

ESPOSTO DOCENTI UNIVERSITA' DI SASSARI

Ill.mo Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri

Prof. Avv. Giuseppe Conte

Ill.mo Sig. Ministro dell'Università

Prof. Gaetano Manfredi

Ill.mo Sig. Ministro per la Pubblica amministrazione

On. Fabiana Dadone

Ill.mo Sig. Presidente della 7^a Commissione
del Senato della Repubblica
«Istruzione Pubblica, Beni Culturali, Ricerca
Scientifica, Spettacolo e Sport»

Sen. Mario Pittoni

Ill.mo Presidente della VII Commissione
della Camera dei Deputati
«Cultura, Scienza e Istruzione»

On. Luigi Gallo

Ill.mo Sig. Presidente della Giunta Regionale Regione
Autonoma della Sardegna

Dott. Christian Solinas

p.c. Magnifico Rettore dell'Università di Sassari

Prof. Massimo Carpinelli

Ill.mi componenti del Senato Accademico

dell'Università di Sassari

Ill.mi componenti del Consiglio di Amministrazione

dell'Università di Sassari

Ill.mi componenti del Collegio dei Revisori dei conti

dell'Università di Sassari

Ch.mo Prof. Manlio Fadda

Presidente Comitato Nazionale Universitario
Sede di Sassari

Ill.mo Sig. Presidente del Consiglio,

Ill.mo Sig. Ministro dell'Università,

Ill.mo Sig. Ministro per la Pubblica Amministrazione,

Ill.mo Sig. Presidente della 7^a Commissione del Senato «Istruzione Pubblica e Beni Culturali»,

Ill.mo Sig. Presidente della VII Commissione della Camera dei Deputati «Cultura, Scienza e Istruzione»,

Ill.mo Sig. Presidente della Regione Sardegna

I sottoscritti docenti dell'Università degli Studi di Sassari, alle soglie della importante fase del rinnovamento dell'organo rettorale e di altri organi collegiali, desiderano portare a conoscenza delle SS.LL. quanto segue.

I

Il Regolamento sulla elezione del Rettore dell'Università di Sassari prevede, all'art. 3, che le elezioni siano indette dal Rettore uscente almeno sei mesi prima della scadenza del mandato, così da garantire anche la tempestiva elezione del suo successore, al quale passare le consegne durante il c.d. semestre bianco, nel rispetto del principio di continuità e di buona amministrazione.

Nonostante questa chiara previsione, il Rettore uscente, il Prof. Massimo Carpinelli, ha ritenuto per lungo tempo di non emettere il decreto di indizione nei termini stabiliti, in quanto – a suo dire – gli sarebbe stato precluso dall'originaria stesura dell'art. 7 del DL n. 22/2020 (norma emergenziale per l'epidemia di *coronavirus*), il quale sospendeva le procedure elettorali.

Questa scelta appariva *prima facie* inconsistente, se non anche capziosa, dato che la norma era stata emanata per evitare pericolosi assembramenti e che, sotto il profilo strettamente giuridico, la procedura elettorale ben si distingue dal suo atto prodromico, che è il decreto di indizione.

Che l'interpretazione del Rettore fosse errata e immotivata è stato poi dimostrato dalla legge di conversione. Infatti, la L. n. 41/2020, nel modificare la formula dell'art. 7, ha stabilito espressamente che, già nella fase di sospensione delle procedure elettorali (ridotta dalla stessa legge di conversione al 30 giugno 2020), potevano essere posti in essere gli atti prodromici alle procedure elettorali medesime.

Nonostante la precisazione della legge di conversione, che aveva smentito la precedente interpretazione del Rettore dell'Università di Sassari, quest'ultimo ha insistito nella sua condotta omissiva anche dopo l'entrata in vigore della legge medesima, avvenuta in data 7 giugno 2020 (G.U. del 6 giugno 2020).

Non solo, nonostante dal 1° luglio 2020 fosse cessata la sospensione delle procedure elettorali, che potevano dunque essere espletate regolarmente, il Rettore persisteva nella mancata indizione delle elezioni rettorali, e ciò sino al 13 luglio 2020.

Quindi, per due mesi e mezzo, il Rettore, nonostante potesse emettere (e dovesse emettere) il decreto di indizione, si è astenuto dall'indire le elezioni rettorali. Chiaro indice, tutto ciò, della volontà di ritardare il momento della scadenza del suo mandato.

Scadenza del mandato che non può essere ritardata, come è evidente, per il semplice fatto che il Rettore è nominato con decreto ministeriale (art. 2 D.lgs. n. 264/1944) e che nel caso specifico il decreto ministeriale stabilisce la durata del mandato del Rettore dell'Università di Sassari, conformemente alla legge, per il periodo dal 1° novembre 2014 al 31 ottobre 2020.

Sta di fatto che il Rettore dell'Università di Sassari, dopo essersi reso colpevole di un inammissibile e ingiustificato ritardo nella indizione delle elezioni, una volta che finalmente ha ritenuto giunto il momento di procedervi, ha, dapprima, annunciato alla stampa le elezioni rettorali per fine settembre 2020 e poi, a sorpresa, ha stabilito le date per l'elezione ben oltre la scadenza del proprio mandato (dal 23 novembre). In tal modo l'Ateneo Sassarese si è illegittimamente discostato da quanto hanno fatto gli altri Atenei italiani (Università di Genova, Napoli Orientale, Vanvitelli, Cà Foscari, Sapienza, Basilicata, Urbino, oltre l'Università Federico II), i quali hanno fissato la data delle elezioni prima della scadenza del mandato rettorale.

Infatti, il decreto in questione (che si allega alla presente nota) stabilisce, quali date per le operazioni elettorali, il 23, 25, 27 e 30 novembre 2020, mentre il mandato – come si è accennato – scade, per previsione espressa del decreto ministeriale di nomina, il 31 ottobre 2020.

La volontà del Prof. Carpinelli di ritardare l'«abbandono» dell'ufficio di Rettore dell'Università di Sassari (impedendo il regolare rinnovo dell'organo), volontà che si era manifestata nel lungo e incomprensibile tergiversare nella emanazione del decreto di indizione, trova quindi una chiara conferma nella previsione della data delle elezioni oltre il termine di scadenza.

Si deve precisare, a questo proposito, che se si dovesse dare esecuzione al decreto di indizione suddetto, si dovrebbe ritenere possibile, in termini generali, una «autoproroga» da parte di qualunque rettore dotato del potere di indizione. Ma soprattutto si dovrebbe ammettere il pericoloso principio che la *prorogatio* di un organo pubblico derivi, non già dal sopravvenuto intervento di un fatto inevitabile, che rende impossibile temporaneamente il rinnovo dell'organo, ma dalla volontà del titolare dell'organo medesimo. Una soluzione applicativa che appare, oltre che pericolosa per l'azione amministrativa in genere, e per i principi di partecipazione democratica nel caso di specie, completamente fuori dal sistema e dall'ordinamento, e tale da dare la stura – ove tollerata – a inammissibili forme di satrapia.

Si consideri ancora, per meglio inquadrare la questione in termini giuridici, che la *prorogatio* della quale il Rettore dell'Università di Sassari ritiene di poter fruire (o di far fruire a un suo sostituto a seguito di vagamente paventate – e vieppiù assurde – dimissioni), dovendo *ex lege* derivare da un fatto involontario e inevitabile, ove invece ipotizzata – come nella specie – quale effetto di un atto amministrativo di volontà, sarebbe giuridicamente inesistente.

Non ricade nei poteri del Rettore infatti (ma solo nel potere della legge, a fronte di un fatto inevitabile) quello di determinare una proroga del suo ufficio o di predeterminare autocraticamente un più o meno prolungato periodo di vacanza della carica del massimo organo di ateneo. Con la conseguenza che, essendo il Rettore privo anche astrattamente del potere di determinare la proroga dell'ufficio con un proprio atto determinativo, tale atto sarebbe nullo e pienamente inefficace.

Ciò comporta l'ulteriore conseguenza che la permanenza del Prof. Carpinelli nell'ufficio di Rettore dopo la scadenza del mandato renderebbe il medesimo Prof. Carpinelli alla stregua di un mero *funzionario di fatto*, con evidente pericolo (se non certezza) della invalidità degli atti dallo stesso posti in essere.

Da tale situazione deriva l'ulteriore rischio di ricorsi sulle decisioni legate agli atti del funzionario di fatto e una vera e propria implosione del sistema organizzativo, amministrativo e finanziario e, infine, delle attività istituzionali dell'Università. Invero, il corpo elettorale verrebbe così privato della possibilità di conoscere l'identità del nuovo Rettore prima della scadenza del rettore uscente, senza che si possa dar luogo ad un indispensabile passaggio di consegne tra i due organi.

Così sarebbe anche preclusa la possibilità di definire l'assetto della nuova amministrazione universitaria in tempo utile per l'inizio del nuovo Anno Accademico, fissato per il 1° novembre 2020. E ciò in evidente contraddizione con gli indirizzi generali dello stesso Ministro dell'Università, il quale con nota 31 marzo 2020 raccomandava alla Università Federico II che le operazioni elettorali si svolgessero *«entro limiti temporali che consentano comunque la nomina del nuovo Rettore prima dell'avvio del prossimo anno accademico»*.

La permanenza del Rettore uscente oltre il termine del mandato, senza che ne ricorrano le condizioni di legge, o senza che sussista uno specifico fondamento normativo, conduce quindi a una situazione sia di illegittimità, sia anche di ingovernabilità dell'Ateneo. È questo un pericolo gravissimo, che deve assolutamente essere scongiurato, e che per ciò solo richiede l'energico intervento del Ministro dell'Università.

II

Alla questione appena descritta, che di per sé sola è sufficiente a determinare un grave *vulnus* e un grave pericolo per l'efficienza e la vita democratica dell'Università di Sassari, si aggiunge un altro tema, il quale può evolversi, anch'esso, in una grave lesione per la vita democratica e amministrativa dell'Università. Infatti il Rettore uscente ha ommesso, e ancora omette, di indire le elezioni delle rappresentanze studentesche negli organi di Ateneo. Elezioni che si sarebbero dovute tenere, per regolamento, entro il 30 maggio 2020, il che non è stato possibile, essendo sospese le procedure sino al 30 giugno in base al richiamato art. 7 D.L. n. 22/2020. Nel mentre il Rettore avrebbe dovuto (e potuto, come sottolinea l'art. 7) indire le elezioni studentesche, in maniera tale che dal 1° luglio in poi si sarebbero potute tenere regolarmente.

Così non ha fatto, e le elezioni delle rappresentanze studentesche non sono state indette prima e non lo sono adesso.

A tale omissione si somma, in maniera del tutto abnorme, la dichiarazione pubblica del Rettore, secondo cui i rappresentanti degli studenti sarebbero decaduti dal 15 luglio, poiché in quella data scadrebbero i 45 giorni massimi di proroga ai sensi della L. n. 444/1994 (D.L. n. 293/1994, convertito). Ora, posto che il Rettore non ha alcun potere di notificare pubblicamente *«avvisi di sfratto»* per chicchessia, in questo caso ha sbagliato clamorosamente anche i calcoli. Infatti, sempre l'art. 7 sopra richiamato stabilisce, dettando un regime di proroga straordinaria, che per la durata dello stato di emergenza, *«i soggetti che [...] svolgono [...] le funzioni degli organi di cui*

al primo periodo [i.e.: «organi collegiali e monocratici»] ... proseguono nell'incarico fino al subentro dei nuovi organi...».

Tutto ciò significa che gli organi collegiali, dei quali fanno parte i rappresentanti degli studenti, permangono in carica *ex lege* sino al 31 luglio 2020 (ultimo giorno dello stato di emergenza, all'attualità). Da quel giorno, tutt'al più – e sempre che sia ammissibile il cumulo del regime della proroga straordinaria con la quello della proroga ordinaria – inizierebbero a decorrere i 45 giorni di *prorogatio* di cui alla L. n. 444/1994.

Sta di fatto che anche la proroga delle rappresentanze studentesche dipende *ex lege* dalla sussistenza di un fatto inevitabile, che impedisce le relative elezioni. Non può invece essere il Rettore – per gli stessi motivi che si sono detti in precedenza – a stabilire la proroga dei rappresentanti degli studenti, sicché, dopo il 31 luglio 2020 i rappresentanti degli studenti decadrebbero, con la paralisi degli organi che prevedono la loro presenza (gli stessi Consigli di Dipartimento, il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione).

Ai profili appena illustrati si aggiunga che anche le elezioni rettorali non potrebbero essere regolarmente tenute, poiché il corpo elettorale è composto anche dai membri del *Consiglio degli studenti* e dai rappresentanti degli studenti nei Consigli di Dipartimento.

Comunque sia, anche nel caso in cui alla *proroga straordinaria* (sino al 31 luglio 2020) potesse essere cumulata la *proroga ordinaria* di 45 giorni di cui al DL n. 293/1994, i rappresentanti degli studenti decadrebbero il 14 settembre 2020, per cui il corpo elettorale non sarebbe integro.

In mera ipotesi, solo la proroga dello stato di emergenza almeno sino al 30 novembre (data ultima delle elezioni rettorali), attualmente oggetto di dibattito politico, potrebbe determinare, in linea meramente teorica, il prolungamento della proroga delle rappresentanze studentesche sino alle elezioni rettorali.

Ma anche in quel caso si riproporrebbe la illegittimità di una proroga che segue una condotta inerte e omissiva del Rettore, il quale non indice le elezioni e non consente che il corpo elettorale sia formato dai rappresentanti degli studenti eletti regolarmente. Il tutto con grave violazione dei principi fondamentali di partecipazione democratica. Violazione che appare in tutta la sua gravità, se solo si considera che, ammettendo che il corpo elettorale sia composto dai rappresentanti degli studenti in regime di *prorogatio* solo perché il Rettore ha deciso di non indire le relative elezioni, ciò significherebbe che il Rettore uscente può decidere quali siano gli elettori della prossima elezione rettorale, potendo così operare una scelta se mantenere o meno i rappresentanti degli studenti in regime di *prorogatio* (cioè nell'elettorato) in base a un calcolo di convenienza.

Un sistema talmente combinato (o talmente *scombinato*, per meglio dire), quale quello che è derivato dalle scelte del Rettore uscente (elezioni rettorali *post mandatum* e omessa indizione delle elezioni studentesche) viola moltissimi dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, tra cui quelli di buon andamento della Pubblica Amministrazione, della partecipazione democratica, della terzietà dell'azione amministrativa, della leale collaborazione tra organi; e viola altresì, in maniera palese e inammissibile, il diritto all'elettorato attivo di tutte le categorie di lavoratori e studenti dell'Università di Sassari.

Tutti questi argomenti sono stati esposti al Rettore anche nell'ultima seduta del Senato Accademico di ieri, 20 luglio 2020. Ma ciò nonostante il Rettore ha ribadito la sua posizione, rifiutandosi di revocare in autotutela il decreto di indizione delle elezioni rettorali e di emetterne

contestualmente uno nuovo – entro la data odierna – che consenta la presa di funzioni del rettore entrante il 1° novembre 2020. Allo stesso modo, non ha dato alcuna garanzia che entro la stessa data odierna venisse emesso il decreto di indizione delle elezioni studentesche.

Signor Presidente del Consiglio, Signori Ministri, Signori Presidenti, non servono altre parole per spiegare quale sia la situazione all'interno dell'Ateneo sassarese, prossima al caos e caratterizzata dal pericolo di una illegittimità a cascata degli atti di amministrazione, oltre che dalla compromissione dei fondamentali principi del nostro ordinamento democratico.

I sottoscritti chiedono, dunque, un deciso intervento da parte degli organi competenti, ed in particolar modo del Ministro dell'Università, perché induca il Rettore dell'Università di Sassari a fissare le elezioni rettorali in un periodo che consenta l'esaurimento delle operazioni elettorali all'interno del mandato rettorale e dell'anno accademico, e affinché indichi le elezioni dei rappresentanti degli studenti senza alcun indugio, o vi provveda il Ministro stesso mediante gli strumenti di surrogazione.

Con osservanza

Sassari, 22 luglio 2020

Seguono 59 firme