

Publicato il 02/03/2020

N. 00526/2020 REG.PROV.COLL.

N. 01327/2019 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 la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1327 del 2019, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da  
Lucio Maggio e Attilio Luigi Maria Toscano, rappresentati e difesi dagli avvocati  
Pietro Sciortino e Dario Riccioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della  
Ricerca, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi  
dall'Avvocatura Distrettuale Catania, domiciliati in Catania, via Vecchia Ognina, 149;  
Università degli Studi di Catania, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppina Claudia Coniglione e Vincenzo  
Reina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Vincenzo Di Cataldo, rappresentato e difeso dall'avvocato Emilio Salvatore Castorina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Francesco Priolo, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Catania, via Crispi 225 c/o Studio Libertini;

***e con l'intervento di***

ad

adiuvandum:

Codacons - Coordinamento delle Associazioni e dei Comitati di Tutela dell'Ambiente e dei Diritti degli Utenti e dei Consumatori, rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico Fabiano, Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Domenico Fabiano in Catania, via V.E. Orlando, 15;

ad

opponendum:

Davide Arcidiacono, Elsa Bivona, Giuseppe Chiara, Salvatore D'Asero, Ernesto De Cristofaro, Giovanni Di Rosa, Adriana Di Stefano, Alessandro Fabbi, Stefano Figuera, Mario Orazio Genovese, Giovanni Grasso, Antonio Guidara, Gaetano Guzzardi, Salvatore Ingrassia, Renato La Rosa, Antonio Las Casas, Rosaria Longo, Concetta Marino, Tommaso Mauceri, Anna Maria Maugeri, Isidoro Mazza, Marisa Meli, Francesco Migliorino, Anna Mignosa, Francesco Milazzo, Eleonora Nicosia, Andrea Pacella, Massimo Paradiso, Vania Patané, Giovanni Raiti, Francesco Randazzo, Carmelo Romeo, Pierpaolo Michele Sanfilippo, Federica Santagati, Fabio Santangeli, Rosario Sapienza, Valeria Scalia, Rosaria Sicurella, Fabrizio Siracusano, Maria Sole Testuzza, Venera Tomaselli, Ruggero Vigo, Salvatore Angelo Zappalà, Angelo Zappulla, Concetto Costa, Cristiana Maria Pettinato, rappresentati e difesi  
Registri di Giustizia;

Sebastiano Francesco Albergo, Amico Luigi; Battiato Sebastiano; Biondi Luisa;

Branca Ferdinando Maria; Bruno Elena; Caraci Filippo; Calogero Grillo; Cherubini Silvio; Chiechio Santina; Cirmi Giuseppa Rita; Consiglio Giuseppe; Conti Erminia; Contino Anna Linda; Copani Agata Graziella; Cormaci Concetta Maria Grazia; De Luca Maria; Di Benedetto Vincenzo Maria Salvatore; Di Cataldo Andrea; Di Pietro Cinzia Santa; Di Silvestro Antonio; Falci Giuseppe; Fanciullo Maria; Farinella Giovanni Maria; Forte Giuseppe; Francesco Sciuto; Geraci Elena Irene; Giacobbe Andrea; Giuffrida Alessandro; Greco Vincenzo; Grimaldi Maria Grazia; Guarnaccia Paolo; Guccione Salvatore; Gueli Anna Maria; Immè Giuseppina; Insolia Antonio; La Rocca Paola; La Rosa Alfia; Lamia Livio; Lanzafame Alessandro; Lanzafame Antonia; Leonardi Salvatore; Leonardi Salvatore; Lo Faro Maria Josè Irene; Manganaro Andrea; Marco Ragusa; Mazzone Marco; Messina Fabrizio; Mirabella Salvatore; Mulder Christian Dominique Marie; Mulone Giuseppe; Musumeci Francesco; Musumeci Paolo; Oliveri Salvatore; Olivieri Claudia; Pagano Mario; Paladino Elisabetta; Palazzolo Giuseppe; Parenti Carmela Maria; Piccitto Giovanni; Pistarà Venerando; Platania Marco; Pluchino Alessandro; Politi Giuseppe; Privitera Grazia; Puzzo Daniela; Ragusa Maria Alessandra; Rapisarda Andrea; Rappazzo Felice; Riggi Francesco; Rimini Stefania; Rizzarelli Maria Leonarda; Rizzo Concettina; Rizzo Francesca; Romano Stefano; Romeo Maria Vita; Rotondo Arianna; Ruffino Francesco; Russo Giovanna; Salomone Salvatore; Sanfilippo Rossana; Satriano Cristina; Scalia Marina; Scattina Simona Agnese Carmela; Scuderi Attilio Giuseppe Libero; Sichera Antonino; Siringo Fabio; Stefani Stefania; Trovato Massimo; Uva Maurizio Giacinto, rappresentati e difesi dall'avvocato Emiliano Luca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento***

1) ove occorra, del decreto prot. n. 602 del 2 luglio 2019 del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il quale sono state accolte le dimissioni del prof. Francesco Basile dalla carica di rettore dell'Università degli studi di Catania,

nell'ipotesi in cui lo si interpretasse quale atto autorizzativo del “decano dei professori di prima fascia” del medesimo Ateneo a sostituire gli organi accademici rettore e prorettore, in caso di loro contemporanea assenza o impedimento;

2) della convocazione urgente del 5 luglio 2019 del Senato accademico ad opera del “decano dei professori di prima fascia”;

3) della deliberazione dell'8 luglio 2019 del Senato accademico, di cui al verbale n. 8, con la quale il “decano dei professori di prima fascia” è stato invitato a procedere all'indizione delle elezioni del rettore ed è stata nominata la Commissione elettorale;

4) del decreto prot. 215456 dell'8 luglio 2019 di indizione delle elezioni del rettore e di fissazione delle date delle votazioni;

5) dei successivi atti delle operazioni di voto e di scrutinio, ivi incluse le convocazioni degli aventi diritto al voto e le nomine dei componenti dei seggi elettorali;

6) della relativa graduatoria finale dei candidati;

7) della proclamazione dell'eletto rettore;

8) del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di nomina dell'eletto rettore;

9) di ogni altro atto antecedente, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto>>.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 29\10\2019:

per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento,

1) ove occorra, del decreto prot. n. 602 del 2 luglio 2019 del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il quale sono state accolte le dimissioni del prof. Francesco Basile dalla carica di rettore dell'Università degli studi di Catania, nell'ipotesi in cui lo si interpretasse quale atto autorizzativo del “decano dei professori di prima fascia” del medesimo Ateneo a sostituire gli organi accademici rettore e prorettore, in caso di loro contemporanea assenza o impedimento;

- 2) della convocazione urgente del 5 luglio 2019 del Senato accademico ad opera del “decano dei professori di prima fascia”;
- 3) della deliberazione dell’8 luglio 2019 del Senato accademico, di cui al verbale n. 8, con la quale il “decano dei professori di prima fascia” è stato invitato a procedere all’indizione delle elezioni del rettore ed è stata nominata la Commissione elettorale;
- 4) del decreto prot. n. 215456 dell’8 luglio 2019 di indizione delle elezioni del rettore e di fissazione delle date delle votazioni;
- 5) dei successivi atti delle operazioni di voto e di scrutinio, ivi incluse le convocazioni degli aventi diritto al voto, le nomine dei componenti dei seggi elettorali, e gli atti del 23 e del 26 agosto 2019 (di cui ai verbali nn. 2 e 3 della Commissione elettorale ed ai verbali dei seggi elettorali);
- 6) della relativa graduatoria finale dei candidati (di cui al verbale n. 3 della Commissione elettorale);
- 7) della proclamazione dell’eletto rettore, in data 26 agosto 2019, prof. Francesco Priolo (di cui al verbale n. 3 della Commissione elettorale);
- 8) della decisione definitiva della Commissione elettorale di Ateneo di cui al verbale n. 5 dell’11 settembre 2019, comunicata, a mezzo P.E.C. in pari data, con cui la medesima Commissione ha dichiarato inammissibile e rigettato per presunta carenza di legittimazione attiva e di interesse e perché, nel merito, asseritamente infondate le domande di annullamento delle operazioni di voto e di scrutinio del 23 agosto 2019 e di quelle del 26 agosto 2019;
- 9) del decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca n. 800 del 19 settembre 2019 di nomina dell’eletto rettore, prof. Francesco Priolo, per sei anni a decorrere dalla data del decreto medesimo;
- 10) della deliberazione del Consiglio di Amministrazione, adottata nell’adunanza del 1° ottobre 2019 di cui al verbale n. 9 (punto 7 dell’o.d.g. ), sotto la presidenza del prorettore, prof.ssa Vania Patanè, e con la partecipazione dei proff. Rosaria Longo

e Giuseppe Mulone (tutti e tre intervenienti ad opponendum, nel presente giudizio), tesa a “confermare la nomina degli avv.ti Vincenzo Reina e Giuseppina Claudia Coniglione, quali difensori dell’Ateneo nel ricorso n. 1327/2019 proposto innanzi al TAR Catania dai dott.ri Lucio Maggio e Attilio Luigi Maria Toscano”;

11) di ogni altro atto antecedente, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e dell’Università degli Studi di Catania e di Vincenzo Di Cataldo e di Francesco Priolo e degli intervenienti ad adiuvandum e ad opponendum indicati in epigrafe;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2020 la dott.ssa Giuseppina Alessandra Sidoti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. I dottori Lucio Maggio e Attilio Luigi Maria Toscano, titolari del diritto di elettorato attivo per le elezioni del rettore dell’Università degli studi di Catania, hanno impugnato gli atti in epigrafe, assumendo il difetto assoluto di attribuzione del decano dei professori di prima fascia ad adottare gli atti contestati, il difetto assoluto di attribuzione dei vicedirettori e del decano di dipartimento e la violazione di legge e l’eccesso di potere sotto molteplici aspetti.

Hanno esposto che, in data 28 giugno 2019, il rettore e prorettore, nonché altri otto professori di prima fascia, la maggior parte dei quali titolari di cariche istituzionali (cinque direttori di dipartimento e il presidente della Scuola di Medicina)

dell'Università degli studi di Catania, sono stati attinti da misure cautelari interdittive all'esercizio delle loro pubbliche funzioni, adottate dal G.I.P. del Tribunale di Catania, su richiesta della locale Procura della Repubblica.

Rettore e prorettore, insieme ad altri indagati (quattro direttori di dipartimento), si sono successivamente dimessi e sono state confermate le misure interdittive (delle quali era stata richiesta la revoca) per nove destinatari delle stesse, sui dieci a cui erano state inflitte.

Si contesta che, in tale scenario, il “decano dei professori di prima fascia” dell'Università degli studi di Catania, prof. Vincenzo Di Cataldo, ritenendosi legittimato, non solo abbia indetto nuove elezioni, fissate per il mese di agosto 2019, con eventuale ballottaggio previsto per il 2 settembre 2019, previa illegittima convocazione urgente del Senato accademico, ma abbia anche compiuto, in asserita carenza di potere, gli atti qui contestati.

Avverso gli atti impugnati, in particolare, i ricorrenti, premessa la giurisdizione di questo Tribunale ai sensi dell'art.63, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, hanno dedotto i seguenti motivi:

*I. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33, ultimo comma, Cost. e del principio di autonomia delle università, dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990, dell'art. 6, comma 1, l. n. 168/1989, dell'art. 2, comma 1, lett. A), l. n. 240/2010. Eccesso di potere per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 6, comma 3, lett. F) ed m), e commi 6 e 9, e 7, comma 4, dello statuto, dell'art. 4, comma 3, del regolamento e degli artt. 2, 5 e 12 del regolamento elettorale dell'Università degli studi di Catania. Difetto assoluto di attribuzione del decano dei professori di prima fascia.*

Assume parte ricorrente che, dopo le misure interdittive applicate al rettore e al prorettore, la convocazione urgente del Senato accademico, ai fini dell'invito di cui al Regolamento elettorale di Ateneo, è avvenuta su iniziativa del decano, ritenendosi questi legittimato in virtù dell'art. 2, ultima parte, del Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 264/1944. Tale norma sarebbe, invece, implicitamente abrogata

per effetto della Legge n. 240/2010, legge organica di riforma del sistema universitario e di attuazione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Università. Il decano dei professori di prima fascia, pur non potendosi considerare un organo accademico [ex art. 2, comma 1, lett. a) L. n. 240/2010 ed art. 5 dello Statuto], ha convocato in via d'urgenza e presieduto il Senato accademico in asserito difetto assoluto di attribuzione e ha partecipato alle conseguenti sedute di tale Organo, contribuendo ad adottare le successive deliberazioni senatoriali. Tra queste ultime, in particolare, emergono l'invito al medesimo decano a indire le elezioni e la nomina della totalità dei componenti della Commissione elettorale da quest'ultimo presieduta, sicché vi sarebbe stata una nomina (anche) a questi rivolta.

Tanto comporterebbe un radicale vizio di nullità della deliberazione senatoriale dell'8 luglio 2019 (ex art. 21-septies L. n. 241/1990), invalidante la procedura elettorale indetta, e la nullità di tutti gli atti.

Per altro, il termine previsto dal regolamento elettorale di Ateneo entro il quale il decano, legittimamente invitato dal Senato, deve fissare le date delle votazioni (*“in modo che le operazioni di voto si concludano entro 60 giorni dalla cessazione dalla carica”*) sarebbe ordinatorio, con conseguente discrezionalità in ordine alle date delle votazioni.

II. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33, ultimo comma, cost. e del principio di autonomia delle Università, dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990, dell'art. 6, comma 1, l. n. 168/1989, dell'art. 2, comma 1, lett. A), l. n. 240/2010. Eccesso di potere per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 7, comma 2, lett. A), e comma 6, 14 e 15, comma 7, statuto e 13, comma 1, e 6 e 43, comma 1, del regolamento elettorale dell'Università degli studi di Catania. Difetto assoluto di attribuzione dei vicedirettori e del decano di dipartimento.*

Oltre al decano dei professori di prima fascia, soggetti non autorizzati, e dunque non legittimati a partecipare alla seduta del Senato accademico, sarebbero i quattro vicedirettori di dipartimento e il decano di dipartimento, che, invece, ne hanno preso attivamente parte, esprimendo le proprie preferenze mediante l'espressione del voto.



In particolare, i quattro vicedirettori dei dipartimenti presenti, in sostituzione dei titolari attinti dai provvedimenti interdittivi, avrebbero partecipato alla seduta del Senato accademico in difetto assoluto di attribuzione, non essendo titolari di poteri sostitutivi dei direttori dei dipartimenti, quali componenti del Senato accademico, ed essendo designati fiduciariamente dagli organi titolari, dei quali sarebbero coadiutori e sostituti soltanto nell'ambito del Dipartimento, ma non in seno alle più vaste funzioni relative all'Ateneo.

Anche il decano dei professori di prima fascia di un dipartimento presente avrebbe partecipato alla seduta del Senato accademico in difetto assoluto di attribuzione, non essendo titolare di poteri sostitutivi del corrispondente direttore, né quale organo del medesimo dipartimento, né tantomeno quale componente del Senato accademico. La partecipazione di soggetti estranei, in violazione di Legge, Statuto e Regolamento elettorale, nella fase di decisione di un organo collegiale, evidenzerebbe un vizio funzionale dell'attività del medesimo, non superabile neanche con la c.d. prova di resistenza.

*III. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 cost. e dei principi di imparzialità e buon andamento, dell'art. 6-bis l. n. 241/1990. Eccesso di potere per violazione degli artt. 6 e 7 d.p.r. n. 62/2013 e degli artt. 2, 5, 6 e 12 del regolamento elettorale di ateneo.*

Asserisce parte ricorrente che lo stretto legame fiduciario tra direttori e vicedirettori di dipartimento avrebbe imposto a questi ultimi di non assumere ab origine le delicatissime e imparziali funzioni di componente del Senato accademico (o quantomeno di segnalare ufficialmente il potenziale conflitto di interessi). Ancor più grave sarebbe la situazione di conflitto di interessi in capo al decano dei professori di prima fascia sulla nomina della Commissione elettorale medesima, di cui lo stesso è presidente, avendo proposto al Senato tre componenti su quattro della Commissione elettorale ed avendo partecipato alla nomina della totalità dei componenti della Commissione elettorale. Inoltre, sempre in conflitto di interesse,

ha partecipato alla deliberazione del Senato accademico dell'8 luglio 2019, invitando se stesso ad indire le elezioni.

*IV. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 del d. Lgs. n. 199/2011 e/o dell'art. 11 della legge n. 400/1988. Invalidità derivata.*

A seguito del vuoto normativo in ordine alla sostituzione del rettore e del prorettore, sarebbe stato obbligo del Consiglio dei Ministri e/o del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca disporre il commissariamento dell'Università degli studi di Catania, ai fini della regolare indizione e dello svolgimento delle elezioni del nuovo rettore e del governo dell'Ateneo catanese, nelle more delle elezioni, ai sensi della normativa indicata in rubrica.

*V. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33, ultimo comma, cost. e del principio di autonomia delle università, dell'art. 2 del d. Lgs. Lgt. n. 264/1944, dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990, dell'art. 6, comma 1, l. n. 168/1989, dell'art. 2, comma 1, lett. A), l. n. 240/2010. Eccesso di potere per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 6, comma 3, lett. f) ed m), e commi 6 e 9, e 7, comma 4, dello statuto, dell'art. 4, comma 3, del regolamento e degli artt. 2, 5 e 12 del regolamento elettorale dell'Università degli studi di Catania. Difetto assoluto di attribuzione del decano dei professori di prima fascia.*

In via subordinata, anche a volersi considerare non abrogato (tacitamente e implicitamente) e dunque ancora vigente il D. Lgs. Lgt. n. 264/1944, l'art. 2 legittimerebbe, comunque, il professore più anziano (e non il decano, ossia il professore in servizio da più tempo).

I ricorrenti hanno quindi concluso, previo accoglimento delle istanze cautelari monocratiche e collegiali, per la declaratoria di nullità e/o annullamento degli atti impugnati.

2. Si sono costituiti per resistere al giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e l'Università degli Studi di Catania.

2.1. Quest'ultima, in particolare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e difetto di legittimazione dei due ricorrenti; nel merito, l'Università ha sostenuto l'infondatezza del ricorso, controdeducendo alle singole doglianze.

2.2. I ricorrenti, in data 22 agosto 2019, hanno prodotto ulteriore memoria, con la quale hanno sostenuto il difetto di rappresentanza processuale dell'Università, in quanto la procura è stata rilasciata dal decano, privo dei poteri sostitutivi del rettore e dunque di quello di rappresentanza in giudizio; inoltre, l'atto autorizzativo dell'incarico non sarebbe stato preceduto dal parere del consiglio di amministrazione, previsto come obbligatorio dall'art.11, comma 2, lett. f) dello statuto; hanno, inoltre, replicato alle controdeduzioni dell'Università.

3. Con decreto presidenziale n. 517 del 22 agosto 2019 è stata respinta l'istanza di misure cautelari monocratiche, in quanto “... *contemperati i reciproci interessi così come prospettati dalle parti, non appare sussistere il pregiudizio richiesto per l'adozione della misura cautelare monocratica*”.

4. In data 5 settembre 2019 si è costituito il prof. Di Cataldo Vincenzo, nella qualità di evocato controinteressato, il quale ha eccepito: il difetto di giurisdizione; il difetto di legittimazione e di interesse ad agire; l'inammissibilità del ricorso per mancata contestazione degli atti regolamentari e statutari dell'ateneo di Catania, che sarebbero presupposti rispetto all'odierna impugnazione, in forza delle previsioni relative al decano. Nel merito, ha sostenuto l'infondatezza delle censure di cui al ricorso.

5. L'Università ha prodotto documentazione, tra cui quella attestante che vi è stata proclamazione del nuovo rettore.

5.1. Con atto del 6 settembre 2019 si sono costituiti, con intervento ad opponendum, alcuni professori indicati in epigrafe, che hanno eccepito il difetto di giurisdizione e l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse; nel merito, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

5.2. In data 9 settembre 2019 l'Università ha prodotto memoria.

5.3. In data 9 settembre 2019 hanno depositato atto di intervento ad opponendum altri professori di cui in epigrafe, per sostenere l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso.

5.4. Anche i ricorrenti hanno prodotto memoria.

5.5. In data 9 settembre 2019 ha frattanto depositato atto di intervento ad adiuvandum il Codacons, a tutela dei destinatari dei servizi accademici; il pregiudizio che giustificerebbe il suo intervento sarebbe da rinvenirsi in una procedura di elezione che, oltre che essere illegittima sotto un punto di vista procedurale, troverebbe origine in un fatto di cronaca giudiziaria che minerebbe l'immagine e l'efficienza dell'Università.

6. Alla camera di consiglio del 12 settembre 2019, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, parte ricorrente ha ribadito il difetto di legittimità processuale dell'Università e ha chiesto l'esclusione della partecipazione alla camera di consiglio del difensore dell'Università, che ha replicato di avere legittima e corretta procura alle liti, conferita con determina dirigenziale e, comunque, ha chiesto termine, ai sensi dell'art. 182, comma 2, c.p.c. al fine della sua regolarizzazione, ove ritenuto. Il Presidente, vista l'eccezione e rilevato che il dedotto vizio di autorizzazione è suscettibile di sanatoria, previa l'assegnazione di un termine da parte del Tribunale, ha assegnato il termine perentorio all'Università degli Studi di Catania di giorni trenta per la detta regolarizzazione; indi, *“tenuto anche conto che analoga eccezione è stata mossa dalle parti resistenti in ordine alla presenza in camera di consiglio, stante l'asserito difetto di legittimazione, dell'interveniente ad adiuvandum Codacons, dispone che la trattazione non venga differita, rinviando alla fase decisoria ogni ulteriore determinazione in ordine alle dette eccezioni ...”* (cfr. verbale di udienza); quindi, il Presidente ha posto, dopo la discussione, l'istanza cautelare in decisione.

Con ordinanza cautelare n. 589 del 12 settembre 2019, il Collegio ha così disposto: *“Richiamato il verbale dell’odierna udienza camerale, al cui contenuto e alle cui disposizioni si rinvia integralmente; Ritenuto che rimane impregiudicata la valutazione alla fase di merito sulle eccezioni in rito ivi rappresentate; Ritenuto, per quel che concerne la presente fase cautelare, che, nei limiti dell’esame necessariamente sommario della stessa, la novità e la complessità, in rito e nel merito, delle questioni dedotte non si prestano a essere ivi deliberate, necessitando un adeguato approfondimento proprio della fase di merito; Ritenuto che le esigenze cautelari dei ricorrenti possono ritenersi adeguatamente tutelate con la sollecita definizione del giudizio di merito, ai sensi dell’art. 55, co. 10, del cod. proc. amm.; Ritenuto, pertanto, che, in considerazione della quantità complessiva del carico di lavoro della Sezione, va fissata la pubblica udienza del 16.1.2020.”.*

7. In data 30 settembre si è costituito il controinteressato prof. Priolo Francesco per resistere al giudizio.

8. In data 10 ottobre 2019 l’amministrazione ha depositato documentazione.

9. In data 29 ottobre 2019 i ricorrenti hanno depositato motivi aggiunti, con i quali, oltre gli atti già gravati con il ricorso introduttivo, hanno impugnato anche quelli successivi relativi alle operazioni di voto e di scrutinio, come in epigrafe indicati.

Avverso gli atti impugnati i ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi:

*A. Illegittimità della deliberazione del consiglio di amministrazione dell’Università degli studi di Catania del 1° ottobre 2019, di cui al verbale n. 9 (punto 7 dell’o.d.g.). Difetto di rappresentanza processuale. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 6-bis l. N. 241/1990, 51 c.p.c. e 7 d.p.r. n. 62/2013.*

I ricorrenti hanno reiterato l’eccezione di difetto di legittimazione dell’Università a stare in giudizio. Hanno, inoltre, contestato la deliberazione del c.d.a. adottata nell’adunanza del 1° ottobre 2019, sotto la presidenza del prorettore, prof.ssa Vania Patanè, e con la partecipazione dei proff. Rosaria Longo e Giuseppe Mulone (tutti e tre intervenienti ad opponendum nel presente), con cui l’Università degli studi di Catania ha inteso *“confermare la nomina degli avv.ti Vincenzo Reina e Giuseppina Claudia*

*Coniglione, quali difensori dell'Ateneo nel ricorso n. 1327/2019 proposto innanzi al TAR Catania dai dott.ri Lucio Maggio e Attilio Luigi Maria Toscano*". In particolare, lamentano che la partecipazione alla deliberazione del C.d.A. del 1° ottobre 2019 da parte dei soggetti in questione avrebbe violato l'art. 6-bis della L. n. 241/1990 e l'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 (e/o l'art. 51 c.p.c.), in ragione della loro posizione di conflitto di interessi.

*B. Illegittimità delle operazioni elettorali (e della decisione della commissione elettorale, nel merito) per mancanza di plausibili, certe ed inconfutabili giustificazioni delle discordanze tra numero di votanti e schede scrutinate (votate). Violazione del principio di pubblicità e trasparenza delle operazioni elettorali. Eccesso di potere per macroscopica genericità, illogicità ed insufficienza della motivazione.*

Assume parte ricorrente che vi sarebbe una discordanza tra votanti e schede votate (sei in più in tutto e precisamente cinque in più il 23 agosto e uno in più il 26 agosto); le argomentazioni fornite dalla commissione elettorale sul ricorso dei ricorrenti sarebbero erranee; la Commissione avrebbe "derubricato" il vizio della scheda ballerina a una mera violazione di regole formali (recte: irregolarità), inidonea ad inficiare i risultati delle operazioni elettorali; la prova di resistenza sarebbe del tutto irrilevante nel caso in esame;

*C. Vizi propri della decisione della commissione elettorale.*

*C.1. Conflitto di interessi del prof. Di Cataldo. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 6-bis l. n. 241/1990, 51 c.p.c. e 7 d.p.r. n. 62/2013.*

Il prof. Di Cataldo, in quanto decano presidente di diritto della Commissione elettorale - ex art. 6, comma 1, lett. a), Regolamento elettorale -, non avrebbe potuto presiedere la Commissione elettorale, per decidere sul ricorso elettorale presentato dai ricorrenti alla commissione elettorale, per evidente conflitto di interessi, essendo controinteressato costituito nel presente giudizio.

*C.2. Illegittima composizione della commissione elettorale.*

Anche la nomina dei restanti quattro componenti della Commissione elettorale avrebbe inficiato la legittimità della decisione della Commissione elettorale. Gli stessi sono stati nominati (tre su proposta del medesimo prof. Di Cataldo) dal Senato accademico, nella seduta dell'8 luglio 2019, nomina che dovrebbe considerarsi nulla, perché adottata in seduta presieduta dal decano stesso, senza poteri e in conflitto di interessi e partecipata dai vicedirettori di dipartimento e da un decano di dipartimento, anch'essi senza poteri e i primi essi stessi in conflitto di interessi.

*C.3. Difetto di contraddittorio. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 97 cost. e 1, comma 1, e 10 l. n. 241/1990.*

La decisione della Commissione elettorale risulterebbe inficiata inoltre da un evidente difetto di contraddittorio, non essendo state mai ostese ai ricorrenti le controdeduzioni pervenute dai soggetti ritenuti controinteressati dalla medesima Commissione.

*C.4. Errata declaratoria di inammissibilità del ricorso per asserito difetto di legittimazione ed interesse.*

La ritenuta inammissibilità del ricorso alla Commissione elettorale, per asserito difetto di legittimazione e di interesse, contrasterebbe con l'art. 6, comma 2, ultima parte, del Regolamento elettorale di Ateneo, che consentirebbe a tutti gli interessati all'elezione, e quindi anche a chi vi partecipa in quanto elettore, il ricorso alla Commissione avverso lo svolgimento delle elezioni.

Parte ricorrente ha, inoltre, sostenuto l'illegittimità derivata dall'illegittimità degli atti censurata con il ricorso introduttivo.

10. In data 13 dicembre 2019 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno presentato memoria ex art. 73 c.p.a., sollevando altresì l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione del Codacons.

Anche l'Università e il controinteressato prof. Di Cataldo hanno sollevato tale eccezione con le memorie, nelle more, prodotte.

Gli intervenienti ad opponendum e il controinteressato prof. Priolo hanno, anch'essi, presentato memorie.

In data 24 dicembre 2019 i ricorrenti hanno prodotto memoria di replica. Hanno chiesto, inoltre, la cancellazione di frasi ritenute offensive contenute nell'indicato scritto difensivo del 16 dicembre 2019.

In data 3 gennaio 2020 il Codacons ha depositato memoria di replica.

11. Alla pubblica udienza del 16 gennaio 2020 il ricorso è stato posto in decisione.

## DIRITTO

1. Va preliminarmente esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione.

Viene sostenuto che i ricorrenti configurano il loro effettivo e reale interesse ad agire in *“quello di partecipare ad operazioni di voto che consentano l'esercizio pieno del proprio diritto di voto”* e che *“la pienezza del diritto di voto degli elettori, nel caso di specie, è pregiudicata dalle invalidità (sotto dedotte) degli atti, in questa sede impugnati, che stanno conducendo gli elettori medesimi al primo turno di voto ...”*; ne conseguirebbe che la natura della situazione giuridica fatta valere in giudizio sarebbe ben diversa dalla mera rivendicazione del diritto di elettorato attivo, afferendo alla pienezza e alla validità del diritto di voto dei ricorrenti, dimodoché la giurisdizione apparterrebbe al Giudice Ordinario.

1.1. L'eccezione non è fondata.

Il presente ricorso pertiene, comunque, alla materia dell'elettorato attivo per la carica di rettore dell'Università degli studi di Catania, ritenendo i ricorrenti che gli atti impugnati – in quanto asseritamente nulli o comunque illegittimi – pregiudicherebbero il loro pieno e legittimo esercizio del diritto di voto e, dunque, inciderebbero sul loro stato giuridico di professori universitari, di guisa che la



controversia in esame rientra nella giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 63, comma 4, del D.lgs. n. 165/2001. Condivisibilmente, la giurisprudenza ha affermato che *“la materia dell'elettorato (attivo e passivo) a cariche accademiche nelle Università inerisce allo stato giuridico degli appartenenti alle singole categorie di volta in volta interessate e, quindi, per ciò che concerne i professori universitari, rientra nell'ambito del disposto di cui all'art. 3 D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, con conseguente giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 63, comma 4, della normativa citata”* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 2 gennaio 2014 n. 29).

2. I ricorrenti hanno eccepito il difetto di rappresentanza processuale dell'Università in quanto:

- a) la procura è stata rilasciata dal decano, che non avrebbe i poteri sostitutivi del rettore e che dunque non avrebbe alcun potere di rappresentanza in giudizio;
- b) mancherebbe la deliberazione del CdA, necessaria ai sensi dell'art.11, comma 2, lett. f) dello statuto.

Viene, altresì, sostenuto dai ricorrenti che la successiva delibera del CdA depositata in giudizio (che, in tesi, avrebbe dovuto regolarizzare la procura) sarebbe comunque illegittima, in quanto la docente che ha svolto le funzioni di presidente e due componenti del consiglio sono intervenienti (ad opponendum) nel presente giudizio e, pertanto, avrebbero dovuto astenersi.

2.1. Sulla questione della necessità o meno della delibera del CdA si è già pronunciata questa Sezione con una recente sentenza (n. 3163/2019), con la quale si è ritenuto di non accogliere il rilievo per le seguenti ragioni: *“in disparte la circostanza che l'Università degli Studi ha da ultimo prodotto la delibera del CdA (adottata in data successiva, però, alla costituzione in giudizio), dalla stessa emerge che, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento dell'Avvocatura di Ateneo (per altro in parte riportato da parte ricorrente nella memoria depositata il 6.5.2019), tale delibera non sia necessaria ai fini della costituzione in giudizio, essendo sufficiente il D.D. n. 898 del 29.3.2019”*.

Al riguardo lo statuto dell'Università, all'art.11, co. 2, lett. f), prevede che il direttore generale *“promuove e resiste alle liti ed ha il potere di conciliare e di transigere, nel rispetto della normativa vigente, previo parere del Consiglio di amministrazione”*; il regolamento dell'Avvocatura di Ateneo, poi, specifica all'art.3 che: *“1. Il rettore, secondo quanto previsto dallo Statuto, è il legale rappresentante dell'Università di Catania e la rappresenta nei giudizi di cui all'articolo 2, conferendo il relativo mandato ai legali di cui al successivo comma 2. [...] 3. La costituzione in giudizio per la difesa dell'Amministrazione (in liti attive e passive) avviene su mandato alle liti del rettore e previo decreto di conferimento di incarico del direttore generale, con determina di impegno dell'eventuale spesa.”*

Orbene, al di là della non univoca previsione dello statuto, alla luce del chiaro tenore del regolamento, da ultimo invocato dall'Università, emerge che l'originaria procura non necessitava di delibera del CdA, come già ritenuto, per l'appunto, dalla Sezione nella sentenza su richiamata.

2.2. Ritengono, però, i ricorrenti che la procura sarebbe comunque viziata in quanto rilasciata dal decano in assenza di poteri di rappresentanza in giudizio.

In particolare, ritengono che il decano non avrebbe alcun potere sostitutivo in quanto il d. luogotenenziale n. 264 del 1944 (e in particolare l'art. 2) – ritenuto dall'Università il fondamento di tale potere - sarebbe invece stato abrogato implicitamente, in quanto incompatibile con la legge n. 240/2010; segnatamente, quest'ultima (all'art. 2) non prevedrebbe più tra gli organi universitari il Corpo accademico, con la conseguenza che non sarebbe più prospettabile la legittimazione del suo presidente nella persona del professore più anziano nei sensi di cui al citato art. 2 d. lgt .n. 264 del 194; comunque, anche se tale norma dovesse essere vigente, essa non fa menzione del decano, ma, appunto, del professore più anziano, da intendersi come il docente avente la maggiore età anagrafica.

A tali argomentazioni le altre parti replicano, invece, che:

- la legge n. 240/2010 ha espressamente abrogato alcune leggi, ma non quella in questione;
- in un primo momento l'art. 2 d.l. n. 200/2008 aveva in effetti previsto l'abrogazione del d.lgt n. 264 cit. a decorrere dal 16 dicembre 2009, ma poi il detto decreto è stato espressamente sottratto all'effetto abrogativo ai sensi del comma 2 dell'art.1 d.lgs. n. 179/2009;
- il decano ancora oggi ha un ruolo statutario e regolamentare (tra gli altri v. art.12 del regolamento di Ateneo);
- tale funzione vicaria sarebbe riconosciuta al decano anche dalla giurisprudenza (T.A.R. Lazio Roma n. 4874/2006; T.A.R. L'Aquila n. 659/1994).

Il Collegio ritiene che, anche in questo caso, i rilievi mossi da parte ricorrente, con specifico riguardo al conferimento della procura in esame, non siano fondati.

Pare indubbia la circostanza che l'Università, quale ente pubblico, non possa restare priva di un legale rappresentante a seguito delle dimissioni accettate del rettore e del prorettore, dovendosi invece garantire la continuità per la tutela del pubblico interesse, tant'è che, come osservato dalla difesa dell'ateneo, il ricorso è stato a quest'ultimo notificato nella persona del legale rappresentante.

La continuità viene garantita, ove non sia possibile la prorogatio, da un soggetto che può essere individuato dalla legge o da fonti subordinate e, in assenza, dai principi generali di organizzazione amministrativa.

Sul punto è incontestato tra le parti che non vi sia alcuna norma statutaria e regolamentare che normi espressamente l'ipotesi in cui l'Università rimanga senza rettore e prorettore.

È del pari riconosciuto dalle parti che l'art. 2 del d.lgt. citato (ai sensi del quale “*I rettori delle Università e i direttori degli Istituti superiori governativi sono eletti a maggioranza di voti dal Corpo accademico e nominati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Durano in carica un triennio e possono essere rieletti. Anche prima della*

*scadenza del triennio, il Ministro può, per gravi motivi, sentito il Consiglio dei Ministri, revocare il rettore o direttore, invitando il Corpo accademico a provvedere ad una nuova elezione. Nel frattempo il professore più anziano del Corpo accademico assume le funzioni di rettore o direttore”)* non sia stato espressamente abrogato.

Non appare, invece, evidente l'inconciliabilità prospettata dai ricorrenti tra l'art.2 in questione e la legge n. 240 del 2010, che impedirebbe nel nuovo ordinamento di dare applicazione alla norma residuale in forza della quale, nelle more delle nuove elezioni, il docente più anziano assume le funzioni del rettore definitivamente impedito (in termini di legale rappresentanza per ciò che qui rileva).

In particolare, ritiene il Collegio che non appare evidente perché dalla circostanza che la nuova legge non preveda più il “Corpo accademico” quale organo delle Università derivi senz'altro che il professore più anziano non possa assolvere a funzioni di supplenza (e in specie conferire procura) in situazioni d'impasse non codificate da puntuali norme; né è chiarito in che termini ciò possa determinare contrasto con l'attuale sistema costituzionale universitario, a fronte di precise norme (regolamentari e statutarie) che attribuiscono importanti compiti al decano, pur non essendo più il “Corpo elettorale” (di cui il docente più anziano è presidente ai sensi degli artt. 1 e 2 del d. lgt. cit.) organo dell'Università nei detti termini.

Peraltro, che sia il decano a rappresentare l'ente nel caso di specie al fine di evitare situazioni di stallo sul funzionamento dell'ente, nelle more delle consultazioni, è circostanza che appare coerente con i principi di autonomia costituzionalmente garantita che contraddistinguono l'ordinamento degli Atenei.

Insomma, la rappresentanza legale in capo al decano in caso di dimissioni del rettore e del prorettore è soluzione conforme all'autonomia universitaria e alle norme regolamentari e statutarie vigenti (che attribuiscono importanti compiti al decano) e non si pone in contrasto con la legge n. 240 del 2010, la quale non norma la specifica fattispecie in esame; tale soluzione, in assenza di espressa diversa normativa sul

punto, trova anche l'avallo del citato art.2 del Decreto legislativo luogotenenziale del 7/09/1944 n. 264, che prevede la funzione di supplenza al docente più anziano "nel frattempo" (vale a dire, nell'avvenuta vacanza del vertice d'ateneo revocato per gravi motivi dal Ministro, ipotesi, invero, assimilabile al caso in esame, dal quale differisce solo poiché è intervenuta la dimissione degli organi di vertice dovuta sempre a gravi motivi), norma, come detto, non abrogata né esplicitamente né tacitamente.

2.3. Anche alla luce di quanto esposto, la contestazione circa il significato da attribuire al termine "professore più anziano", da intendersi, secondo i ricorrenti, quale il più anziano anagraficamente, non appare adeguatamente supportata.

Di contro, l'Università sottolinea come in una pluralità di norme dello statuto (art.6, comma 7; art. 12, comma 3; art. 12, comma 5; art. 12, comma 6; art. 16, comma 5; art. 19, comma 4) si faccia riferimento al criterio dell'anzianità del ruolo, quale criterio principale, e come invece quello dell'anzianità anagrafica sia individuato quale criterio subordinato (artt.12, comma 3 e 6, comma 7).

In particolar modo, secondo quest'ultima disposizione, viene eletto rettore proprio *"chi riporta il maggior numero di voti e, a parità di voti, il più anziano in ruolo. In caso di ulteriore parità, il candidato con maggiore anzianità anagrafica"*.

Del resto, criteri di logica ed efficienza, suggeriscono, nel silenzio della norma, di conferire la funzione suppletiva al soggetto dotato di maggiore esperienza, piuttosto che a quello più anziano d'età.

2.4. Conclusivamente sul punto, l'eccezione di difetto di legittimazione processuale dell'Università è infondata.

3. La norma di diritto positivo codificata dagli art. 76, comma 4, cod. proc. amm. e art. 276, comma 2, c.p.c. stabilisce che, nella decisione della causa, il giudice procede secondo un ordine che antepone le questioni pregiudiziali a quelle di merito, con conseguente necessità di esaminare, in via pregiudiziale, le questioni che mettono in discussione la legittimazione e l'interesse a ricorrere dei ricorrenti, poiché, in una

logica di giurisdizione di diritto soggettivo, è prioritario stabilire se chi propone una domanda di tutela ne abbia titolo e se la domanda risponda a un suo interesse concreto e attuale (Cons. St., sez. VI, n. 5168 del 2014).

Conformemente a tali principi, va esaminata in via preliminare, l'eccezione di carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere in capo ai due ricorrenti, sollevata, oltre che dall'Università, anche dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dagli intervenienti ad opponendum e dai controinteressati.

I ricorrenti hanno sostenuto di rivestire una posizione qualificata e differenziata all'interno dell'Università degli Studi di Catania, quali dipendenti dell'Ateneo, che li distinguerebbe da "quisque de populo"; che gli atti impugnati (non solo i risultati elettorali, ma anche gli atti propedeutici impugnati con il ricorso introduttivo) incidono sull'organizzazione e sulla vita stessa dell'ente pubblico al quale appartengono e attengono alla principale scelta che, all'interno del proprio ente pubblico di dipendenti/elettori, sono chiamati ad effettuare ossia a quella dell'organo di vertice politico-amministrativo dell'ente medesimo; ciò varrebbe, in particolare, per i docenti – quali sono i ricorrenti – sottoposti per legge alle funzioni di coordinamento del proprio rettore nonché al suo potere disciplinare.

Quanto all'interesse concreto ed attuale, nel ricorso introduttivo si specifica che esso sarebbe *"quello di partecipare ad operazioni di voto che consentano l'esercizio pieno del proprio diritto di voto e, dunque, anche la valida proclamazione ed elezione di un nuovo rettore, nonché la validità degli atti da questo posti in essere, dopo la sua elezione, nell'esercizio del suo mandato"*; ed ancora che la pienezza del diritto di voto sarebbe pregiudicata dalle invalidità dedotte degli atti impugnati *"determinandosi una realtà giuridica (l'elezione invalida del nuovo rettore) che necessiterà di essere rimossa ..."*; e che *"le nullità radicali in seguito dedotte relative agli atti preparatori delle elezioni creano un immediato pregiudizio all'interesse degli elettori di esprimere un voto pieno e valido"*.

Viene, altresì, affermato che *“è la stessa Università a riconoscere che l'utilità (recte: l'interesse concreto ed attuale meritevole di tutela) che i due ricorrenti perseguono, con l'annullamento richiesto degli atti impugnati, è, non solo quella della rimozione di atti invalidi (peraltro, ad effetto caducante), ma anche quella del commissariamento governativo e/o ministeriale dell'Università (quale effetto conformativo di una eventuale sentenza caducatoria), già invocato con apposito invito alle istituzioni competenti [...] e ritenuto atto dovuto per l'assenza di disposizioni normative in grado di assicurare lo svolgimento di valide e legittime elezioni, in assenza di rettore e prorettore”*.

Nella memoria da ultimo prodotta, poi, i ricorrenti affermano che la norma attributiva del potere di decisione alla commissione elettorale (art. 6, co, 2, ultima parte del regolamento elettorale di Ateneo secondo cui *“La Commissione ha inoltre il compito di decidere in via definitiva su eventuali ricorsi relativi allo svolgimento delle elezioni”*) tutelerebbe in modo diretto la situazione giuridica soggettiva di tutti gli elettori/dipendenti, riconoscendo agli stessi il diritto di ricorrere avverso i risultati elettorali e considerando *“bene della vita”* degli stessi elettori/dipendenti proprio il regolare svolgimento delle elezioni. Infine, i ricorrenti sottolineano che, comunque, la recente nomina del direttore generale da parte del rettore sarebbe direttamente e immediatamente lesiva dell'interesse legittimo al conferimento dell'incarico del dott. Maggio, partecipante alla relativa manifestazione di interesse.

3.1. Il Collegio ritiene fondata l'eccezione per le ragioni che seguono.

3.2. Le condizioni soggettive per agire in giudizio sono la legittimazione processuale, cosiddetta legittimazione ad agire, e l'interesse a ricorrere.

La prima consiste nella titolarità di una situazione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento, vale a dire la posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal *“quisque de populo”*; di guisa che non è possibile adire il giudice amministrativo al solo fine di ristabilire la generica legalità dell'azione amministrativa, necessitando, per l'appunto, la titolarità di una posizione differenziata.

L'interesse a ricorrere sussiste laddove vi sia una lesione della posizione giuridica del soggetto, ovvero se sia individuabile una concreta utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento. Il ricorrente, proponendo ricorso, aspira al vantaggio pratico e concreto che può ottenere dall'accoglimento dell'impugnativa, dovendosi postulare che l'atto censurato abbia prodotto in via diretta una lesione attuale della posizione giuridica sostanziale dedotta in giudizio; la lesione da cui deriva, ex art. 100 c.p.c., l'interesse a ricorrere deve costituire una conseguenza immediata e diretta del provvedimento dell'Amministrazione e dell'assetto di interessi con esso introdotto, deve essere concreta e non meramente potenziale e deve persistere al momento della decisione del ricorso (Cons. St., sez. II, n. 4233 del 20 giugno 2019).

La giurisprudenza è pacifica, inoltre, nell'affermare che nel giudizio amministrativo in linea di principio, fatta eccezione per ipotesi specifiche in cui è ammessa l'azione popolare (ad esempio il giudizio elettorale sull'elezione degli organi politici), non è consentito adire il giudice al solo fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, se ciò non si traduca anche in uno specifico beneficio in favore di chi propone il ricorso (Consiglio di Stato, sez. IV, 22 gennaio 2018, n.389).

3.3. Ciò posto, con specifico riferimento ai docenti dell'Università, la giurisprudenza ha già affermato che sussiste la legittimazione ad agire in capo agli stessi, in quanto titolari di una posizione differenziata, nei confronti di un atto allorquando esso incida direttamente sulle loro prerogative (cfr. Cons. St. sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1904; T.A.R. Lazio Sez. III, 18 luglio 2000, n. 5975): ciò è stato riconosciuto in casi di limitazioni della propria sfera di attribuzioni, anche con riferimento all'elettorato attivo e passivo (Cons St., sez. VI, n. 1904/2002 cit; Sez. VI, 23 settembre 1998, n. 1269); di diminuzione *“dell'importanza del proprio voto, a motivo dell'allargamento dell'elettorato attivo a favore di altri soggetti che appartengono a categorie diverse”* (Cons St., sez. VI, n. 1904/2002 cit ; Sez. VI, 20 giugno 2001, n. 3296); di incisione sulla rilevanza



del proprio voto (Cons. St., sez. VI, n. 1904/2002 cit); di impedimento all'esercizio dell'elettorato attivo (cfr. T.A.R. Perugia, sez. I, 9 luglio 2012, n. 261, per l'ipotesi in cui il decano, su invio-diffida del docente, abbia espresso il proprio diniego alla richiesta di indizione delle elezioni del nuovo rettore).

Orbene, nel caso in esame, diversamente da quelli sopra citati, non viene in considerazione la compressione e/o limitazione del diritto di voto, a fronte dei quali sarebbe configurabile la legittimazione in capo ai ricorrenti quali titolari del diritto di elettorato attivo; al contrario, a fronte delle dimissioni del rettore accettate, sono state invece indette, entro i termini regolamentari, le elezioni, consentendo in maniera indiscriminata l'esercizio del diritto di elettorato attivo.

Piuttosto, le censure si limitano a contestare la lesione a esercitare in modo "pieno" e "valido" il diritto di voto, vantando i ricorrenti l'interesse alla "*caducazione degli atti impugnati*", ad una "*valida proclamazione ed elezione di un nuovo rettore*", nonché alla "*validità degli atti da questo posti in essere, dopo la sua elezione, nell'esercizio del suo mandato*", ritenendo, poi, la "*inutilità dell'esercizio (apparente), appena avvenuto, del diritto di elettorato attivo (in verità) di tutti gli elettori, non solo dei due ricorrenti, poiché chiamati ad esprimere il loro voto sulla base di atti presupposti invalidi ...*".

Ma tale interesse (che, al di là del nomen "diritto pieno e valido del voto", altro non è che l'interesse a valide elezioni e a una legittima elezione del rettore) costituisce un interesse indifferenziato, che in nulla differisce dal generico e indistinto interesse alla legalità dell'azione amministrativa, non azionabile né uti singulus, né, in tesi, dall'ente esponenziale, al di fuori delle specifiche ipotesi di legge in cui è ammessa l'azione popolare e ciò per i limiti giurisdizionali della caratterizzazione soggettiva del modello di giurisdizione amministrativa cristallizzato dagli articoli 24 e 103 Cost. (cfr. Cons. St., sez. V, n. 4717/2017, secondo cui, in fattispecie sovrapponibile, "*l'interesse alla legittima nomina del Presidente del Consiglio di Stato è un interesse indifferenziato che in nulla differisce dal generico e indistinto interesse alla legalità dell'azione amministrativa che*

*può vantare qualsiasi cittadino, quale portatore dell'aspirazione della corretta esplicazione della funzione giurisdizionale, costituzionalmente deputata alla tutela degli interessi pubblici, della legalità amministrativa e del bene comune. Non vale a differenziare l'interesse l'appartenenza del ricorrente alla categoria dei magistrati amministrativi?").*

In altri termini, laddove, come nel caso, la contestazione non investa il diritto di voto (che è stato riconosciuto con l'indizione nei termini regolamentari delle elezioni del rettore e che non risulta essere stato esercitato dai ricorrenti), ma l'interesse alla legittimità della procedura e dei risultati connessi, non è configurabile in capo ai docenti/elettori, in quanto tali, una posizione differenziata rispetto alla generalità dei consociati, portatori dell'aspirazione della corretta esplicazione della funzione amministrativa deputata alla tutela di interessi pubblici, della legalità amministrativa e del bene comune; né vale a differenziare l'interesse l'appartenenza dei ricorrenti alla categoria dei docenti universitari; e comunque, anche ove si ritenesse che la categoria dei "docenti universitari/elettori" abbia un interesse differenziato rispetto alla generalità degli altri cittadini (il che non si ritiene per le anzidette ragioni), non sarebbe configurabile una posizione differenziata del singolo rispetto agli altri aventi diritto di voto, rispetto al cui "gruppo" (docenti) l'interesse di quest'ultimo sarebbe un interesse adespota, seriale, indifferenziato e, comunque, derivato e indiretto, come tale non suscettibile di essere fatto valere, individualmente (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 4717/2017).

Conclusivamente, per le dette ragioni, deve escludersi la legittimazione dei due ricorrenti in assenza di una posizione giuridica differenziata in capo agli stessi, né è ipotizzabile nel caso un'azione popolare mirante a conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, avendo tale azione carattere eccezionale e non essendo la stessa ammissibile al di fuori di una espressa previsione di legge, nel caso non esistente.

Peraltro, osserva il Collegio, anche laddove l'azione popolare elettorale è stata eccezionalmente prevista, il legislatore ne ha anche definito i confini.

L'art 130 c.p.a. la prevede, infatti, in capo a qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta, “*contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all’emanazione dei comizi elettorali?*” e non già avverso la fase della “convocazione dei comizi”, fase quest’ultima assimilabile a quella contestata con il ricorso introduttivo. Comunque, tale azione, sia pure nei detti limiti, si ribadisce, necessita di una imprescindibile copertura di legge, circostanza, questa, nel caso di specie insussistente.

Ciò non vuol dire che la generale garanzia di legalità sia estranea alla giurisdizione amministrativa, ma essa è l’inevitabile e doveroso riflesso di una giurisdizione che non può prescindere, nel nostro ordinamento giuridico, dalla tutela delle posizioni differenziate dei soggetti interessati, in presenza di una lesione che ne radichi in concreto l’interesse a ricorrere alla giurisdizione.

In tale senso, sarebbe da ammettere, diversamente dalla fattispecie in esame, la tutela dei candidati alla carica di rettore, che si dolgono, in tesi, della legittimità delle operazioni elettorali, facendo valere in questo caso una propria e differenziata situazione giuridica soggettiva.

3.4. Va comunque aggiunto che, a prescindere dalle superiori valutazioni sulla legittimazione ad agire, non sarebbe configurabile comunque un interesse ad agire nei termini individuati dalla giurisprudenza.

Non è, intanto, configurabile un *vulnus* specifico, concreto, personale dell’interesse asseritamente leso (essendo state indette nei termini le operazioni elettorali), né è configurabile un’utilità concreta e diretta per effetto della rimozione dei provvedimenti impugnati in capo ai ricorrenti; in particolare, non è possibile predicare nel caso una sorta di *chance* (utilità) derivabile dalla reiterazione delle operazioni elettorali o dal preteso commissariamento, posto che oggetto della

doglianza è la procedura in sé, di modo che la ripetizione della competizione elettorale (anche ove si affermasse l'elezione di un diverso candidato) o il commissariamento (ove ne sussistessero i presupposti di legge), non determinerebbero comunque la soddisfazione dell'interesse diretto, concreto e personale dei ricorrenti, essendo l'interesse degli stessi, per l'appunto, quello generico alla legalità.

3.5. Né ancora si può ritenere che l'interesse al regolare svolgimento delle elezioni sia elevato a "bene della vita" (la cui assunta lesione e la cui aspirazione legittimerebbe i docenti all'azione) dall'art. 6, comma 2, ultima parte del regolamento elettorale di Ateneo, ai sensi del quale "*La commissione ha, inoltre, il compito di decidere in via definitiva su eventuali ricorsi relativi allo svolgimento delle elezioni?*".

I ricorrenti sostengono che se ai sensi della normativa regolamentare citata tutti gli elettori/dipendenti possono ricorrere avverso i risultati elettorali (interpretazione controversa tra le parti), anche le decisioni della commissione elettorale sarebbero suscettibili di tutela giurisdizionale, pena il contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Cost.

Osserva il Collegio che tale interpretazione provi troppo, in quanto la previsione, soltanto regolamentare e non legislativa (come necessario per quanto chiarito), di un procedimento correttivo e valutativo interno non può servire a conferire una tutela giurisdizionale a un interesse adespota e indifferenziato, tanto più nella fase preparatoria, dove, come chiarito, non esiste un'azione popolare neanche nell'ambito dell'art.130 c.p.a..

3.6. Non giova il richiamo, da parte dei ricorrenti, alla sentenza di questo T.A.R., sez. IV, n. 2481/2018, che ha sì riconosciuto una posizione legittimante in capo ai medici iscritti all'albo, ma in una fattispecie diversa (a fronte di un illegittimo silenzio, ove "*la domanda proposta dai ricorrenti censura il mancato esercizio di un potere che, laddove ne sussistano i presupposti, ha carattere pienamente vincolato?*"). Ma soprattutto l'accostamento

alle elezioni degli organi degli ordini professionali non è conferente, in quanto in quel caso sussiste una specifica norma (art.6 del D. Lgs. Lgt. n. 382 del 1944), che attribuisce proprio a ciascun professionista iscritto nell'albo il potere di proporre reclamo alla Commissione centrale entro 10 giorni dalla proclamazione, il che, a prescindere da qualsivoglia interpretazione della norma de qua, comunque non è nel caso che qui assume rilievo, dove la norma meramente regolamentare (e non legislativa) contenuta nell'art. 6, comma 2, ultima parte del regolamento elettorale di Ateneo è riferita semplicemente, senza alcuna precisazione di legittimazione soggettiva, al potere della commissione di *“decidere in via definitiva su eventuali ricorsi relativi allo svolgimento delle elezioni”*.

Deriva altresì che anche per la fase contenziosa successiva alla convocazione dei comizi manca una copertura normativa (anche semplicemente regolamentare, comunque insufficiente per quanto chiarito) volta a garantire la legittimazione alla parte ricorrente.

3.7. Quest'ultima, da ultimo, con la memoria del 24.12.2019, in riscontro ad eccezione del Ministero, afferma che *“anche a voler seguire l'improvvido accostamento tra l'elezione di un rettore di una Università e la nomina di un dirigente, del quale i dipendenti hanno legittimazione ad impugnare il relativo atto di nomina solo in quanto atto presupposto di un provvedimento direttamente ed immediatamente lesivo della propria situazione giuridica soggettiva, ebbene, anche ciò è avvenuto!”*, avendo il dott. Maggio manifestato interesse al conferimento dell'incarico di direttore generale dell'Ateneo e avendo il consiglio di amministrazione in data 20 dicembre 2019, su proposta del nuovo rettore e su parere favorevole del senato accademico, conferito l'incarico ad altro soggetto.

Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza, però, la legittimazione e l'interesse devono sussistere al momento della proposizione del ricorso (oltre che permanere fino al momento della decisione), mentre l'evento su

cui si radicherebbero i detti presupposti dell'azione si è verificato successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

Ne consegue che anche tale ultima specificazione non vale a superare le dette eccezioni in rito.

Comunque, come ribadito dalla condivisibile sentenza del giudice d'appello (C.S. n. 4717/2017 cit.), anche in questo caso non sussiste un interesse differenziato del docente rispetto alla procedura di elezione del rettore, ove pure si considerino i significativi poteri dell'organo di vertice sull'intera organizzazione alla quale il ricorrente appartiene.

3.8. Conclusivamente, il ricorso introduttivo e per motivi aggiunti sono inammissibili per carenza di legittimazione e di interesse nei detti termini, valendo anche per gli atti con tale ultimo ricorso impugnati le medesime valutazioni di cui sopra.

4. Deve essere esaminata, per completezza motivazionale, anche la richiesta di cancellazione delle espressioni ritenute offensive contenute nella memoria indicata dai ricorrenti del 16 dicembre 2019.

Al riguardo, va rammentato che la giurisprudenza ha ritenuto che la cancellazione deve escludersi allorché l'uso di tali espressioni non risulti dettato da un passionale e scomposto intento dispregiativo - rivelando un puro e gratuito intento offensivo nei confronti della controparte - ma conservi pur sempre un rapporto, anche indiretto, con la materia controversa, senza eccedere dalle esigenze difensive e risulti finalizzato a dimostrare, attraverso una valutazione negativa del comportamento della controparte, la scarsa attendibilità delle sue affermazioni (Cons. St., sez. V, 29 ottobre 2018, n. 6131; Consiglio di Stato, sez. III, 04 settembre 2019, n.6097).

Nel caso in questione, alla luce dei superiori principi, non si ritiene che sussistano i presupposti per la cancellazione, in quanto comunque le espressioni in questione

appaiono strumentali al diritto di difesa e collegate alle argomentazioni difensive nei termini come individuati dalla giurisprudenza.

5. L'esito del giudizio esime il Collegio dall'esame dell'eccezione di difetto di legittimazione nei confronti dell'interveniente ad adiuvandum e dall'esame delle ulteriori eccezioni in rito.

6. La complessità e la parziale novità della controversia consentono, in via d'eccezione, di compensare le spese tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giuseppe La Greca, Consigliere

Giuseppina Alessandra Sidoti, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppina Alessandra Sidoti**

**IL PRESIDENTE**  
**Pancrazio Maria Savasta**

IL SEGRETARIO