

Pubblicato il 05/10/2023

N. 00604/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00257/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 257 del 2023, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Forte e Andrea Galvani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Università degli Studi di Camerino - Direttore Generale *pro tempore*, Università degli Studi di Camerino - Professore Decano *pro tempore*, non costituiti in giudizio; Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Ancona, corso Mazzini, 55 Università degli Studi di Camerino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso cui domicilia in Ancona, corso Mazzini, 55;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Pettinari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione

- della Determinazione del Direttore Generale della -OMISSIS- avente ad oggetto "Istruttoria candidature e Rettore per il sessennio 2023/2029", con cui viene dichiarata non ammissibile la Candidatura del Prof. -OMISSIS- a Rettore per il periodo 1.11.2023/31.10.2029 e se ne dispone l'esclusione dal proseguo dell'iter elettorale

e di altro atto presupposto, contestuale, successivo e conseguente, comunque connesso e correlato, tra cui, con indicazione solo esemplificativa e non esaustiva,

- le note del Direttore Generale della UNICAM del 2.5.2023 e del 10.5.2023 con cui viene richiesto, rispettivamente al Ministero della Università e della Ricerca e all'Avvocatura Distrettuale dello Stato, un parere circa la rieleggibilità nell'Università di Camerino di un ex Rettore in un mandato successivo a quello iniziato al termine del sessennio;

- la nota del Direttore Generale UNICAM del 14.6.2023 con cui viene fornito riscontro alla comunicazione del Prof. -OMISSIS- dell'8.6.2023 e le comunicazioni via mail del 14.6.2023;

- e, per quanto di ragione, del parere reso dalla Avvocatura Distrettuale dello stato in data 10.5.2023 e dal Dicastero interessato in data 23.5.2023, allo stato non conosciuti

- nonché, ove da ritenersi lesivi delle ragioni del ricorrente, dell'art.15, punto 4 e dell'art. 28 dello Statuto UNICAM, emanato con Decreto Rettorale n.190 del 30.7.2012 e del decreto del Decano n. 1 del 2.5.2023, *in parte qua*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Università e della Ricerca, dell'Università degli Studi di Camerino e del prof. -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 settembre 2023 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente, professore ordinario in servizio presso l'Università di Camerino (di seguito anche UNICAM), impugna gli atti e provvedimenti indicati in epigrafe, nella parte in cui gli stessi gli hanno impedito di candidarsi alla carica rettorale in occasione della tornata elettorale del giugno 2023 (sessennio 1° novembre 2023 - 31 ottobre 2029).

All'esito della competizione elettorale, a cui ha preso parte un unico candidato, il prof. -OMISSIS-, quest'ultimo è stato eletto Rettore.

2. In punto di fatto il prof. -OMISSIS- espone quanto segue.

2.1. Con atto n. 401 del 28 aprile 2023 il direttore generale dell'Università individuava il Decano nella prof.ssa -OMISSIS- (*"...che dovrà avviare la procedura di elezioni del Rettore, per il sessennio accademico 2023-2029, nei tempi e con le modalità previsti dallo Statuto..."*), e nominava sé stesso responsabile del procedimento.

Con disposto n. 1 del 2 maggio 2023, il Decano, in conformità a quanto stabilito dal suddetto provvedimento del direttore generale ed a quanto previsto dall'art. 15 dello Statuto dell'Ateneo, ha indetto le elezioni per il rinnovo della carica di Rettore per il periodo 1° novembre 2023 - 31 ottobre 2029, disciplinando l'elettorato attivo e quello passivo (artt. 2 e 4), con l'indicazione del seggio elettorale, e delle modalità di votazione, di scrutinio e proclamazione (artt. 5, 6 e 7).

Per ciò che interessa in questa sede rileva quanto previsto dall'art. 2 del disposto del Decano, secondo cui *“L'elettorato passivo spetta ai professori ordinari a tempo pieno, in servizio presso le Università italiane, che ne hanno diritto ai sensi della normativa e dello Statuto dell'Università di Camerino vigenti al momento dell'emanazione del presente atto”*.

Sebbene l'art. 15, punto 6, dello Statuto di UNICAM non preveda alcun termine di presentazione delle candidature - le quali possono essere presentate anche *“...nel corso dell'Assemblea della Comunità universitaria...”* - in questa tornata elettorale l'Ateneo ha optato per un diverso regime, stabilendo, invece, al punto 3 del decreto di indizione delle elezioni adottato dal Decano che *“...i professori aventi diritto che intendono candidarsi dovranno presentare la propria candidatura entro il 19 maggio 2023...”*.

2.2. Il prof. -OMISSIS-, già Rettore dell'Ateneo camerte nel sessennio 2011/2017, aveva da tempo evidenziato pubblicamente la propria volontà di ricandidarsi, come poi ha formalmente fatto, nei termini e con le modalità stabilite dal provvedimento del Decano. A tal riguardo parte ricorrente sottolinea come tutti gli adempimenti relativi alla elezione del Rettore siano, giusto quanto disposto dall'art. 15, punto 6, dello Statuto, di competenza del Decano, il quale:

- indice le elezioni;
- convoca l'Assemblea della Comunità Universitaria e la presiede;
- convoca il corpo elettorale;
- presiede il seggio elettorale;
- proclama Rettore il candidato che vince le elezioni.

L'art. 3 del decreto n. 1 del 2 maggio 2023 stabilisce che la candidatura doveva essere inviata al Decano il quale avrebbe presidiato a tutti gli ulteriori adempimenti e, in maniera peraltro ultronea, in difformità a quanto previsto dall'articolo 15, punto 6, dello Statuto prevede altresì che *“Il responsabile unico del procedimento, coadiuvato dall'Ufficio Legale dell'Ateneo, istruisce le candidature e le trasmette al Decano, per l'ufficializzazione delle stesse...”*. Tuttavia, conformemente alla normativa sul

procedimento amministrativo (artt. 5 e 6 della L. n. 241/1990), viene pur sempre salvaguardata e confermata la differenza di ruoli tra il responsabile del procedimento, che svolge e cura l'istruttoria, e l'organo competente ad emanare il provvedimento finale.

2.3. Nel caso di specie è invece accaduto che il R.U.P., senza essere affatto coadiuvato dall'Ufficio Legale dell'Ateneo, con disposizione del 23 maggio 2023 (sottoscritta digitalmente alle ore 10.08) - cioè con un atto assunto e comunicato al Decano nello stesso giorno in cui si sarebbe tenuta di lì a poche ore l'Assemblea della Comunità Universitaria deputata alla presentazione ed illustrazione delle candidature e dei relativi programmi - ritenuta la propria legittimazione *ex art. 6, comma 1, let. a), della L. n. 241/1990*, si è spinto ad interpretare la normativa di riferimento e, segnatamente, l'art. 2, comma 1, let. d), della L. 30 dicembre 2010, n. 240, (che stabilisce la “...durata della carica di rettore per un unico mandato di sei anni, non rinnovabile...”) ed il differente testo statutario di UNICAM (il cui all'art. 15, comma 4, invece, prevede che “*Il Rettore...dura in carica sei anni e non è rieleggibile*”), per disporre, sulla scorta di un parere *pro veritate* dell'avv. prof. Giuseppe Caia e di un parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato (entrambi innominati e privi di riferimenti anche solo temporali di sorta), che, poiché il ricorrente è già stato Rettore dell'Università di Camerino dal 2011 al 2017, la “...candidatura del prof. -OMISSIS- è dichiarata non ammissibile e pertanto se ne dispone l'esclusione dal proseguo dell'iter elettorale...”.

2.4. Tale provvedimento, strumentalmente intervenuto a poche ore dalla presentazione dei programmi dei candidati, non ha impedito al Decano di obiettare legittimamente come ogni provvedimento relativo all'ammissione ed esclusione di candidati per l'elettorato passivo alla carica di Rettore dovesse ritenersi di sua esclusiva competenza, per cui, avendo contezza di pareri specializzati che escludono la ricorrenza di ogni elemento di incompatibilità della candidatura presentata dal prof. -OMISSIS-, la prof.ssa -OMISSIS- ha motivatamente disatteso quanto stabilito

dal RUP, e, con nota prot. n. 34892 del 23 maggio 2023, ha disposto la conferma delle due candidature pervenute, ivi inclusa quella del prof. -OMISSIS-.

Tale valutazione e la relativa consequenziale decisione sono state poi espresse e ribadite dal Decano in sede di Assemblea della Comunità Universitaria in cui, quindi, i candidati prof.ri -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno esposto i rispettivi programmi elettorali.

Perciò, in virtù di quanto ufficialmente deciso dall'organo competente, il Decano ha reso noto anche in sede di Assemblea della Comunità Universitaria che non è revocabile in dubbio che, allo stato, i professori legittimamente candidati alla carica di Rettore di UNICAM fossero il prof. -OMISSIS- ed il prof. -OMISSIS-, ai quali, pertanto, dovevano essere garantite le medesime modalità di svolgimento delle rispettive campagne elettorali.

2.5. Così però non è stato, stante l'ostracismo preconcelto alla possibilità che l'odierno ricorrente si candidasse alla carica rettorale, tanto che dal sito UNICAM risultava, illegittimamente, che il solo prof. -OMISSIS- fosse da qualificare come candidato, mentre, arbitrariamente, il prof. -OMISSIS- non veniva indicato come candidato e il suo programma elettorale veniva derubricato come un elenco di mere proposte.

L'odierno ricorrente, a mezzo dei propri legali, con nota del 9 giugno 2023 ha diffidato i competenti organi e uffici dell'Ateneo camerte ad attivarsi immediatamente, ciascuno per quanto di propria competenza, per rettificare ciò che risultava dal sito dell'Università, indicando anche esso ricorrente come candidato e rendendo noto il *link* nel quale era consultabile il suo programma elettorale. Nel contempo il prof. -OMISSIS-, visto che sul sito di UNICAM era pubblicato solo il provvedimento del direttore generale, chiedeva che fossero pubblicati anche la disposizione del Decano di cui alla citata nota prot. n. 34892 del 23 maggio 2023 e il verbale dell'Assemblea della Comunità Universitaria svoltasi il 23 maggio 2023,

tutto ciò al fine di garantire la *par condicio* fra i candidati alla carica rettorale. Ma, nonostante tali richieste, l'Ateneo camerte si è limitato a pubblicare, soltanto il 13 giugno e quindi con estremo ritardo (e, di fatto, solo perché debitamente compulsato a farlo dalla richiesta del prof. -OMISSIS-), il verbale dell'Assemblea.

Il Direttore Generale, con nota del 14 giugno 2023, ha poi fornito riscontro alla prefata comunicazione dell'8 giugno 2023, confermando la legittimità del proprio operato.

Nei giorni precedenti la data delle elezioni, svoltesi il 27 giugno 2023, UNICAM ha perseverato in atteggiamenti ostativi ed impeditivi ad una legittima “campagna elettorale” e ad una presentazione del proprio programma da parte del prof. -OMISSIS-, che non ha dunque potuto illustrare al corpo elettorale le strategie che avrebbe posto in essere nel caso fosse risultato eletto.

Da ultimo il ricorrente evidenzia che il provvedimento del R.U.P., comunicato a poche ore dal giorno in cui era prevista la presentazione dei programmi, risulta lesivo anche della possibilità di ogni professore ordinario di presentare la propria candidatura nel corso dell'Assemblea della Comunità Universitaria.

3. Gli atti e provvedimenti indicati in epigrafe sono censurati per i seguenti motivi:

a) incompetenza relativa. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 dello Statuto di UNICAM. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, punto 3, del disposto n. 1 del 2 maggio 2023 del Decano. Violazione e falsa applicazione dell'art. 28 dello Statuto di UNICAM. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, comma 1, let. o), della L. n. 240/2010. Violazione e falsa applicazione del combinato disposto fra gli artt. 5 e 6 della L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, let. e), della L. n. 241/1990. Violazione del principio dell'autovincolo. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erroneità dei presupposti. Eccesso di potere per sviamento ed ingiustizia manifesta. Eccesso di potere per illogicità, irrazionalità e contraddittorietà manifeste. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Istruttoria

insufficiente e perplessa. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990. Difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione del principio di legittimo affidamento del privato e di correttezza, buona fede e di leale collaborazione tra il privato e la P.A. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di buona amministrazione, di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Con questo primo gruppo di censure il prof. -OMISSIS- evidenzia quanto segue:

- l'operato del direttore generale/R.U.P. è illegittimo per incompetenza e per violazione di legge e dello Statuto di UNICAM, visto che egli si è arrogato il potere (che invece nessuna norma, neppure a carattere regolamentare, gli attribuisce) di escludere un candidato dal novero degli aspiranti alla carica di Rettore. Il direttore generale, quale responsabile del procedimento, aveva esclusivamente il compito di svolgere un'attività istruttoria relativa alle candidature presentate, attraverso l'ausilio dell'Ufficio Legale dell'Ateneo (e non lo ha fatto) e, comunque, avrebbe dovuto sottoporre gli esiti dell'attività svolta all'organo competente ad adottare ogni decisione sulle ammissioni e sulle esclusioni, ossia al professore Decano;
- è infatti a quest'ultimo che la disciplina statutaria (art. 15) attribuisce ogni adempimento relativo al procedimento per l'elezione del Rettore. E nemmeno il decreto del Decano n. 1/2023 prevedeva una diversa disciplina, visto che al direttore generale era stato attribuito il solo, circoscritto e specifico, compito di istruire le candidature che andavano poi trasmesse al Decano per la loro ufficializzazione;
- né l'art. 28 dello Statuto (che disciplina lo *status* e le competenze del direttore generale) prevede alcun ruolo del D.G. nel procedimento per l'elezione del Rettore;
- è nemmeno idoneo a salvare il provvedimento impugnato il richiamo operato dal direttore generale all'art. 6, comma 1, let. a), della L. n. 241/1990, visto che la norma dispone certamente che il responsabile del procedimento “...valuta...le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del

provvedimento...”, ma ciò ai soli fini istruttori, visto che la successiva let. e) prevede che il responsabile del procedimento “...adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all’organo competente per la adozione”, aggiungendo che “L’organo competente per l’adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell’istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale”;

- di tale netta distinzione di compiti fra R.U.P. e organo responsabile per l’adozione del provvedimento finale era del resto consapevole lo stesso D.G., il quale nel disposto del 28 aprile 2023 si è attribuito esclusivamente le funzioni di R.U.P. Del resto, come afferma la giurisprudenza, il fatto che il R.U.P. sia anche competente per l’adozione del provvedimento finale costituisce un’eccezione alla regola generale sancita dall’art. 6 della L. n. 241/1990 (ossia la distinzione di ruoli fra R.U.P. e organo decidente);

- e nel procedimento per cui è causa non è stata prevista alcuna deroga alla regola generale, tanto è vero che il R.U.P., svolta l’istruttoria, non avendo alcuna legittimazione e/o competenza ad adottare il provvedimento finale (cioè l’ammissione dei candidati alla tornata elettorale), ha necessariamente trasmesso le risultanze istruttorie all’organo competente, ossia al Decano. Quest’ultimo, proprio ai sensi dell’art. 6, let. e), della L. n. 241/1990, ha motivatamente disatteso le valutazioni del R.U.P., spiegando le ragioni giuridiche in base alle quali ha ritenuto ammissibile la candidatura del prof. -OMISSIS-;

- più in generale, poi, l’art. 2, comma 1, let. o), della L. n. 240/2010 prevede che il Direttore generale si occupi della “...complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell’ateneo, nonché dei compiti in quanto compatibili, di cui all’articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”. Queste disposizioni, molto imprecise, delineano una figura dirigenziale a cui sono affidate le competenze per l’adozione di atti di gestione relativamente alle attività diverse da

quelle che costituiscono la *mission* di un Ateneo (ossia, didattica e ricerca), cioè tutte le attività strumentali e la gestione del personale tecnico-amministrativo. Il riferimento alla “complessiva” gestione e organizzazione dei servizi induce senz’altro ritenere che la legge attribuisce al D.G., semmai, un ruolo di coordinamento e non di amministrazione attiva, con compiti di snodo tra gli organi di indirizzo politico e gli organi amministrativi (il che fra l’altro è coerente con il fatto che la nomina del D.G. è fiduciaria);

- tornando alla vicenda per cui è causa, il previsto passaggio delle candidature, una volta effettuata l’istruttoria, dal R.U.P. al Decano ai fini della loro “ufficializzazione” non può non significare come spettasse al Decano determinarsi in merito all’ammissibilità delle candidature, eventualmente anche andando in contrario avviso rispetto alla proposta del R.U.P.;

- il tutto senza considerare che la mancata “esternalizzazione” da parte del Decano, con proprio provvedimento, di quanto istruito dal R.U.P., impedisce a monte e a priori di classificare la proposta del R.U.P. come provvedimento amministrativo;

- laddove si voglia ritenere, in via del tutto subordinata ed eventuale, che al direttore generale/R.U.P. sia stata attribuita la competenza ad adottare un provvedimento avente effetti esterni diretti e/o vincolanti nei confronti del Decano (al quale, secondo tale prospettazione, spetterebbe solo l’adozione di atti di ufficializzazione), e che tale potere del direttore generale derivi dall’art. 28 dello Statuto e/o dal provvedimento del Decano del 2 maggio 2023, allora la norma statutaria e il decreto del Decano sarebbero *in parte qua* illegittimi per violazione della L. n. 240/2010 e della L. n. 241/1990;

- sono dunque del tutto prive di pregio le considerazioni svolte dal direttore generale nella nota del 14 giugno 2023, in cui il dirigente rivendica un non meglio identificato potere decisorio in relazione “...alla complessiva organizzazione e gestione dei servizi e dei procedimenti amministrativi...” di competenza dell’Ateneo. Sfugge, però, al direttore

generale che quello relativo all'elezione del Rettore è un procedimento amministrativo del tutto peculiare, il cui *iter* e le rispettive competenze valutative e decisionali sono delineate nella normativa di riferimento, cioè nello Statuto. E l'art. 15 dello Statuto camerte non menziona mai la figura del D.G., che pertanto è organo estraneo ed alieno a questo procedimento, mentre menziona espressamente la figura del Decano, attribuendogli specifici compiti istituzionali, così come è accaduto nelle precedenti tornate elettorali;

- va aggiunto che la figura del Decano è contemplata anche dall'art. 97 del D.P.R. n. 382/1980, il quale prevede che *“...sei mesi prima della scadenza dei mandati le elezioni sono indette dal decano dei professori ordinari, il quale provvede altresì alla costituzione di un seggio elettorale e alla designazione del professore ordinario che dovrà presiederlo”*;

- alla luce di quanto precede, sono infondate anche le considerazioni espresse dal direttore generale circa la natura del provvedimento del Decano prot. 34892 del 23 maggio 2023 (definito una mera “nota personale” e non un “provvedimento”), visto che tale atto reca per l'appunto l'ufficializzazione delle candidature, come previsto dall'art. 15 dello Statuto. Va inoltre considerato che il Decano si è espresso anche nella sua qualità di presidente dell'Assemblea della Comunità Universitaria, ai sensi dell'art. 15, comma 7, dello Statuto;

- da ultimo, ulteriore conferma della illegittimità dell'operato del D.G. proviene anche da due *ex* rettori dell'Ateneo camerte, i quali, con mail del 15 giugno 2023, hanno espresso la loro qualificata opinione, affermando che il Decano ha agito *“...nel pieno rispetto delle norme generali (leggi dello Stato) e statutarie che, entrambe, conferiscono al Decano e (e non da altri) l'autorità di accettare le candidature. Né le norme di legge, né le regole dello Statuto attribuiscono – ed a ragion veduta – nella procedura di elezione del rettore alcun ruolo al Direttore Generale”*;

b) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2 della L. n. 240/2010. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15, punto 4, dello Statuto UNICAM. Violazione e/o falsa

applicazione delle disposizioni sulla legge in generale. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti ed erroneità dei presupposti. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifeste. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Violazione e falsa applicazione del principio di legittimo affidamento del privato e di correttezza, buona fede e di leale collaborazione tra il privato e la P.A. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33, comma 6, Cost. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 51 Cost. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e dei principi di buona amministrazione, efficacia, efficienza ed economicità.

Con questo secondo gruppo di censure, parte ricorrente evidenzia che:

- l'art. 2 della L. n. 240/2010 stabilisce che “...*le università statali...provvedono...a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'Ateneo, nel rispetto dei principi di autonomia di cui all'Art.33 della Costituzione, ai sensi dell'art.6 della L.9.5.1989 n.168...con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi...*”. In questa sede rilevano i criteri di cui alla let. c) e alla let. d), secondo cui lo Statuto deve contenere la “...*c) determinazione delle modalità di elezione del rettore tra i professori ordinari in servizio presso le università italiane*”, [aggiungendo che “*Qualora risulti eletto un professore appartenente ad altro ateneo, l'elezione si configura anche come chiamata e concomitante trasferimento nell'organico dei professori della nuova sede*”] e stabilire la “*d) durata della carica di rettore per un unico mandato non rinnovabile*”;

- UNICAM, nel proprio statuto, all'art. 15, punto 4, prevede che “*Il Rettore viene eletto tra i professori di ruolo che ne hanno diritto ai sensi della normativa vigente. Dura in carica sei anni e non è rieleggibile*”. Come si può vedere, la terminologia utilizzata da UNICAM che, impropriamente e illegittimamente, parla di “non rieleggibilità” del Rettore, non è affatto conforme e/o coerente con la diversa e chiara dizione utilizzata dal legislatore statale, che si esprime invece in termini di “non rinnovabilità” della carica

e non del soggetto, professore persona fisica, che, di volta in volta la ricopre (ovvero aspira a farlo);

- l'art. 2, comma 1, let. d), della L. n. 240/2010, nel prevedere uno sbarramento di durata temporale di sei anni, si riferisce con ogni evidenza alla durata della carica accademica che non può essere oggetto di rinnovo - e, cioè, non può essere prorogata oltre la sua durata stabilita, *ex lege*, inderogabilmente, in (massimo) sei anni - e non anche al professore che a tale carica aspiri, il quale, va peraltro evidenziato, può legittimamente ambire a ricandidarsi per un secondo mandato in altro Ateneo, come si evince dalla chiara dizione della let. c) del medesimo articolo di legge;

- a favore della predetta tesi esegetica milita anzitutto l'interpretazione letterale della disposizione normativa di cui trattasi che, come è noto, a mente dell'art. 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale, è il criterio primo e cardine di discernimento del significato di una norma giuridica. Sicché, se il legislatore si è espresso in termini di “...durata della carica di rettore...” e non di durata in carica del rettore, non è revocabile in dubbio che il riferimento è oggettivo al dato temporale del mandato (*id est*, della carica accademica) e non soggettivo, ossia al professore che di volta in volta ricopre il *munus*;

- a non diversa conclusione si perviene valorizzando l'utilizzazione del termine “unico”, riferito al mandato di sei anni, in luogo del ben diverso concetto di “solo” e/o “esclusivo”, in uno con la prevista mera non rinnovabilità, perché da ciò si comprende la volontà del legislatore primario di normare la durata della carica accademica e non di prevedere ostacoli alla ricandidabilità del soggetto che vi aspira, seppur non consecutivamente;

- inoltre, la scelta del concetto, ancor prima che del termine, di “rinnovabilità” comporta che il termine non può che riferirsi alla carica ed al relativo mandato in quanto non è sintatticamente ascrivibile e/o attribuibile alla persona fisica in quanto non è il Rettore persona fisica che può “rinnovarsi”;

- ogni altra interpretazione si porrebbe poi in frontale contrasto sistematico con la coeva previsione normativa che rende possibile al professore universitario di essere eletto anche in un Ateneo diverso da quello di appartenenza, dove può anche aver già ricoperto la carica rettorale;

- altro elemento che milita in favore della tesi qui sostenuta è la *ratio legis* della riforma del 2010, ossia evitare, con la introduzione del mandato sessennale, che la durata in carica del Rettore finisse per essere disancorata da criteri e parametri temporali certi, il che però non implica alcun divieto di reiterazione dell'esercizio del *munus* rettorale nei riguardi di un professore universitario in possesso dei requisiti di legge, il quale ha quindi diritto di concorrere anche nelle competizioni elettorali successive. In quest'ottica i limiti di durata del mandato devono essere letti a garanzia dell'indipendenza dell'elezione del Rettore, escludendo che il titolare dell'incarico possa essere indotto ad esercitarlo per ottenerne la riconferma alla scadenza;

- ma se così è, le finalità perseguite dal legislatore possono essere assicurate attraverso un meccanismo di "moratoria", ossia impedendo al Rettore uscente di ricandidarsi nella tornata elettorale immediatamente successiva, mentre nessun *vulnus* per il sistema si ha quando, decorso un sessennio (e venuta dunque meno qualsiasi ingerenza dell'interessato nella gestione dell'Ateneo), un *ex* Rettore voglia ricandidarsi. Ogni diversa interpretazione avrebbe conseguenze non solo illegittime ma, addirittura, aberranti, contrarie ad ogni più banale principio di civiltà (non solo giuridica), visto che un professore, eletto Rettore a 30/35 anni, non potrebbe più ricandidarsi nel successivo trentennio della sua carriera accademica;

- ulteriori addentellati alla tesi interpretativa qui sostenuta possono rinvenirsi in altri settori dell'ordinamento in cui sono previste ipotesi di non rieleggibilità, le quali non prevedono mai una assoluta e perpetua ineleggibilità. Così, ad esempio, nelle amministrazioni comunali, dove il soggetto che ha esercitato la funzione di Sindaco,

trascorso il tempo di una intermedia ineleggibilità, può essere di nuovo rieletto; parimenti, anche per i membri del C.S.M. è prevista la non immediata rieleggibilità;

- alla luce di quanto precede, l'art. 15 punto 4 dello Statuto di UNICAM, in disparte la diversa, errata e/o inappropriata terminologia usata, non può che essere interpretato in conformità alla normativa sovraordinata. Per cui tale disposizione regolamentare non può disporre la non rieleggibilità a Rettore, per il resto della sua ulteriore vita professionale, del professore persona fisica che ha già ricoperto tale ruolo universitario apicale, perché un siffatto divieto non è previsto dalla normativa di rango primario;
- diversamente opinando, la norma statutaria di cui trattasi non potrebbe che ritenersi illegittima in quanto se è vero che, a mente dell'art. 33 della Costituzione, le Università hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, è però certo che, costituendo la *lex principii* il limite della autonomia universitaria, lo Statuto non può di certo contraddire i principi di matrice legislativa, ossia, nella fattispecie odierna, “...*i principi e criteri direttivi...*” stabiliti dall'art. 2 della L. n. 240/2010. In particolare, proprio in tema di disciplina dell'elezione degli organi universitari di vertice, la giurisprudenza ha chiarito come si tratti di materia riservata alle fonti di rango primario, non avendo formato oggetto di delegificazione e di rimessione all'autonomia statutaria universitaria;
- da ultimo va richiamato l'art. 51 della Costituzione, il quale, come noto, stabilisce che “...*tutti i cittadini dell'uno dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza...*”. È del tutto evidente come tale diritto di rango costituzionale verrebbe ad essere leso ove si volesse accedere alla restrittiva interpretazione dell'Università camerte, la quale, peraltro, prevedendo l'impossibilità per chi ha ricoperto in passato la carica rettorale di ricandidarsi, si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione. Infatti vi sono disposizioni statutarie di vari Atenei italiani che, coerentemente con la normativa vigente, esplicitamente

stabiliscono la possibilità di ulteriori mandati, purché non consecutivi (in ricorso vengono richiamati a titolo esemplificativo l'art. 15, punto 5, dello Statuto dell'Università di Macerata, - il quale prevede che "*Il Rettore è eletto fra i professori ordinari in servizio presso le università italiane. Dura in carica sei anni e non può essere rieletto consecutivamente per un secondo mandato*" - e gli Statuti dell'Università per Stranieri di Siena e dell'Università dell'Insubria). Si verrebbe dunque a creare una ingiustificata disparità di trattamento a danno dei professori in servizio presso UNICAM rispetto ai colleghi di altri Atenei.

4. Per resistere al ricorso si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Università e della Ricerca, l'Università di Camerino e il prof. -OMISSIS-.

Con decreto presidenziale n. 147/2023 è stata respinta la domanda di concessione di misure cautelari *inaudita altera parte* (*id est*, di ammissione con riserva alla competizione elettorale) e, tenendo conto del fatto che il nuovo Rettore si insedierà il 1° novembre 2023, è stata fissata per il 20 settembre 2023 l'udienza di trattazione del merito.

In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato le memorie conclusionali.

La causa è passata in decisione dopo ampia discussione orale.

DIRITTO

5. Iniziando la trattazione dal primo motivo, va anzitutto evidenziato che sono del tutto inconferenti le considerazioni di parte ricorrente in merito alla tempistica del provvedimento impugnato e al fatto che l'operato del direttore generale ha impedito la presentazione delle candidature nel corso dell'Assemblea della Comunità Universitaria. Infatti:

- è stato il Decano, con il proprio disposto del 2 maggio 2023 (rimasto inoppugnato *in parte qua*), a stabilire che l'unica modalità di presentazione delle candidature era la trasmissione delle domande a mezzo PEC e che il termine ultimo

per l'adempimento di tale onere era fissato alle ore 13.00 del 19 maggio 2023. Ne consegue che era precluso a chicchessia (e dunque non solo al prof. -OMISSIS-) di presentare la propria candidatura nel corso dell'Assemblea della Comunità Universitaria;

- lo stesso Decano ha poi fissato la data della riunione dell'Assemblea senza tenere conto del poco tempo a disposizione del R.U.P. per verificare l'ammissibilità delle candidature pervenute;

- poiché la domanda del prof. -OMISSIS- è pervenuta il giorno 19 maggio 2023 (venerdì) e poiché si sono resi necessari gli approfondimenti di ordine giuridico sui cui si è ampiamente riferito in ricorso e negli scritti difensivi delle controparti, si deve concludere nel senso che il provvedimento impugnato è stato adottato con la massima celerità possibile dal direttore generale.

6. Ciò detto, il primo motivo, che involge vari profili, va dichiarato infondato alla luce delle considerazioni di seguito esposte.

I profili da esaminare attengono a:

- natura del procedimento elettorale finalizzato alla individuazione del Rettore;

- identificazione delle competenze del Decano alla luce della legge statale e dello Statuto di UNICAM;

- conseguente delimitazione delle competenze del direttore generale/R.U.P. alla luce dello Statuto dell'Ateneo e della L. n. 241/1990;

- valore degli atti adottati, rispettivamente, dal Decano e dal R.U.P. nell'ambito del procedimento per cui è giudizio.

6.1. Quanto alla natura del procedimento previsto dallo Statuto di UNICAM per l'elezione del Rettore di un Ateneo, va detto che si tratta di un procedimento in nessun modo comparabile a quelli elettorali in senso proprio, ossia finalizzati al rinnovo degli organi politici statali o locali. Questo è tanto vero che le formalità procedurali previste al riguardo dallo Statuto non sono nemmeno lontanamente

paragonabili a quelli che coinvolgono le commissioni e gli uffici elettorali in occasione delle elezioni politiche o amministrative.

Si tratta dunque di un normale procedimento amministrativo (come alla fin fine sono gli ordinari procedimenti elettorali), nell'ambito del quale non assume peraltro rilievo particolare quell'esigenza di una necessaria pluralità delle candidature valorizzata dal Decano nella nota del 23 maggio 2023 e nel corso dell'Assemblea della Comunità Universitaria, visto che al di fuori dell'ambito politico vero e proprio non esiste l'esigenza di avere una "maggioranza" e un'"opposizione" affinché si possa parlare di democraticità di un ordinamento. A questo riguardo si può aggiungere che il corpo elettorale universitario, laddove non gradisca il fatto che la competizione coinvolge un solo candidato, ha pur sempre la possibilità di far "saltare" le elezioni rinunciando a votare e impedendo dunque il raggiungimento del *quorum* minimo che nella specie è previsto dall'art. 15, comma 8, dello Statuto di UNICAM.

6.2. Quanto alla figura del Decano, va osservato che:

- ai sensi dell'art. 2, comma 1, let. a), della L. n. 240/2010 e degli artt. 15 e ss. dello Statuto di UNICAM, il Decano non è un organo dell'Università, ma è piuttosto una figura peculiare dell'ordinamento universitario, nata agli albori della storia degli atenei e conservata anche nell'attualità in omaggio più che altro alla tradizione;
- con questo non si vuole negare che la figura esista e che abbia proprie prerogative, ma queste sono limitate a quanto previsto dalla legge e/o dallo Statuto. Le disposizioni che menzionano il Decano, ai fini che qui interessano, sono le seguenti: art. 97, ultimo comma, del D.P.R. n. 382/1980 (il cui contenuto è stato riportato nel precedente § 3., *sub* motivo a) e art. 15, commi 6, 7 e 9, dello Statuto di UNICAM. Il comma 6 stabilisce che *“Sei mesi prima della scadenza del mandato, sono indette le elezioni del Rettore, che si svolgono non prima di quaranta e non oltre sessanta giorni dall'indizione. Almeno venti giorni prima delle votazioni, viene convocata l'assemblea della Comunità*

universitaria. Agli adempimenti suddetti provvede il Decano dei professori di prima fascia (o, in caso di impedimento, chi lo segue in ordine di anzianità), che presiede l'assemblea, convoca il corpo elettorale e costituisce e presiede il seggio elettorale. [...]”, il comma 7 contiene disposizioni analoghe per il caso in cui la carica rettorale si renda vacante prima della scadenza naturale, mentre il comma 9 si limita a prevedere che *“Il Rettore è proclamato eletto dal Decano ed è nominato con Decreto del Ministro competente”*.

Ad esse va aggiunta la specifica disposizione contenuta nel disposto n. 1 del 2 maggio 2023, in cui il Decano ha previsto testualmente che *“Il Responsabile Unico del Procedimento, coadiuvato dall'Ufficio Legale dell'Ateneo, istruisce le candidature e le trasmette al Decano, per l'ufficializzazione delle stesse”*. Ora, il termine “ufficializzare” non può coincidere con i termini “ammettere” o “escludere”, perché l'ufficializzazione, in senso tecnico, implica che l'organo a ciò preposto rende per l'appunto “ufficiale” una decisione assunta da un altro organo. Se così non fosse, sarebbe del tutto inutile scindere le due fasi, il che è osservabile esaminando un qualsiasi provvedimento amministrativo (ad esempio, il provvedimento con cui il Questore dispone il c.d. foglio di via obbligatorio non deve essere “ufficializzato” da nessun altro organo, ma semmai va notificato al destinatario affinché acquisti efficacia nei suoi confronti). E, del resto, nei procedimenti elettorali veri e propri l'ammissione delle liste viene disposta da appositi organi, mentre l'“ufficializzazione” delle liste ammesse costituisce un mero adempimento successivo, che si concreta nella stampa e nell'affissione al pubblico degli elenchi delle liste e dei candidati e delle schede elettorali.

Per concludere sul punto, la figura del Decano può essere assimilata, ovviamente con le debite differenze, a quella del consigliere anziano nei consigli comunali e provinciali, figura che, pur essendo prevista da specifiche norme di legge (artt. 39 e 40 del T.U.E.L.), non è un organo della Provincia e del Comune. L'assimilazione, in particolare, riguarda le funzioni del consigliere anziano in merito alla convocazione

della prima seduta del nuovo consiglio - il cui ordine del giorno è in qualche modo vincolato (si veda l'art. 41 del T.U.E.L.) - che il consigliere anziano presiede fino all'elezione del presidente del consiglio.

6.3. In conseguenza di quanto appena detto, le competenze del direttore generale di un Ateneo (il quale è invece un organo previsto dalla L. n. 240/2010 e quindi dagli Statuti universitari) si estendono, anche ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 165/2001 (richiamato dall'art. 2, comma 1, let. o), della L. n. 240/2010), a tutti i procedimenti amministrativi estranei agli ambiti della didattica e della ricerca, esclusi quelli per i quali sussiste la espressa competenza di un altro organo dell'Ateneo (Rettore, Consiglio di Amministrazione e Senato Accademico) e fatte salve le deleghe che il D.G. ritenga di conferire ad altri dirigenti.

Nella specie, l'art. 28 dello Statuto di UNICAM non prevede, con riguardo alle competenze del direttore generale, limitazioni o eccezioni rispetto a quanto stabilito dalla legge statale.

Va fra l'altro evidenziato che il Rettore di UNICAM non viene eletto solo dal corpo docente, ma anche, sia pure con "voto limitato", dal personale amministrativo e dagli studenti, per cui non si giustifica in ogni caso una sorta di riserva di competenza in favore del Decano dei professori nella gestione del procedimento elettorale. Per questo motivo anche la disposizione dell'art. 97, ultimo comma, del D.P.R. n. 382/1980 va letta ed interpretata alla luce del primo comma, il quale prevedeva che il Rettore fosse eletto solo dai docenti e dai ricercatori dell'Ateneo.

6.4. Alla luce di quanto detto nei precedenti tre paragrafi si può esaminare l'ultima delle questioni indicate al § 6.

La difesa di parte ricorrente, al fine di accreditare la tesi di fondo che informa di sé il primo motivo di ricorso, ha evidenziato fra le altre cose che la natura provvedimento dell'atto di ufficializzazione delle candidature è confermata dalla

circostanza che, in caso di mancato esercizio da parte del Decano del relativo potere, il procedimento elettorale si arresterebbe.

Al riguardo va rilevato che, ai sensi dell'art. 2, commi 9-bis e 9-ter, della L. n. 241/1990 ciascuna amministrazione deve individuare il titolare del potere sostitutivo (aggiungendo che, in caso di mancata designazione, “...*il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione...*”), il quale adotta gli atti rispetto ai quali è decorso inutilmente il termine massimo di conclusione del procedimento o del sub-procedimento previsto dalla legge o dai vari regolamenti attuativi dell'art. 2 della L. n. 241/1990.

Pertanto, laddove il Decano non proceda all'ufficializzazione delle candidature o ad uno o più degli adempimenti previsti dallo Statuto ai fini dell'elezione del Rettore, tali atti sono adottati dall'organo titolare del potere sostitutivo (il quale, in assenza di designazione, è individuato *ex lege* nel direttore generale dell'Ateneo).

Non è questo dunque l'elemento che consente di riconoscere natura provvedimento all'atto di “ufficializzazione” delle candidature.

Vi è poi un altro dato abbastanza inspiegabile se ci si pone nell'ottica di parte ricorrente.

Infatti, se davvero la decisione circa l'ammissibilità delle candidature fosse di competenza del Decano, allora non si comprende perché a tale “decisione” non sia seguita l'ammissione della candidatura del prof. -OMISSIS-, con tutto ciò che ne doveva conseguire in termini burocratici, ad esempio la stampa delle schede elettorali riportanti i nomi dei due candidati, la pubblicazione dei rispettivi programmi, etc. In questo senso non poteva certo essere il direttore generale a bloccare quello che sarebbe dovuto essere il normale corso del procedimento, così come il direttore generale non può opporsi all'esecuzione dei provvedimenti adottati

dal Rettore, dal C.d.A. o dal Senato Accademico (fatto salvo naturalmente il c.d. potere di rimostranza).

Questo testimonia che, in realtà, le competenze del Decano sono limitate: all'indizione delle elezioni; alla ufficializzazione delle candidature ritenute ammissibili dall'organo incaricato di istruire le domande (nella specie il direttore generale/R.U.P.); alla convocazione dell'Assemblea della Comunità Universitaria dedicata alla presentazione dei candidati; alla costituzione e alla presidenza del seggio elettorale; alla conduzione delle operazioni elettorali e allo spoglio finale; alla proclamazione del Rettore eletto. Queste sono infatti le specifiche competenze che lo Statuto di UNICAM e le leggi richiamate al precedente § 6.2. pongono in capo al Decano.

Del resto anche la nota del Decano del 23 maggio 2023 presenta un contenuto ambiguo, non consono ad un provvedimento amministrativo vero e proprio. Innanzitutto la nota è indirizzata anche al Rettore, ossia ad un organo che non aveva alcun titolo ad intervenire nel procedimento elettorale, nemmeno per "correggere" eventuali errori in cui fossero incorsi il Decano e/o il direttore generale.

In secondo luogo, nel penultimo capoverso il Decano "chiede" (evidentemente ai destinatari della nota) di tenere conto del diritto della comunità universitaria di esprimere il proprio voto nell'ambito di procedure trasparenti condotte secondo una tempistica adeguata (*in parte qua* viene in rilievo la questione della tempestività del provvedimento impugnato, di cui si è già detto al precedente § 5).

Nell'ultimo capoverso vi è la parte dispositiva, la quale, però, è letteralmente limitata alla ammissione sia del prof. -OMISSIS- che del prof. -OMISSIS- ad esporre i propri programmi nell'Assemblea che si sarebbe tenuta lo stesso 23 maggio 2023. Questo è tanto vero che lo stesso Decano, come risulta alle pagg. 5 e 6 del verbale della riunione dell'Assemblea, nel corso dell'assise dichiarava che sarebbe stato questo Tribunale a dover dirimere la questione in caso di ricorso del candidato escluso ed

evidenziava, tuttavia, che, laddove la pronuncia del T.A.R. fosse intervenuta dopo lo svolgimento delle elezioni e fosse stata favorevole al prof. -OMISSIS-, quest'ultimo sarebbe stato ormai irrimediabilmente danneggiato per non aver potuto svolgere la propria campagna elettorale in condizioni di parità con il prof. -OMISSIS-, a cominciare dalla presentazione del programma nel corso dell'Assemblea della Comunità.

In questo senso, dunque, l'intento del Decano è stato soprattutto di natura "cautelare", ossia ha voluto consentire al prof. -OMISSIS- di intervenire ufficialmente all'Assemblea, ferma restando la necessità di sciogliere in altra sede la questione della ricandidabilità e/o della rieleggibilità dell'interessato.

6.5. Da ciò consegue che il richiamo all'art. 6, let. e), della L. n. 241/1990 operato dal ricorrente è sterile, poiché *in parte qua* si dà per assodato un profilo che deve invece essere accertato in base ad un'analisi coordinata della normativa applicabile.

La disposizione in commento, infatti, per non risultare del tutto tautologica (perché *in parte qua* affermerebbe l'ovvio principio secondo cui un funzionario pubblico può adottare gli atti che rientrano nella sua competenza), va letta in combinato disposto con altre norme - di legge o organizzative interne di ogni singola P.A. - che stabiliscono le competenze degli organi e degli uffici.

Non è quindi l'art. 6 a stabilire direttamente le competenze, il suo scopo (originario, va detto) essendo quello di delineare i compiti di quella figura nuova - ossia il responsabile unico del procedimento - che nel 1990 era davvero rivoluzionaria. In questo senso l'art. 6, let. e), aveva in origine solo lo scopo di chiarire che, in linea di principio, non vi è alcuna incompatibilità fra il ruolo di R.U.P. e quello di organo decidente.

Per cui nella specie la dedotta incompetenza del direttore generale/R.U.P. non può essere desunta dall'art. 6, let. e), della L. n. 241/1990.

Ne conseguono ulteriormente la legittimità del disposto n. 1 del Decano nella parte in cui ha stabilito le funzioni del direttore generale/R.U.P. e la legittimità degli artt. 15, comma 6, e 28 dello Statuto di UNICAM.

6.6. Per tutte queste ragioni, nonché per le altre esposte dalle parti resistenti, le censure di cui al primo motivo vanno dichiarate infondate.

7. Si deve passare ora a trattare del profilo sostanziale, ossia della correttezza in sé della decisione del direttore generale qui impugnata.

A questo proposito il Collegio ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

7.1. Quanto alla L. n. 240/2010, il disposto dell'art. 2, comma 1, let. d), non è suscettibile di alcuna altra interpretazione diversa da quella sostenuta dalle amministrazioni resistenti.

In effetti, nel momento in cui la norma primaria dispone che gli Statuti universitari debbono prevedere la “...*durata della carica di rettore per un unico mandato di sei anni, non rinnovabile...*”, davvero non si vede come si possano accogliere le prospettazioni del ricorrente, il quale:

- per un verso, fonda le presenti censure sulla dedotta difformità giuridica fra il concetto di “rinnovabilità” (utilizzato dal legislatore statale) e quello di “rieleggibilità” (utilizzato invece nello Statuto di UNICAM);
- per altro verso, pretende di riscrivere completamente la disposizione statutaria (e, per la verità, anche la norma primaria), facendole esprimere un precetto giuridico che in alcun modo emerge da essa;
- per altro verso ancora, deduce la violazione dei principi costituzionali desumibili dagli artt. 3, 51 e 97 della Carta (ma senza, come si dirà *infra*, sollevare espressamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, let. d), della L. n. 240/2010).

7.2. Partendo dalla prima questione, può anche ammettersi che il concetto di rinnovabilità non coincide esattamente con quello di rieleggibilità, ma questo non è dirimente visto che:

- l'art. 2 della L. n. 240/2010, come si è già detto, oltre a prevedere la non “rinnovabilità” dell’incarico di rettore, ne prevede anche la “unicità”;
- ciò vuol dire che il legislatore statale ha voluto prevedere che un professore universitario possa ricoprire l’incarico apicale presso l’Ateneo di appartenenza per una sola volta nella propria carriera (incarico, per l’appunto, “unico”). Diversamente la L. n. 240/2010 dispone, ad esempio, per i membri del C.d.A. (art. 2, comma 1, let. m), in cui si prevede la possibilità di un secondo mandato);
- in questo senso, pertanto, la previsione statutaria di UNICAM si pone in perfetta aderenza al dettato normativo statale, stabilendo che “...*Il Rettore viene eletto tra i professori di ruolo che ne hanno diritto ai sensi della normativa vigente. Dura in carica sei anni e non è rieleggibile...*”. Del resto, con riguardo invece ai componenti del Senato Accademico e del C.d.A., l’art. 2, comma 1, lett. g) ed m), della L. n. 240/2010 (che trovano riscontro negli artt. 18 e 19 dello Statuto di UNICAM) prevedono espressamente la “rieleggibilità” per un secondo mandato, per cui vale il broccardo *ubi lex voluit dixit*. Altro indiscutibile argomento testuale risiede nel fatto che la versione dello Statuto previgente a quella attuale prevedeva che un *ex* Rettore non fosse “immediatamente” rieleggibile (contemplava cioè un periodo di “moratoria” di durata pari a quella del mandato), per cui l’eliminazione di quell’avverbio non può che significare che UNICAM ha voluto prevedere la non rieleggibilità degli *ex* Rettori;
- quanto alla disquisizione linguistica e concettuale in cui indulge la difesa del ricorrente, va detto che, in base alla medesima norma statutaria, non vi è alcun rischio che l’incarico del Rettore possa essere prorogato oltre il sessennio (e non si comprende peraltro chi potrebbe disporre tale proroga). Infatti, l’art. 15 prevede

che, in caso di cessazione dalla carica del Rettore, le sue funzioni, sino all'elezione del nuovo Rettore, sono svolte dal Prorettore vicario, l'unico dei Prorettori che non è colpito dalla decadenza automatica contestuale alla cessazione del Rettore dalla carica. La norma, dettata principalmente per disciplinare ipotesi eccezionali (quali la morte, l'interdizione giudiziaria, etc., del Rettore), si applica anche nel caso in cui le operazioni elettorali, per qualsiasi motivo, si protraggano al punto che il nuovo Rettore non si possa insediare il 1° novembre dell'anno di riferimento. Non vi è pertanto alcuna ipotesi in cui l'incarico del Rettore possa essere "rinnovato" oltre la sua scadenza naturale. Ne risulta confermato che, ai fini che qui rilevano, la diversa terminologia utilizzata nello statuto dell'Ateneo camerte (la quale trova peraltro riscontro in numerosi altri Statuti universitari agevolmente reperibili sui siti istituzionali delle rispettive Università - si vedano, ad esempio: l'art. 3 dello Statuto dell'Università di Sassari, l'art. 19 dello Statuto dell'Università di Teramo, l'art. 6 dello Statuto dell'Università di Catania e l'art. 44 dello Statuto dell'Università del Salento) rispetto a quella usata dal legislatore del 2010 non implica alcuna differenza sostanziale di disciplina.

7.3. Parte ricorrente, come detto, pretende invece di riscrivere la norma statutaria, facendole dire che la rielezione sarebbe possibile trascorso un sessennio di "raffreddamento" (secondo il suggestivo termine contenuto nel parere *pro veritate* del prof. Caia acquisito dal direttore generale di UNICAM nell'ambito del procedimento).

Ora, questa ardita operazione esegetica - che *in apicibus*, come si vedrà *infra*, sarebbe preclusa perfino alla Corte Costituzionale - è influenzata da una circostanza episodica e non tiene quindi conto di due elementi.

La circostanza episodica è legata al fatto che il prof. -OMISSIS- è stato eletto alla carica rettorale in giovane (per un docente universitario, è bene precisare) età, ma questa è una situazione che non necessariamente riguarda tutti gli *ex* Rettori, la gran

parte dei quali, al contrario, assurge alla funzione apicale a coronamento della carriera accademica.

I due elementi di cui non tiene conto la difesa del ricorrente consistono invece nel fatto che non è dato comprendere il motivo per cui il sessennio di “raffreddamento” dovrebbe essere uno solo (e non due o tre) e nel fatto che la necessità di almeno un sessennio di “raffreddamento” escluderebbe dalla possibilità di ricandidarsi gli *ex* Rettori che cessano dalla carica in prossimità del collocamento in quiescenza (i quali avrebbero la sola “colpa” di essere stati eletti in età avanzata).

7.4. Queste ultime considerazioni portano il Collegio a trattare dei profili costituzionali, i quali, come detto, sono per lo più esposti al fine di indurre il Tribunale a fornire alle norme in commento un’interpretazione costituzionalmente orientata e non già a dedurre specifiche questioni di costituzionalità. Peraltro, poiché la q.l.c. potrebbe essere sollevata *ex officio* dal Tribunale, le questioni *de quibus* vanno esaminate anche in quest’ottica e, al riguardo, si deve tenere conto, fra le altre cose, di una recentissima sentenza della Consulta, pubblicata dopo che la presente causa era stata già introitata per la decisione.

Partendo dall’art. 3 Cost., va detto che, a quanto consta al Ministero dell’Università e in base a ciò che il Collegio ha potuto verificare attraverso una rapida lettura di numerosi Statuti universitari, solo tre Atenei prevedono la rieleggibilità, sia pure non immediata, degli *ex* Rettori (si tratta dell’Università di Macerata, dell’Università dell’Insubria e dell’Università per Stranieri di Siena). Non può quindi predicarsi una disparità di trattamento, nemmeno rispetto ai docenti della vicina Università di Macerata, visto che le Università non sono enti a base territoriale.

Quanto all’art. 51 Cost., va osservato che l’elettorato passivo non è un diritto assoluto, esistendo numerosi limiti, sia quanto ai requisiti per l’accesso alle cariche, sia per quanto concerne la questione qui controversa.

Basta citare, ad esempio, il caso dei giudici costituzionali (art. 135 Cost.).

Né vengono in rilievo i principi di cui agli artt. 33 e 97 Cost., visto che, come detto, il ricorrente prende spunto dalla propria vicenda personale al fine di accreditare l'idea che un professore eletto alla carica apicale in età giovane abbia dimostrato di essere una risorsa preziosa per l'Ateneo e che dunque non risponde al principio costituzionale di buon andamento la rinuncia definitiva a tale elevata professionalità. Questo argomento, però, prova troppo, perché esso potrebbe essere fatto valere in tutti i casi in cui l'ordinamento prevede legittimi limiti alla rieleggibilità o ricandidabilità di un soggetto a determinate cariche pubbliche. Anche per i giudici costituzionali, soggetti di elevatissimo profilo giuridico, la Costituzione prevede la unicità del mandato, nonostante non si possa dubitare del fatto che le risorse professionali degli *ex* giudici sono certamente preziose e dunque giustificerebbero la possibilità di ulteriori mandati.

Ma anche per determinate cariche politiche, ed in particolare per i Sindaci, sono previsti limiti di mandato, nonostante la riconferma da parte degli elettori sia una chiara testimonianza del riconoscimento per il modo in cui un Sindaco uscente ha svolto il proprio mandato.

E nessun "merito" particolare, poi, è rappresentato dall'età che l'interessato aveva nel momento in cui è stato eletto per la prima volta a ricoprire una determinata carica, perché altrimenti si avrebbe una discriminazione a rovescio nei confronti di soggetti che a quella stessa carica sono assurti in età più avanzata (e non perché meno meritevoli ma semplicemente perché in precedenza non avevano ritenuto di candidarsi).

Peraltro, nella fattispecie in esame la preclusione alla ricandidatura di un *ex* Rettore riguarda solo l'Ateneo presso cui l'interessato ha ricoperto la carica apicale, mentre non vale laddove quest'ultimo si candidi in un'altra Università (al riguardo l'art. 2, comma 1, let. c), della L. n. 240/2010 stabilisce che nel caso l'interessato risulti eletto, egli venga trasferito *ex lege* presso l'Ateneo di cui è divenuto Rettore), e questo,

evidentemente, perché rispetto a tutti gli altri Atenei non sussistono i rischi che il legislatore ha voluto evitare prevedendo la non rieleggibilità degli *ex* Rettori.

7.5. Da ultimo vanno esaminati i principi affermati dalla Corte Costituzionale in due recenti (la seconda addirittura recentissima) sentenze.

7.5.1. Iniziando dalla decisione n. 60 del 2023 (richiamata nei propri scritti difensivi dall'Avvocatura erariale), essa riguardava la questione del divieto del terzo mandato consecutivo per i Sindaci previsto dall'art. 51 T.U.E.L. Nella sentenza si evidenzia, fra le altre cose, che:

- “...come riconosciuto ormai da tempo dalla dottrina e dalla giurisprudenza, il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti di provincia), introdotto con la legge n. 81 del 1993, è stato pensato quale temperamento “di sistema” rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta (...). In effetti, la previsione di un tale limite si presenta quale «punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva»: sistema che può produrre «effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (...). Ciò appare vero «soprattutto nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo nell'ambito di quest'ultima» (...). In generale, ..., il limite in parola ha lo scopo di tutelare «il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà, e l'imparzialità dell'amministrazione, impedendo la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo» (...); serve a «favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale» (...), o, ancora, a «evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale» (...).”;

- “...Attraverso l'art. 51, comma 2, TUEL, il legislatore statale ha ritenuto di introdurre una limitazione al diritto di elettorato passivo giustificata dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione.

La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l’elezione diretta dell’organo di vertice dell’ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l’effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali”;

- “Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall’art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale”.

Quest’ultimo inciso della Corte è importante nell’economia della presente decisione, come si è già anticipato al precedente § 7.3.

Sempre con riguardo alla sentenza n. 60 va osservato che la difesa di parte ricorrente nella memoria di replica dell’8 settembre 2023 ritiene di ravvisare la fondatezza della dedotta lesione del principio di uguaglianza nell’inciso in cui la Corte ha affermato che “...è proprio l’art.51 Cost - nel dare compiuta declinazione all’art.3 Cost., e dunque sancendo il principio di uguaglianza nell’accesso alle cariche elettive - a reclamare una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale...Discostandosi da quanto stabilito da quest’ultima, la disposizione impugnata viola in principio di uguaglianza nell’accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost...”. Al riguardo è agevole replicare che la sentenza n. 60 si è occupata della costituzionalità di una norma regionale, per cui l’inciso in commento è funzionale a giustificare anzitutto il ritenuto straripamento delle competenze legislative della Regione interessata e non a riaffermare il principio di uguaglianza in sé e per sé. In ogni caso, come si è detto in precedenza, non può affermarsi la violazione del principio di uguaglianza con riguardo ad una vicenda in cui la quasi totalità delle Università italiane ha recepito la disposizione di principio contenuta nella L. n. 240/2010, mentre solo tre Atenei hanno ritenuto di operare diversamente, perché, come già detto, a voler così opinare si perverrebbe all’assurda conseguenza

per cui sarebbe l'eccezione e non la regola a costituire il parametro in base al quale verificare il rispetto del principio di uguaglianza.

Per tirare le somme, il principio di uguaglianza non risulta leso né rispetto a tutte le categorie di soggetti che possono ricoprire più di una volta la medesima carica (e questo per le ragioni esposte dalla Corte nella sentenza n. 60 del 2023), né rispetto ai docenti delle Università i cui Statuti consentono la rieleggibilità, sia pure non immediata, degli *ex* Rettori.

7.5.2. La sentenza recentissima di cui si diceva in precedenza è invece la n. 184 del 2023, depositata il 29 settembre 2023 e riguardante le disposizioni del D.Lgs. n. 242/1999 e della L. n. 8/2018 che escludevano per gli associati delle federazioni sportive affiliate al CONI la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi qualora avessero già svolto tre mandati elettivi.

In questo caso la Corte ha ritenuto incostituzionale il divieto, valorizzando soprattutto la violazione del principio di proporzionalità, ma ad avviso del Collegio la decisione in commento si fonda su due presupposti di fatto che non consentono di estendere in via analogica i principi affermati dal giudice costituzionale alla odierna vicenda contenziosa.

La prima circostanza è rappresentata dal fatto che tanto il giudice *a quo* quanto la Consulta hanno espressamente qualificato le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate come associazioni con personalità giuridica di diritto privato (sia pure esercenti in parte funzioni pubblicistiche nel quadro della promozione dello sport come veicolo di sviluppo della personalità degli individui e come mezzo per il perseguimento del benessere psico-fisico delle persone), tanto è vero che i parametri del giudizio di costituzionalità erano, fra gli altri, quelli di cui agli artt. 2 e 18 della Carta fondamentale.

In questo senso, come emerge in particolare dal § 6.5. della motivazione, la Corte ha valorizzato proprio il fatto che il divieto in parola veniva ad incidere sulla vita e

sull'organizzazione di soggetti giuridici privati, rispetto ai quali, come è noto, i principi fondamentali a cui si ispirano i moderni ordinamenti democratici sono improntati all'idea per cui ai soggetti privati è consentito tutto ciò che non è vietato espressamente dalla legge e che eventuali limitazioni di natura legislativa e/o amministrativa sono consentite nei limiti dello stretto necessario.

L'altro presupposto di fatto, evidenziato soprattutto in sede di verifica del c.d. test di proporzionalità, è consistito nella considerazione che il divieto generalizzato previsto dalla norma primaria era idoneo a produrre il concreto rischio di non riuscire a trovare, soprattutto per le discipline sportive meno diffuse, un numero di candidati sufficiente per coprire tutti i posti disponibili nei vari organismi territoriali delle federazioni sportive, di modo che questo poteva impedirne il funzionamento, con grave danno per l'organizzazione delle stagioni agonistiche e per lo svolgimento delle altre attività di pubblico interesse di competenza degli organismi *de quibus* (si veda al riguardo il § 6.6. della sentenza in commento).

Come si può vedere, dunque, i principi affermati nella sentenza n. 184 del 2023 non si possono esportare in una vicenda in cui:

- l'ente interessato è una pubblica amministrazione (rispetto alla quale i principi di cui agli artt. 2 e 18 Cost. si applicano in maniera attenuata, essendo prevalenti le esigenze di organizzazione e non essendo le P.A. "formazioni sociali" nel senso inteso dal Costituente);
- non vi è alcun concreto pericolo che il vincolo di mandato impedisca il nascere di nuove candidature, visto che presso ciascuna Università esiste un numero notevole di professori che possono candidarsi alla carica rettorale.

Per questi motivi il Tribunale non ritiene di riscontrare i presupposti per la rimessione alla Consulta della q.l.c. dell'art. 2, comma 1, let. d), della L. n. 240/2010.

8. Alla luce delle suindicate ragioni il ricorso va respinto.

Le spese del giudizio si possono però integralmente compensare, tenuto conto della novità delle questioni sottoposte all'esame del T.A.R.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Tommaso Capitano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Tommaso Capitano

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO