi ministeriali ed a disporre la pubblicazione dello Statuto in questione (così modificato) nella G.U.R.I. n.79 del 4 aprile 2015;*
- che a questo punto la Prof.ssa Febronia Elia *ha inutilmente atteso che venissero avviate le procedure per la ricostituzione dei nuovi Organi statutari e di governo dell’Ateneo, ai sensi dell’art.2, commi 8 e 9, della L. n.240 del 2010 e dell’art.42 dello Statuto stesso;*
- che però *ciò non è accaduto;*
- che pertanto con il ricorso introduttivo del presente giudizio (adesso giunto in appello), la Prof.ssa Febronia Elia ha chiesto al

TAR Catania *di accertare l'illegittimità dell'inerzia e del silenzio serbato dall'Università sulla richiesta di avviare le procedure volte alla ricostituzione degli organi statutari e l'obbligo del Rettore di agire tempestivamente in tal senso ed al fine di realizzare tale obiettivo;*

- che con sentenza n.2593 del 6 novembre 2015 il TAR di Catania ha respinto il ricorso;

- che avverso tale sentenza la Prof. Febronia Elia *ha proposto ricorso in appello, eventualmente convertibile in ricorso per ottemperanza;*

- che con il ricorso in questione la Prof. Febronia Elia chiede che il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana:

1) annulli o comunque riformi la sentenza n.2593/2015 resa dal TAR Catania;

2) e, per l'effetto, preso atto dell'intervenuta approvazione del nuovo Statuto:

a) accerti e dichiari l'obbligo del Rettore di avviare le procedure per la costituzione dei nuovi organi statutari;

b) ordini al Rettore dell'Università degli Studi di Catania di avviare le predette procedure;

c) nomini un Commissario ad acta per il caso di persistente inadempimento;

d) ovvero, in subordine (ove prevalga la tesi che in data 17 marzo 2015 sono state approvate modifiche di uno Statuto inesistente perché già annullato) ordini all'Università di approvare il nuovo Statuto ed al Rettore di avviare, in conseguenza ed entro il termine di trenta giorni dall'avvenuta approvazione, le procedure per la ricostituzione degli organi statutari;

CONSIDERATO che con unico articolato mezzo di gravame l'appellante Prof.ssa Febronia Elia lamenta l'ingiustizia

dell'impugnata sentenza *deducendo che il Giudice di primo grado ha erroneamente ritenuto:*

- *che lo Statuto vigente sia lo Statuto già emanato (in sede di prima applicazione della L. n.240 del 2010) in data 29.1.2011, e via via progressivamente emendato;*

- *e che pertanto non occorre ricostituire gli organi statutari entro trenta giorni dalla data di avvenuta pubblicazione in GURI del decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015 (posto che tale decreto si sarebbe limitato, secondo la tesi accolta dalla sentenza in questione, ad apportare modifiche ad uno Statuto già esistente ed operante fin dal 28 novembre 2011);*

RITENUTO (IN DIRITTO) che la doglianza (volta a contestare la tesi avallata dal Giudice di primo grado) sia fondata; e che l'appello meriti accoglimento per le ragioni che si passa ad esporre.

1. Con la sentenza n.150 del 27.2.2015 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha accolto il ricorso del MIUR ed ha pertanto *annullato* (oltrecchè la sentenza n.2181/2012 del TAR Catania) gli atti con esso impugnati, fra i quali (per quanto qui interessa): *il decreto rettorale del 28 novembre 2011 pubblicato in GURI n.279 del 30 novembre 2011 con cui il Rettore aveva emanato lo Statuto dell'Università degli Studi di Catania; e lo Statuto medesimo* (oltrecchè la delibera n.336 del 21.7.2011 con cui il Senato Accademico aveva adottato il testo dello Statuto poi pubblicato ed il correlato parere favorevole espresso dal Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo; nonché il decreto rettorale del 15.5.2012 pubblicato in GURI n.113 del 16.5.2012 con cui il Rettore aveva emanato talune modifiche statutarie; la delibera con cui il Senato Accademico, con verbale n.5 dell'Adunanza del 15.3.2012, aveva adottato il testo delle modifiche

in questione ed il corrispondente parere favorevole del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo).

In particolare, questo Consiglio di Giustizia Amministrativa ha accolto le doglianze di cui al primo motivo del gravame, con cui il MIUR lamentava la violazione delle norme procedurali che regolano la corretta “emanazione” dello Statuto.

Ed invero, nella predetta sentenza è affermato a chiare lettere:

- che *“male ha dunque fatto il Rettore dell'Università di Catania (... omissis ...) allorquando (... omissis ...) ha proceduto all'emanazione degli atti statutari impugnati dal Ministero appellante ...”*;
- e che *“lo Statuto dell'Università di Catania risulta essere viziato da illegittimità per violazione del combinato disposto dell'art.6, comma 10, della legge n.168/1989 e dell'art.2, comma 7, legge n.240/2010, dal momento che l'Ateneo ha disatteso la procedura prevista dalle norme vigenti, emanando disposizioni statutarie oggetto di rilievo ministeriale senza averle ‘riappropriate’ (rectius: “riapprovate”: NdR) con le maggioranze qualificate prescritte ...”*.

L'intento e l'effetto cassatorio è dunque chiarissimo: con la sentenza in questione *lo Statuto del 28 novembre 2011 (e ogni sua successiva modifica) è statosoppresso; e cioè cancellato dall'universo giuridico con effetti ex tunc* (com'è ovvio che sia in ragione del c.d. “principio degli effetti demolitori e ripristinatori della sentenza del Giudice amministrativo”).

Ne consegue che *il procedimento volto ad approvare lo Statuto dell'Università, in conformità alle norme introdotte con la L.n.240 del 2010, avrebbe dovuto essere riavviato (e dunque rinnovato ‘in toto’)*.

2. *Il fatto che in pendenza del giudizio d'appello l'Università abbia deliberato di adeguarsi (per così dire, transattivamente e spontaneamente) e si sia di*

fatto adeguata alle richieste dell'Amministrazione, non muta i termini della questione; e cioè non modifica il fatto che lo Statuto del 28 novembre 2011 è stato definitivamente annullato in sede giurisdizionale.

2.1. Ove l'Università avesse inteso far cessare la materia del contendere prima che la causa fosse mandata in decisione (*rectius*: decisa), avrebbe potuto e dovuto rappresentare in giudizio la propria intenzione (e/o allegare fatti o atti probatori al riguardo), mettendo così il Collegio nelle condizioni di conoscere che si accingeva a conformarsi (o che si era in parte conformata) alle richieste del MIUR.

Ma non lo ha fatto, lasciando che il processo giungesse al suo normale epilogo; ciò che è avvenuto mediante l'adozione - da parte del Collegio giudicante - della già menzionata sentenza a contenuto decisorio; *sentenza che esiste, produce effetti e non può essere considerata "inutiliter data".*

2.2. *Analogo discorso vale, poi, per le ulteriori "modifiche conformative" intervenute (rectius: approvate dal Senato Accademico previo parere del Consiglio di Amministrazione) il 17 marzo 2015 e cioè poco dopo la pubblicazione della sentenza (pubblicazione perfezionatasi il 27 febbraio 2015).*

E' infatti evidente che al momento dell'adozione della predetta ultima "delibera conformativa" e finanche al momento della conseguente pubblicazione del decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015 (nella GURI n.79 del 4 aprile 2015) con cui è stato emanato lo Statuto, *la sentenza n.150/2015 di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa era già esistente ed efficacemente operativa.*

E dunque eventualmente eseguibile mediante giudizio di ottemperanza (nel caso in cui l'Amministrazione non vi si fosse adeguata).

3. Se l'Amministrazione è giunta *con anticipo* - o *subito dopo* e, per così dire, *spontaneamente* - alle stesse conclusioni predicate nella sentenza, ciò è commendevole per Essa, ed agevola certamente l'azione amministrativa; ma non significa affatto che la sentenza possa essere considerata *tamquam non esset*.

4. Anche perché da essa sono scaturiti *effetti ulteriori* (nella specie: *effetti 'conformativi'*, come certamente è *l'obbligo di avviare le procedure per la ricostituzione degli organi statutari*), rispetto a quello *meramente costitutivo* relativo agli atti procedimentali ed al provvedimento conclusivo (lo Statuto) annullati; *effetti idonei a costituire* - come sempre accade in caso di *annullamento di atti regolamentari* (quale è lo Statuto di un Ateneo) o di atti a contenuto generale - *posizioni di interesse legittimo o di legittima aspettativa anche in capo a soggetti terzi* (fra i quali proprio l'odierna appellante).

5. Del resto *dalla delibera con la quale l'Università si è infine conformata alle richieste del MIUR* - che può essere definita, per semplicità, "*delibera conformativa*" - è scaturito uno Statuto diverso da quello originario, *illegittimamente pubblicato e poi annullato*; ciò che può agevolmente essere verificato comparando i differenti testi (l'art.8, solo per fare un esempio) delle norme concernenti la composizione e la durata in carica di taluni Organi (quali il Senato Accademico e lo stesso Rettore).

E' fin troppo evidente che il cambiamento delle norme relative alla durata in carica del Rettore, alla composizione e durata in carica dei Componenti del Senato Accademico e di taluni Dirigenti determina uno sconvolgimento tale delle regole di governo (dunque, si passi

l'espressione, "costituzionali") dell'Ateneo, da non consentire di potere considerare lo "Statuto emendato" ancora come il *medesimo Statuto già precedentemente approvato*.

E ciò, beninteso, anche ove si prescindesse - ma ciò non è possibile per quanto precedentemente affermato - dalla considerazione che l'originario Statuto è stato definitivamente annullato in sede giurisdizionale; e che pertanto anche per tale ragione non si può ritenere che sia stato validamente modificato.

6. La tesi argomentativa dell'Avvocatura dello Stato secondo cui *si tratterebbe comunque del medesimo Statuto, via via emendato in autotutela* (in senso conforme alla sentenza di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa) fino alla stesura definitiva, non appare condivisibile e si appalesa comunque irrilevante.

6.1. Non appare condivisibile in quanto *in sede prima applicazione della L. n.240 del 2010 il mancato rispetto delle norme che disciplinano il controllo del MIUR nell'ambito del procedimento volto all'emanazione dello Statuto, determina il divieto di emanarlo e di pubblicarlo, ragion per cui non è sostenibile che esista (che possa esistere e che sia esistito) uno Statuto contenente solamente le norme che non abbiano costituito oggetto di rilievo e cioè uno Statuto "monco ab origine"*; e men che mai se mancante di norme fondamentali per il governo e per il corretto funzionamento dell'Ateneo.

6.2. L'argomentazione è comunque irrilevante in quanto *il fatto che lo Statuto pubblicato con decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015 non è il medesimo Statuto approvato il 28 novembre 2011, discende direttamente ed automaticamente dalle statuizioni di annullamento della sentenza n.150 del 2015 di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa, costituente cosa giudicata*.

7. Quanto, poi, all'ulteriore argomentazione difensiva dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui l'ultima 'delibera conformativa' (del marzo 2015) avrebbe determinato la *sanatoria in autotutela (con effetti retroattivi)* del vecchio Statuto (del 28 novembre 2011), essa *non può essere condivisa in quanto appare evidente che le norme ed i principii generali in tema di convalida e/o di sanatoria degli atti illegittimi non trovano applicazione laddove esista una normativa di settore che impone determinati oneri procedurali introducendo tempistiche e termini da rispettare, sia in funzione di tutela del pubblico interesse al corretto funzionamento di una determinata Amministrazione, sia nell'interesse di terzi.*

Se così non fosse, gli istituti della sanatoria e/o della convalida potrebbero essere utilizzati per eludere surrettiziamente termini e modalità posti anche e proprio a tutela di questi ultimi.

8. Non resta pertanto che concludere che *lo Statuto emanato con decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015 (id est: quello 'conforme' alle richieste del MIUR, pubblicato a seguito della c.d. "delibera conformativa" finale):*

- *non è e non può essere definito come "l'originario Statuto emendato",* ciò che si risolverebbe in un sofisma; se non anche in un espediente volto - all'evidenza - a far dichiarare scaduti o ormai consumati tutti i termini, decorrenti dalla sua pubblicazione, per l'esercizio di azioni a tutela di interessi di soggetti che si ritengano lesi dallo stesso (o per l'adempimento di obblighi procedurali consequenziali o comunque connessi alla pubblicazione dello Statuto o al completamento del relativo procedimento);
- *ma che - invece - è il 'primo' ed unico 'nuovo' Statuto validamente ed efficacemente emanato dopo l'entrata in vigore della riforma introdotta con la L. n.240 del 2010.*

9. Sicchè, il parere dell'Avvocatura dello Stato (che ha ritenuto che a seguito dell'ultima delibera conformativa, adottata il 17 marzo 2015, lo Statuto *potesse essere pubblicato senza rinnovazione degli atti di approvazione*), pregevole per l'intento al quale si ispira (consistente nello sforzo di conseguire la semplificazione e la velocizzazione dell'azione amministrativa) va inteso:

- *non già nel senso che la sopravvenuta "delibera conformativa" (con la quale l'Università ha infine deciso di adeguarsi 'spontaneamente' alle richieste del Ministero) possa essere fatta 'retroagire' alla data di adozione della delibera (del 28 novembre 2011) con cui l'Ateneo aveva illegittimamente deciso di pubblicare lo Statuto in violazione della L. n.240 del 2010, e possa dunque essere considerata sostitutiva e/o integrativa ("ora per allora" ed in funzione sanante di una nullità radicale ormai definitivamente pronunciata) della predetta precedente delibera illegittima; il che, all'evidenza, sarebbe assurdo e contrario ai principii generali in tema di nullità, annullamento e revoca degli atti amministrativi;*

- *ma - molto più semplicemente - nel senso che allo stato degli atti non occorre una ulteriore 'riapprovazione' della 'delibera conformativa' in questione, posto che con la stessa l'Università ha anticipatamente (e, per così dire, 'transattivamente' e spontaneamente) già aderito al principio (secondo cui il distacco dalle richieste del MIUR comporta una deliberazione del Senato accademico a maggioranza qualificata) espresso dalla sentenza n.150/2015 di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa nel frattempo sopraggiunta.*

Il che equivale ad affermare che alla "delibera conformativa" in questione (adottata, come già più volte ricordato, poco dopo la pubblicazione della sentenza che lo ha definito) *va riconosciuta efficacia*

al solo ed unico fine di evitare che debba essere ripetuta una votazione ormai validamente effettuata.

E non certo che essa possa avere o abbia avuto anche *efficacia retroattiva*; e cioè che possa intervenire o essere intervenuta *al fine di resuscitare o riesumare lo Statuto del 28 novembre 2011; e cioè in funzione sanante ed incidendo su situazioni ormai esaurite e/o su legittime aspettative ormai perfezionatesi.*

Ciò che - come già più volte rilevato - non sarebbe giustificabile sul piano dei principii.

10. Se dunque - in sostanziale aderenza al parere espresso dall'Avvocatura dello Stato (con la nota prot.3705 del 20 marzo 2015) ed in conformità al “principio della conservazione degli atti amministrativi”, al “principio di non aggravamento del procedimento”, ed ai “principii del buon andamento, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa” - *è giuridicamente possibile “salvare” l'ultima deliberazione dell'Università* (anziché considerarla automaticamente “travolta” dalla sentenza di questo Consiglio, il che sarebbe assurdo posto che, come ripetutamente affermato, è stata adottata sia in aderenza al principio formulato in detta decisione, che in conformità alle richieste del MIUR); *e ritenere, conseguentemente, ultimato l'iter approvativo del primo Statuto approvato nella vigenza della normativa di riforma introdotta dalla L. n.240 del 2010, non può che conseguirne che va adesso immediatamente applicato - e veramente senza indugio, visto il tempo ormai trascorso - l'art.2, comma 8, della predetta legge, che impone di avviare le procedure per la costituzione dei nuovi organi statutari.*

Ciò che in effetti avrebbe dovuto essere fatto entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione, nella GURI n.79 del 4 aprile 2015, del decreto rettorale n.881 del 23 marzo 2015;

RITENUTO, in considerazione delle superiori osservazioni ed 'assorbito' quant'altro, che:

- vada giudizialmente dichiarata l'illegittimità della inerzia e del silenzio serbati dall'Università in merito alla istanza della Prof. Febronia Elia volta ad ottenere l'avvio delle procedure di ricostituzione degli Organi statutari;
- vada giudizialmente dichiarato - conseguentemente - l'obbligo a carico del Rettore di avviare senza indugio, e comunque non oltre trenta giorni dalla notificazione della presente decisione a cura della parte interessata (o della sua comunicazione in via amministrativa, se anteriore), le procedure per la costituzione dei nuovi organi societari (ai sensi dell'art.2 comma 8 della L. n.240 del 2010); e ciò anche in ottemperanza alle statuizioni contenute
- vada nominato, per il caso di persistente inottemperanza, un *Commissario ad acta* nella persona del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con facoltà di delega, con l'incarico di eventualmente adottare - in caso di inutile decorso del precedente termine - tutti gli atti idonei e strumentali all'adempimento degli obblighi sopra indicati;
- le spese processuali fra le parti vadano compensate in ragione della particolarità delle questioni affrontate, che hanno visto i Difensori impegnati in non agevoli operazioni ermeneutiche ed analisi ricostruttive.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, dichiara l'illegittimità della condotta silente e comunque inerte tenuta dall'Università degli Studi di Catania sulla richiesta della ricorrente/appellante; e l'obbligo del Magnifico

Rettore del predetto Ateneo di avviare senza indugio e comunque non oltre il termine indicato in motivazione, le procedure per la ricostituzione degli organi statutari dell'Università.

Per il caso di persistente inottemperanza e/o di inutile decorso del termine assegnato, nomina Commissario ad acta il Segretario Generale in carica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'incarico di eventualmente adottare gli atti e provvedimenti idonei e strumentali all'adempimento degli obblighi sopra indicati.

Compensa le spese fra le parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 25 maggio 2016 con l'intervento dei Signori Magistrati:

Claudio Zucchelli, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Carlo Modica de Mohac, Consigliere, Estensore

Alessandro Corbino, Consigliere

Giuseppe Barone, Consigliere

L'ESTENSORE
Carlo Modica de Mohac

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO