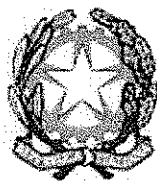


N. 02106/2015 REG.PROV.COLL.

N. 12106/2005 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 il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12106 del 2005, proposto da:

PRODI Paolo, PASTORELLI Pietro, BOLGIANI CAMBIANO Franco, DE ROSA Gabriele, GIARDINA Andrea, LOTTI Luigi, MICCOLI Giovanni, MIGLIO Massimo, SCOPPOLA Pietro, TALAMO Giuseppe, VIGEZZI Brunello, CAPITANI Ovidio, INGLESE Giorgio e FERRI Mauro, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Ernesto Conte, Michele Conte, Giovanni Battista Conte ed Ilaria Conte, elettivamente domiciliati presso lo Studio dei suindicati difensori in Roma, Via Ennio Quirino Visconti, n. 99;

contro

la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI e il MINISTERO PER I BENI LE ATTIVITA' CULTURALI ED IL TURISMO, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti di

- DE MATTEI Roberto, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ivan Incardona e Simone Conti ed elettivamente domiciliato presso lo Studio dei suindicati difensori in Roma, via Guido D'Arezzo, n. 2;

- PESCOSOLIDO Guido, ALZATI Cesare, RICCARDI Andrea, ZECCHINI Giuseppe, MOGGI Mauro, ANDENNA Giancarlo, PARAVICINI BAGLIANI Agostino, CECCARELLI LEMUT Maria Luisa, PERFETTI Francesco e PETRACCHI Giorgio, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

- del D.P.R. 11 novembre 2005 n. 255 "Regolamento recante unificazione strutturale della Giunta centrale per gli studi storici e degli Istituti storici", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 294 del 19 dicembre 2005;

- (in virtù di motivi aggiunti) dei Decreti del Ministero per i beni e le attività culturali tutti del 13 gennaio 2006 di nomina di numerosi direttori e componenti di diversi Istituti (in particolare il prof. Cesare Alzati e del prof. Andrea Riccardi quali componenti del Consiglio di amministrazione della Giunta storica nazionale, il prof. Andrea Zecchini e il prof. Mauro Moggi quali componenti del Consiglio direttivo e di consulenza scientifica dell'Istituto italiano per la Storia antica, il prof. Giancarlo Andenna quale Direttore dell'Istituto storico per il Medio Evo, il prof. Agostino Paravicini Bagliani e la prof.ssa Maria Luisa Ceccarelli Lemut quali componenti del Consiglio direttivo e di consulenza scientifica dell'Istituto storico italiano per il Medio Evo, il prof. Francesco Perfetti quale Direttore dell'Istituto storico italiano per l'Età moderna e contemporanea, il prof. Roberto De Mattei e il prof. Giorgio Petracchi quali componenti del Consiglio direttivo e di consulenza scientifica dell'Istituto storico italiano per l'Età moderna e contemporanea, il prof. Guido Pescosolido quale Presidente della Giunta storica nazionale, il prof. Andrea Giardina quale Direttore dell'Istituto italiano per la Storia antica).

Visto il ricorso principale e quello recante motivi aggiunti con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare nonché i documenti prodotti;

Visto l'atto di costituzione del prof. Roberto De Mattei;

Visto il decreto presidenziale 23 dicembre 2005 n. 7619;

Vista l'ordinanza 12 gennaio 2006 n. 116, con la quale la Sezione ha respinto l'istanza cautelare avanzata dal ricorrente nonché l'ordinanza 14 febbraio 2006 n. 716 con la quale la Sesta sezione del Consiglio di Stato, in riforma della decisione cautelare di prime cure, ha accolto l'istanza cautelare proposta dalla parte ricorrente;

Esaminate le ulteriori memorie con i documenti prodotti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2014 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Premettono i ricorrenti che nel 1883 con il R.D. 25 novembre 1883 n. 1775 venne fondato l'Istituto storico italiano allo scopo di dare unità e sistema alla pubblicazioni delle fonti della Storia nazionale e quale fondamentale punto di riferimento di ricercatori e studiosi italiani e stranieri, atteso che il compito principale dell'istituto è la pubblicazione di fonti per la Storia d'Italia.

Saggiungono che nel 1934 l'Istituto si articolò, in ragione di specifici interventi normativi dell'epoca, nella giunta centrale per gli studi storici e nelle seguenti strutture: l'istituto italiano per la storia antica, l'istituto storico italiano per il medio evo, l'istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea e l'istituto per la storia del risorgimento italiano. In tale articolazione la giunta ebbe anche il compito

di coordinare "l'attività delle Reali Deputazioni e Società di storia patria" (così nell'art. 6 del R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1226 convertito in legge 20 dicembre 1934 n. 2124).

A quelli sopra accennati, nel corso degli anni trenta del secolo trascorso, seguirono altri interventi legislativi che portarono la giunta sotto la tutela e la vigilanza dell'odierno Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo (d'ora in poi, per brevità, MIBACT). La giunta divenne dunque un ente nazionale di ricerca con il compito di coordinare l'attività scientifica di una rete di istituti ed enti italiani di ricerca storica. Essa, al pari degli istituti che coordina, è dotata di un ordinamento autonomo e gode di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, tanto che le cariche elettive sono vitalizie.

Sotto tale ultimo profilo i ricorrenti rammentano che il sistema, in vigore fin dagli anni trenta del novecento, stabiliva che la nomina del presidente e dei membri della giunta degli istituti competesse al Capo dello Stato, su proposta del capo dell'esecutivo. Nel 1990 la competenza fu attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del MIBACT. Successivamente, con il decreto legislativo 28 ottobre 1999 n. 419 è stata disposta "la fusione, ovvero l'unificazione mediante inserimento in sistema strutturato a rete degli enti appartenenti allo stesso settore di attività" della giunta; in altri termini si è imposto normativamente un riordino che non ha interessato solo la giunta ma ha coinvolto l'intero sistema degli istituti storici, al fine di operare una razionalizzazione di tali enti, che ha condotto alla unificazione strutturale della giunta centrale per gli studi storici, degli istituti ad essa collegati e delle deputazioni e società di storia patria.

Tale riordino, imposto dalla previsione del decreto legislativo sopra richiamato, avrebbe dovuto essere realizzato con un regolamento di delegificazione.

L'iter di formazione del suddetto regolamento è stato complesso e difficoltoso ed

ha visto l'intervento consultivo del Consiglio di Stato che ha reso parere interlocutorio sull'articolato di base invitando il Ministero ad intervenire su diversi punti dell'articolato attraverso integrazioni, segnalando al tempo stesso la opportunità di sviluppare approfondimenti su singole disposizioni del testo. Tale arresto in sede consultiva ha reso necessario due nuovi interventi del Consiglio di Stato, caratterizzati dall'ultimo parere (n. 3100 del 2005) con il quale licenziando positivamente il testo provvisorio quel Supremo Consesso segnalò la necessità, per quanto è qui di interesse (e con riferimento al presente contenzioso), di adeguare il testo definitivo a taluni criteri di nomina degli organi dell'ente.

Lamentano i ricorrenti che nel testo approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri nella seduta del 14 ottobre 2005, immotivatamente, le osservazioni espresse dal Consiglio di Stato sono state disattese e che, nonostante ciò, il Presidente della Repubblica ha provveduto ad emanarlo in data 11 novembre 2005.

2. – Segnalano in particolare i ricorrenti che l'impugnato regolamento, nel disciplinare (all'art. 4) la procedura di nomina dei componenti della giunta e del consiglio direttivo e di consulenza scientifica di ciascuno degli istituti storici oggetto di riordino non è caratterizzata da un meccanismo di garanzia dell'autonomia che dovrebbe riferirsi ai singoli istituti atteso che:

- solo due dei quattro membri che compongono la giunta centrale storica e soltanto due dei quattro membri che compongono il consiglio direttivo e di consulenza scientifica di ciascuno degli istituti sono nominati in base ad una scelta tra una terna di nomi;

- gli altri membri dei suindicati organi e, soprattutto, i presidenti degli istituti sono nominati direttamente dal Ministro, senza alcuna garanzia di autonomia e di valore scientifico.

Tutto quanto sopra testimonia, a parere dei ricorrenti, una evidente lesione della

autonomia scientifica degli istituti come invece era assicurata nei criteri fissati dalla legge di delegificazione.

3. – I ricorrenti inoltre censurano il disposto dell'art. 9 del regolamento qui gravato in quanto, stabilendo che i membri degli organi della giunta centrale per gli studi storici e degli istituti storici restano in carica fino al 31 dicembre 2005, tale previsione ha provocato “una decadenza immediata e generalizzata di tutti i membri in carica, senza garantire in alcun modo le esigenze di continuità dell'azione amministrativa” (così, testualmente, a pag. 23 del ricorso introduttivo).

Su tale censura il Tribunale, in sede cautelare, ha ritenuto la legittimità della previsione, posto che “la decadenza immediata dei vecchi componenti non implica alcun'interruzione effettiva dell'attività amministrativa” (cfr. ordinanza 11 gennaio 2006 n. 116).

Su posizioni opposte si è attestato il Consiglio di Stato affermando che, sempre in sede cautelare (cfr. ordinanza Sezione Sesta 14 febbraio 2006 n. 716), palesemente il governo aveva disatteso senza motivazione le osservazioni espresse in sede consultiva dallo stesso Consiglio di Stato reiterando, nella sostanza, i tratti di illegittimità della disciplina già segnalati nella sede di istruttoria dal Consiglio medesimo.

Con ricorso recante motivi aggiunti i ricorrenti chiedono l'annullamento, per illegittimità derivata, dei Decreti del Ministero per i beni e le attività culturali tutti del 13 gennaio 2006 con i quali sono stati nominati numerosi direttori e componenti di diversi Istituti (in particolare il prof. Cesare Alzati e del prof. Andrea Riccardi quali componenti del Consiglio di amministrazione della Giunta storica nazionale, il prof. Andrea Zecchini e il prof. Mauro Moggi quali componenti del Consiglio direttivo e di consulenza scientifica dell'Istituto italiano per la Storia antica, il prof. Giancarlo Andenna quale Direttore dell'Istituto storico per il Medio

Evo, il prof. Agostino Paravicini Bagliani e la prof.ssa Maria Luisa Ceccarelli Lemut quali componenti del Consiglio direttivo e di consulenza scientifica dell'Istituto storico italiano per il Medio Evo, il prof. Francesco Perfetti quale Direttore dell'Istituto storico italiano per l'Età moderna e contemporanea, il prof. Roberto De Mattei e il prof. Giorgio Petracchi quali componenti del Consiglio direttivo e di consulenza scientifica dell'Istituto storico italiano per l'Età moderna e contemporanea, il prof. Guido Pescosolido quale Presidente della Giunta storica nazionale, il prof. Andrea Giardina quale Direttore dell'Istituto italiano per la Storia antica), in quanto affetti dallo stesso titolo di illegittimità che ha originariamente colpito l'impugnato regolamento.

4. – Il Collegio nello scrutinare il ricorso è incline a confermare la posizione assunta dal Consiglio di Stato ed espressa da quest'ultimo nella sede cautelare.

Infatti il decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 2005 n. 294 non reca alcuna disciplina transitoria, che possa essere considerata tale, volta a regolamentare la gestione della delicata fase di transizione con riferimento alla formazione dei “nuovi” organi della giunta centrale e degli altri istituti storici “riordinati”, ma introduce un “effetto ghigliottina” a carattere meramente temporale, ancorando semplicisticamente la decadenza dalla carica dei membri che compongono i “vecchi” organi alla data del 31 dicembre 2005 (cfr. art. 9).

Nonostante l'espressione del parere n. 3100 del 2005 con il quale il Consiglio di Stato aveva avuto modo di segnalare la necessità di ulteriori approfondimenti da parte dell'ufficio legislativo del MIBACT “in particolare (in ordine ai) i criteri di nomina dei membri degli organi della Giunta degli Istituti, nonché la durata in carica dei componenti nominati secondo le precedenti previsioni” (così testualmente nel parere citato), il governo non ha ritenuto di intervenire nel testo in fieri nel senso indicato da quel Supremo consesso. Adombrava, peraltro, il

Consiglio di Stato il pericolo che non fossero state recepite le indicazioni espresse dall'Adunanza generale con il parere 28 aprile 2003 anche in seguito al parere istruttorio reso dall'Adunanza il 15 luglio 2002.

Pare evidente che nel testo definitivo e qui fatto oggetto di gravame i timori espressi dal Consiglio di Stato si sono radicati, non solo con riferimento al sopra accennato "effetto ghigliottina" provocato dalla decadenza di tutti i componenti alla data del 31 dicembre 2005, ma anche con riguardo al rischio che la nomina diretta da parte del Ministro della metà dei componenti, senza alcuna valutazione su terne di aspiranti di assoluto rilievo scientifico, costituisce un meccanismo tale da ledere l'autonomia scientifica degli enti coinvolti.

5. – Su tale ultimo specifico punto vale la pena di rammentare che il principio sancito dall'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, secondo il quale "le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" si traduce, come ha affermato la Corte costituzionale (sent. n. 1017 del 26 ottobre-6 novembre 1988) nel diritto di ogni singola istituzione a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni.

Peraltro, il diritto di darsi ordinamenti autonomi è riconosciuto dalla Costituzione alle istituzioni anzidette non in modo pieno ed assoluto, ma "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Si tratta, cioè, di un'autonomia che, come la Corte Costituzionale ha già avuto occasione di precisare anche in altra decisione (sentenza n. 145 del 1985), "lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale", sempre che questo ultimo "non sia irrazionale".

Ne deriva che i contenuti dell'autonomia ben possono essere diversamente disciplinati dalla legge in relazione alle varie istituzioni di cultura, senza che ciò comporti violazione dell'art. 33 cost., e sempre che vengano rispettati i principi

fondamentali di autogoverno da parte dell'istituto; nondimeno la ridetta autonomia delle istituzioni di cultura non può essere legislativamente assottigliata fino al punto di essere completamente dequotata di valore.

Orbene, nel caso di specie, il legislatore, con il disciplinare le modalità di designazione dei componenti degli organi collegiali degli istituti e della Giunta individuando la possibilità per il Ministro di effettuare la nomina di quattro esperti nel consiglio di amministrazione della Giunta (art. 2) e degli altri componenti degli organi collegiali la cui nomina è attribuita al Ministro recta via dal D.P.R. 11 novembre 2005 n. 255 (si veda in tal senso anche l'art. 8 del decreto) direttamente e senza neppure ricorrere ad una terna di candidati, ha finito con il violare il canone dell'autonomia scientifica celebrato nell'art. 33 cost..

Alla luce di tali considerazioni, sicuramente illegittime appaiono al Collegio le censurate norme del citato regolamento nella parte in cui attribuiscono direttamente al Ministro la competenza ad effettuare la nomina dei componenti degli organi della Giunta e delle Istituzioni senza che detta nomina avvenga sulla base di un meccanismo di designazione che veda direttamente coinvolto nella scelta il consiglio accademico sulla base di una proposta che provenga dal Ministro (ad esempio proponendo quest'ultimo una "short list" di aspiranti tra i quali individuare il nominato). Ad ogni modo la etero determinazione delle nomine effettuata dal potere esecutivo, per come prevista dalla normativa regolamentare esautorando sostanzialmente l'organo di vertice dell'istituzione di cultura viola patentemente il principio di autogoverno del corpo docente, riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale (nella decisione più sopra richiamata) come elemento cardine dell'autonomia sancita dall'art. 33 cost..

6. – In ragione delle suesposte osservazioni il ricorso principale e quello recante motivi aggiunti vanno accolti con annullamento delle disposizioni regolamentari

impugnate nella parte in cui non si conformano ai principi espressi nella presente decisione e sopra sintetizzati nonché degli atti di nomina di cui ai D.M. del 13 gennaio 2006 meglio indicati in epigrafe.

In ragione della peculiarità della vicenda contenziosa e della novità delle questioni che la caratterizzano, stima il Collegio che sussistano i presupposti, di cui all'art.92 c.p.c. novellato, per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., per compensare le spese di giudizio tra tutte la parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) pronunciando in via definitiva sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il regolamento impugnato nei limiti e nei termini di cui in motivazione e gli atti di nomina del 13 gennaio 2006 meglio specificati in motivazione ed in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio del 27 marzo 2014 e del 14 luglio 2014 e 27 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/02/2015

IL SEGRETARIO

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