

Pubblicato il 19/12/2023

N. 03096/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 01502/2023 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1502 del 2023, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Luisa De  
Margheriti e Rocco Massaro, con domicilio digitale come da PEC da  
Registri di Giustizia;

***contro***

Università -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Giustiniani, Antonello Frasca e  
Alessandro Paccione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***per l'annullamento***

1. della delibera con la quale il consiglio di amministrazione dell'Università  
-OMISSIS- ha comminato al ricorrente la sanzione disciplinare della  
sospensione di un anno dal servizio con privazione della retribuzione;

2. della comunicazione della sanzione disciplinare predetta;
3. dei pareri resi dal collegio di disciplina al rettore e al consiglio di amministrazione della -OMISSIS-;
4. dei verbali del collegio di disciplina;
5. degli atti e dei provvedimenti con i quali, in attuazione della sanzione disciplinare, l'Università ha comunicato alla ERCA l'impossibilità di dar seguito al progetto di ricerca e al team di ricerca del ricorrente la riassegnazione o la cessazione del rapporto lavorativo;
6. di ogni altro atto o provvedimenti presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2023 la dott.ssa Martina Arrivi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Il ricorrente, professore ordinario dell'Università -OMISSIS- (d'ora innanzi Università o Università -OMISSIS-), ha impugnato il provvedimento del 15 giugno 2023, con il quale gli è stata irrogata, ai sensi dell'art. 10 l. 240/2010, la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dallo stipendio per un anno.

1.1. Il procedimento disciplinare per cui è causa, avviato dal rettore ex art. 10, co. 2, l. 240/2010 in data 7 aprile 2023, diparte dalla ricezione di segnalazioni di alcune ex studentesse universitarie, con le quali il professore avrebbe intrattenuto «*intime e prolungate frequentazioni*

*personali mentre seguivano il corso delle sue lezioni o preparavano sotto la sua supervisione la tesi finale presso l'Università -OMISSIS-», avendo, almeno nei confronti di una di tali studentesse, «destinato [...] elargizioni economiche (ad es. attraverso il pagamento di spese per viaggi e alberghi in sua compagnia e bonifici sul suo conto corrente) [e ...] messo a disposizione abituale [...] un ufficio dell'Ateneo presso l'edificio di via -OMISSIS- a Milano, in violazione delle policy che disciplinano l'uso degli uffici da parte dei docenti» (cfr. atto di avvio del procedimento disciplinare, depositato sub. doc. 1 Università). Con tale atto, il professore è stato incolpato della violazione di una serie di previsioni (artt. 2, 4, 6 e 15) del codice etico dei professori e dei ricercatori (doc. 2 Università), nonché del "honor code" dell'ateneo (doc. 3 Università) ed è stata proposta l'irrogazione della sospensione annuale dal servizio e dallo stipendio.*

1.2. Il 5 maggio 2023 il collegio di disciplina dell'Università, facendo seguito all'istruttoria in contraddittorio con il docente, ha espresso, ai sensi dell'art. 10, co. 3, l. 240/2010, parere favorevole in ordine alle incolpazioni e alla sanzione (doc. 6 Università).

1.3. Il 15 giugno 2023 si è tenuta, ai sensi dell'art. 10, co. 4, l. 240/2010, la riunione del consiglio di amministrazione dell'Università, all'esito della quale, per un verso, è stata esclusa la fondatezza di taluni capi di incolpazione (precisamente, si è dato conto dell'insussistenza di prove che il professore avesse posto in essere molestie sessuali o morali o comportamenti discriminatori nei confronti delle studentesse e che avesse influito o tentato di influire sulle loro valutazioni universitarie o sugli esiti del loro percorso accademico) e, per altro verso, è stata constatata la sussistenza di altre infrazioni (riferibili all'art. 4 del codice etico e a non meglio identificate previsioni del honor code), il professore avendo tenuto

«un comportamento incivile e irresponsabile nei confronti di studentesse che si trovavano in una situazione di dipendenza relazionale nei suoi confronti, abusando del proprio ruolo accademico nell'Università -OMISSIS-», nonché «un comportamento irrispettoso della funzionalità e del decoro degli uffici dell'Università -OMISSIS-, utilizzandoli per finalità esclusivamente personali e comunque non ricollegabili a esigenze istituzionali», nonché avendo «danneggiato il decoro e la reputazione dell'Università -OMISSIS-» (cfr. verbale del consiglio di amministrazione sub. doc. 7 Università). Indi, il consiglio di amministrazione ha impartito al docente la sospensione dal servizio e dallo stipendio per un anno a decorrere dal 1° luglio 2023.

2. Il professore ha impugnato detto provvedimento, unitamente agli atti presupposti, lamentando i seguenti profili di illegittimità.

I) «*VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL 'NE BIS IN IDEM'. CONSUMAZIONE DEL POTERE DISCIPLINARE. IMPROCEDIBILITÀ DEL SECONDO PROCEDIMENTO DISCIPLINARE. VIOLAZIONE ART. 10, COMMA 5, L. 240/2010*». Ad avviso del ricorrente, il procedimento disciplinare suesposto sarebbe stato preceduto da un identico procedimento informale, avviato con email del presidente del collegio di disciplina del 29 settembre 2022 (doc. 10 ricorrente) e conclusosi con un incontro con il rettore e con il collegio di disciplina del 14 marzo 2023 (doc. 15 ricorrente), ove al professore sarebbe stata irrogata la sanzione disciplinare del richiamo verbale. Di conseguenza, il secondo procedimento si sarebbe svolto in spregio al principio del *ne bis in idem*. Secondo una alternativa prospettazione, si potrebbe ritenere che vi sia stato un unico procedimento, iniziato il 29 settembre 2022 e sfociato nella sanzione disciplinare del 15 giugno 2023, nel qual caso l'Università avrebbe violato l'art. 10, co. 5, 1.

240/2010, che pone in centottanta giorni il termine massimo entro cui celebrare il procedimento, pena l'estinzione dello stesso.

II) «*VIOLAZIONE DELL'ART. 10, COMMA 2 L. 240/2010 PER TARDIVITÀ DELLA CONTESTAZIONE DISCIPLINARE*». Sul presupposto che l'Università sia venuta a conoscenza dei fatti disciplinarmente rilevanti quantomeno il 29 settembre 2022 (doc. 10 ricorrente), l'avvio del procedimento, risalente all'aprile 2023, sarebbe tardivo, essendo già spirato il termine perentorio di trenta giorni prescritto dall'art. 10, co. 2, l. 240/2010 per l'indizione del procedimento disciplinare.

III) «*IN VIA SUBORDINATA: VIOLAZIONE DELL'ART. 10 L. 240/2010 SUB SPECIE DELLA COMPETENZA ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO. VIOLAZIONE ARTT. 10 BIS E 21 OCTIES L. 241/90 PER OMESSA COMUNICAZIONE DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO*». Con questa doglianza, subordinata a quella illustrata innanzi, il ricorrente ha prospettato una violazione procedimentale, in quanto l'avvio del procedimento gli sarebbe stato comunicato non dal rettore, titolare del potere di impulso, bensì dal collegio di disciplina, con una lettera, datata 11 aprile 2023, che non illustrerebbe le motivazioni addotte dal rettore alla base dell'indizione della procedura (doc. 16 ricorrente).

IV) «*VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGALITÀ. VIOLAZIONE DELLA EFFETTIVITÀ DELLA DIFESA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI SPECIFICITÀ DELLA CONTESTAZIONE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IMMUTABILITÀ DELLA CONTESTAZIONE. TRAVISAMENTO*». In primo luogo, l'Università non avrebbe mai fornito al ricorrente – nonostante le sue innumerevoli richieste – una descrizione circostanziata dei fatti alla base delle incolpazioni, costringendolo a

scrutinare autonomamente il proprio comportamento e a individuare da solo le vicende da cui l'Università avrebbe inferito i presupposti per muovergli le contestazioni disciplinari, con conseguente violazione del proprio diritto di difesa. Inoltre, assumendo che le incolpazioni muovano dal fatto che il professore abbia avuto due relazioni sentimentali con due studentesse, peraltro maggiorenni, consenzienti e non destinatarie di trattamenti preferenziali a livello accademico, egli ha dedotto la genericità delle previsioni del codice etico e del honor code, le quali non sanzionerebbero esplicitamente siffatte condotte, risultandone perciò violato il principio di stretta legalità del potere sanzionatorio. Il quadro accusatorio sarebbe altresì inconsistente, dal momento che le due relazioni intrattenute sarebbero state genuine (come anche confermato dal fatto che l'Università ha escluso la sussistenza di molestie) e non avrebbero influito sul percorso accademico delle studentesse, le contestate elargizioni in denaro a una studentessa si giustificerebbero in rimborsi di spese sostenute nell'ambito del rapporto di coppia e l'attribuzione alla stessa di un ufficio nel plesso universitario non violerebbe alcuna disposizione dei codici dell'ateneo, poiché, in base alla policy universitaria, ogni professore avrebbe a disposizione un ufficio che potrebbe far usare agli studenti. Ulteriormente, l'Università avrebbe effettuato una sussunzione illegittima dei fatti entro le previsioni normative, essendosi limitata a indicare i soli articoli del codice etico asseritamente violati e avendo ommesso financo di indicare le norme del honor code rilevanti nella fattispecie. Infine, nel verbale del 15 giugno 2023, il consiglio di amministrazione dell'ateneo avrebbe posto alla base della sanzione delle condotte in precedenza non contestate (come la tenuta, con le studentesse, di «una corrispondenza intimistica e allusiva» e l'«abuso della situazione di dipendenza relazionale

delle suddette studentesse nei suoi confronti»), con conseguente violazione del principio di immutabilità della contestazione disciplinare.

V) «*DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DELL'ART. 10, COMMA 3, L. 240/2010, DELL'ART. 20 DEL CODICE DISCIPLINARE E DELL'ART. 37 DELLO STATUTO DELLA BOCCONI*». Con tale doglianza il ricorrente ha lamentato che il collegio di disciplina non abbia avviato un vero e proprio "procedimento istruttorio" sui fatti, come invece richiesto dagli artt. 20 del codice disciplinare e 37 dello statuto universitario, essendosi limitato a un contraddittorio con il solo professore.

VI) «*ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ. MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ, PALE-SE INCONGRUITÀ E ABNORMITÀ. CONTRADDITTORIETÀ. VIOLA-ZIONE DELL'ART. 19 CODICE ETICO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE*». Poiché il consiglio di amministrazione ha consistentemente ridotto il quadro accusatorio prospettato dal rettore (in particolare, escludendo che il professore abbia posto in essere molestie, abbia elargito favori alle studentesse o, comunque, abbia tenuto dei comportamenti discriminatori), sarebbe irragionevole e sproporzionata la scelta di irrogare la medesima sanzione disciplinare (la sospensione annuale dal servizio e dallo stipendio) proposta dal rettore in sede di avvio del procedimento.

VII) «*LA MANCATA AFFISSIONE DEL CODICE DISCIPLINARE. VIOLAZIONE DELL'ART. 7 DELLA LEGGE N. 300/1970 COME RICHIAMATO DALL'ART. 22 DEL CODICE DI COMPORTAMENTO*». Con l'ultima doglianza, il ricorrente ha lamentato la mancata affissione del codice etico dei professori e dei ricercatori dell'Università -OMISSIS- e la conseguente violazione del principio di prevedibilità della sanzione

disciplinare.

3. Si è costituita, per resistere al ricorso, l'Università -OMISSIS-, deducendo l'infondatezza del gravame.

3.1. Sul piano procedurale, l'ente ha osservato che il procedimento sia stato avviato il 7 aprile 2023, mentre in precedenza vi sarebbero state solo delle interlocuzioni informali tra il professore e singoli membri del collegio di disciplina, sicché non sussisterebbe alcuna violazione del principio del *ne bis in idem* né del termine perentorio di centottanta giorni per la conclusione del procedimento disciplinare, stabilito dall'art. 10, co. 5, l. 240/2010. Tra l'altro, il professore avrebbe più volte manifestato la propria approvazione per lo svolgimento informale del procedimento, prestando così acquiescenza a tale *modus operandi*, sicché ogni doglianza concernente le interlocuzioni antecedenti al 7 aprile 2023 si porrebbe in contrasto con il divieto di *venire contra factum proprium*. Per quanto concerne il termine di trenta giorni per l'avvio del procedimento (art. 10, co. 2, l. 240/2010), esso non sarebbe perentorio e, comunque, sarebbe stato rispettato, posto che il rettore sarebbe venuto a conoscenza degli addebiti solo il 14 marzo 2023, all'esito della riunione informale tenutasi con il professore e il collegio di disciplina.

3.2. Sul piano sostanziale, l'Università ha insistito circa la correttezza della decisione sanzionatoria, osservando che l'aver intrattenuto relazioni sentimentali con studentesse sia una condotta irresponsabile denotante l'abuso della posizione dominante del professore. Questi sarebbe stato sin dall'inizio pienamente consapevole delle accuse mossegli, l'Università avendo solo omesso di trasmettergli la documentazione probatoria, per tutelare la privacy delle studentesse segnalanti e per prevenire eventuali ritorsioni nei loro confronti. La sanzione della sospensione annuale sarebbe

pienamente proporzionata agli addebiti, tenuto anche conto che si tratta di una sanzione intermedia, tra la censura scritta e il licenziamento. Infine, il professore sarebbe stato tenuto a conoscere il codice etico e il honor code dell'Università, facilmente reperibili sul sito web e sull'intranet dell'ateneo.

4. All'esito della camera di consiglio del 7 settembre 2023, tenutasi per la trattazione della domanda cautelare formulata dal ricorrente, con ordinanza n. 780 dell'8 settembre 2023, è stato ordinato all'Università di produrre, in forma riservata, *«copia di tutti gli atti del procedimento e di tutta la documentazione sulla base della quale è stata irrogata la sanzione disciplinare, ivi incluse le segnalazioni pervenute all'Università e i documenti attestanti la data e l'ufficio di trasmissione delle segnalazioni medesime»* ed è stata fissata, ai sensi dell'art. 55, co. 10, cod. proc. amm., l'udienza per la trattazione del merito della causa.

5. Dopo la produzione documentale effettuata dall'Università in ottemperanza dell'ordinanza istruttoria, le parti hanno depositato memorie e repliche, con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

6. La causa è stata, infine, trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 4 dicembre 2023.

## DIRITTO

7. In via pregiudiziale, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia, ancorché questa non sia stata posta in contestazione dall'Università resistente. Sul punto, è sufficiente richiamare il consolidato insegnamento giurisprudenziale per cui le cd. università libere, disciplinate dal r.d. 1592/1933 e dalla l. 243/1991, alle quali appartiene l'Università -OMISSIS-, sebbene strutturalmente private, sono considerate, conformemente all'assetto a geometria variabile della pubblica amministrazione, enti pubblici non economici – oltre che con riferimento

alla loro azione esterna in materia di istruzione – ai fini della disciplina del rapporto di lavoro con il corpo docente, del quale deve conoscere il giudice amministrativo in esercizio della propria giurisdizione esclusiva, *ex artt. 3, co. 2, 63, co. 4, d.lgs. 165/2001 e 133, co. 1, lett. i), cod. proc. amm. (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 2 marzo 1987, n. 2191; Id., 5 marzo 1996, n. 1733; Id., 11 marzo 2004, n. 5054; T.A.R. Milano, Sez. III, 18 gennaio 2021, n. 155; Cons. Stato, Sez. VI, 15 novembre 2021, n. 7573)*

8. Nel merito, si principia dall'analisi dei primi due motivi di ricorso, con i quali il professore si duole di invalidità procedurali asseritamente commesse dall'Università, le quali avrebbero condotto alla consumazione del potere sanzionatorio nei propri confronti. Richiamando l'illustrazione effettuata nella parte narrativa, con tali censure il ricorrente lamenta, in sintesi, che l'Università -OMISSIS- abbia esaurito il proprio potere attraverso un primo procedimento disciplinare informale, conclusosi con l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, nonché sia incorsa in due decadenze sancite dall'art. 10 l. 240/2010, in relazione allo spirare del termine di centottanta giorni tra l'avvio del procedimento e l'irrogazione della sanzione (art. 10, co. 5) e del termine di trenta giorni tra la conoscenza dei fatti e l'avvio del procedimento sanzionatorio (art. 10, co. 2).

8.1. Le doglianze, che vengono analizzate insieme in quanto interconnesse, sono fondate, limitatamente ai seguenti profili.

8.2. L'art. 10 l. 240/2010 disciplina il potere disciplinare delle università nei confronti del proprio corpo docente. Il relativo procedimento deve concludersi entro centottanta giorni dal suo inizio, sotto pena d'estinzione (art. 10, co. 5, d.lgs. 240/2010), e si articola nei seguenti segmenti:

- l'atto di impulso spetta al rettore, il quale è chiamato, per ogni fatto che

possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura, a trasmettere, «*entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti*», gli atti al collegio di disciplina, formulando motivata proposta sanzionatoria (art. 10, co. 2, l. 240/2010);

- l'istruttoria compete al collegio di disciplina che, entro trenta giorni dalla ricezione degli atti, uditi il rettore e l'incolpato, deve esprimere un «*parere sulla proposta avanzata dal rettore sia in relazione alla rilevanza dei fatti sul piano disciplinare sia in relazione al tipo di sanzione da irrogare*» e trasmettere gli atti al consiglio di amministrazione per l'assunzione delle conseguenti deliberazioni (art. 10, co. 3, l. 240/2010);

- la decisione spetta al consiglio di amministrazione (nella composizione priva della rappresentanza studentesca), che, entro trenta giorni dalla ricezione del parere, «*infligge la sanzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento, conformemente al parere vincolante espresso dal collegio di disciplina*» (art. 10, co. 4, l. 240/2010).

8.3. Nel caso di specie, il procedimento è stato formalmente avviato con l'atto rettorale del 7 aprile 2023 e si è concluso con l'irrogazione della sanzione ad opera del consiglio di amministrazione in data 15 giugno 2023. Senonché, tale procedimento è stato preceduto da numerose e durevoli interlocuzioni tra il professore e i membri degli organi disciplinari dell'Università -OMISSIS-. Le conversazioni si sono tenute in lingua inglese, perciò, in questa sede, si procede a esporle in italiano, cioè nella lingua degli atti processuali *ex art. 122 cod. proc. civ.*, salvo citare le dichiarazioni originali ove particolarmente significative per la comprensione della vicenda.

Il 29 settembre 2022, il presidente del collegio di disciplina ha convocato il professore per un incontro informale e confidenziale con il collegio per

discutere di numerose lamentele concernenti una non meglio specificata condotta inappropriata del docente (doc. 10 ricorrente). A fronte della richiesta di quest'ultimo di specificare cosa si intendesse con "condotta inappropriata" (doc. 11 ricorrente), il presidente del collegio di disciplina, con email del 3 ottobre 2022, dopo aver premesso l'intenzione di procedere in via informale, ha dato atto che l'Università aveva ricevuto multiple lamentele di ex studentesse, specificando che era stata già stata compiuta una prima istruttoria del caso, anche mediante l'ascolto delle segnalanti, e che si era pervenuti alla conclusione che queste avessero detto il vero (doc. 12 ricorrente: «*we conducted a first analysis of the credibility of these accusations, including interviewing them rather thoroughly. As of now, we are not able to doubt that they are telling the truth*»).

Ne è seguita l'audizione del docente, dinanzi al collegio di disciplina, in data 11 ottobre 2022. La riunione non è stata verbalizzata, conformemente all'approccio informale tenuto dall'Università, ma è comprovata dall'email del presidente del collegio di disciplina, inviata al ricorrente lo stesso giorno, con il quale lo si ringrazia per l'atteggiamento cooperativo assunto alla riunione e gli si prospetta la programmazione di un ulteriore incontro (doc. 9 Università), e dalla risposta del docente che, il giorno successivo, ha chiesto di avere il testo dei codici universitari contenenti le prescrizioni asseritamente violate (doc. 13 ricorrente). Vi sono stati, poi, scambi di corrispondenza tra il presidente del collegio e il professore, contenenti un alterco circa la richiesta di ostensione dei testi normativi dell'ateneo (doc. 9 Università).

Successivamente, il 9 gennaio 2023, un altro membro del collegio di disciplina ha comunicato al ricorrente di aver programmato un incontro con il rettore, chiedendo la disponibilità del docente a presenziare; ne è seguita

una interlocuzione relativa alle possibili date in cui tenere la riunione (doc. 14 ricorrente).

Il 20 febbraio 2023 è stato lo stesso rettore a scrivere al docente per informarlo che, in osservanza di un non meglio identificato parere del collegio di disciplina, questi avrebbe dovuto partecipare a un incontro il 14 marzo 2023 (doc. 15 ricorrente, ove si legge: «*due to the advice delivered by the Disciplinary Board for -OMISSIS- Faculty, your presence is urgently required at the Rector's Office, on March 14, at 1:30 P.M.*»). Il ricorrente ha risposto chiedendo delucidazioni sul richiamato parere del collegio di disciplina, senza ottenere riscontro (doc. 15 ricorrente).

Infine, secondo la convergente narrazione delle parti, alla programmata data del 14 marzo 2023 si è tenuta la riunione tra il docente, il rettore e il collegio di disciplina. In tale riunione, l'Università avrebbe pesantemente redarguito il professore per la propria condotta e gli avrebbe proposto, ai fini della risoluzione amichevole della vicenda, di soggiacere a talune regole limitative e di supervisione della propria attività di docenza, proposta che il professore non avrebbe accettato.

A questo punto, il 7 aprile 2023 il rettore ha aperto il procedimento disciplinare, del quale il docente è stato informato con una lettera del collegio di disciplina dell'11 aprile 2023 (doc. 1 e 4 Università).

8.4. Orbene, non può sostenersi che l'Università avesse già inflitto una sanzione disciplinare, consistente nel rimprovero verbale reso alla riunione del 14 marzo 2023, per l'assorbente rilievo che questo non figura tra le sanzioni disciplinari enumerate all'art. 19 del codice etico dei professori e dei ricercatori, individuate, in ordine di gravità, nella censura scritta, nella sospensione dall'ufficio e dallo stipendio sino a un anno, nonché nel licenziamento per giusta causa (doc. 2 Università). Pertanto, non viene in

considerazione la violazione del principio del *ne bis in idem*, per come prefigurata nel ricorso.

8.5. Ciò non di meno, gli esposti antefatti dimostrano che l'Università si è mossa al di fuori del quadro normativo previsto dall'art. 10 l. 240/2010 espletando una istruttoria *de facto* della condotta del docente, nel deliberato intento di non formalizzare le accuse e di gestire la vicenda internamente e in via confidenziale. Ebbene, con questo *modus operandi*, l'Università ha dato vita a un procedimento disciplinare ufficioso, durato pressoché sei mesi, avente ad oggetto le medesime condotte poi solennemente contestate al ricorrente con l'atto del 7 aprile 2023, a seguito del quale il procedimento si è prolungato, questa volta in via formale, sino al 15 giugno 2023.

Per appurare la consistenza del quadro istruttorio anteriore e posteriore all'avvio del procedimento disciplinare formale, questo Collegio ha ordinato all'Università di depositare ogni documento rilevante in suo possesso. Dall'analisi della produzione è, per l'appunto, emerso che il materiale probatorio pervenuto all'Università alla fine dell'estate del 2022 (composto, essenzialmente, da messaggi privati tra le due studentesse coinvolte e tra queste e il professore) è rimasto immutato nel tempo. Risulta, inoltre, che, nell'agosto del 2022, si sia tenuta una riunione telematica tra membri dell'Università e le due segnalanti, all'esito della quale – come osservato dal presidente del collegio di disciplina nell'email spedita al docente il 3 ottobre 2022 (doc. 12 ricorrente) – sarebbe maturata la convinzione della fondatezza delle narrazioni delle ex studentesse.

In definitiva, già al termine dell'estate del 2022, l'Università era a conoscenza di tutti gli elementi fattuali necessari a muovere al docente una puntuale contestazione disciplinare, ma non l'ha fatto, nella speranza che la vicenda si risolvesse *aliunde*.

8.6. Orbene, l'art. 10 l. 240/2010 proceduralizza l'esercizio del potere disciplinare non per vezzo legislativo, bensì per assicurare la certezza, la trasparenza e la celerità dell'azione pubblica, onde non solo assicurare il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), ma soprattutto, vista la portata precipuamente afflittiva delle sanzioni disciplinari, per salvaguardare la posizione dell'incolpato (artt. 2 e 24 Cost. e 6 CEDU), assicurandogli di ricevere contestazioni specifiche e cristallizzate, dinanzi alle quali potersi consapevolmente e compiutamente difendere, nonché garantendogli che il procedimento disciplinare non sia prolungato *sine die*. Infatti, la previsione di analitiche scansioni procedurali e di limiti temporali per l'irrogazione di sanzioni punitive risponde a un'ineludibile esigenza di civiltà giuridica, sia in quanto è notorio che, con il trascorrere del tempo, scema la memoria e così la capacità dell'incolpato di efficacemente contrastare le accuse, sia in quanto la pendenza *ex se* di un procedimento preordinato all'irrogazione di sanzioni pone l'accusato in una comprensibile condizione di apprensione, la quale deve essere circoscritta il più possibile nel tempo, ovviamente compatibilmente con le esigenze istruttorie dell'amministrazione. Le previsioni dell'art. 10 l. 240/2010 corrispondono, in definitiva, ai dettami del "giusto procedimento sanzionatorio" tracciati dall'art. 6 CEDU e ormai pacificamente recepiti, in ossequio al sistema cd. multilivello di fonti (cfr. art. 117, co. 1, Cost.), tanto nel diritto positivo quanto nel diritto vivente, in relazione alle sanzioni amministrative di stampo punitivo.

8.7. L'importanza dei valori protetti dalla previsione normativa conduce, inevitabilmente, a stigmatizzare il comportamento dell'Università -OMISSIS-, ossia il suo muoversi fuori dai confini della legalità procedurale, il quale ha condotto a un eccessivo prolungamento dell'azione

sanzionatoria e a un'intempestiva formulazione degli addebiti.

8.8. Emerge, anzitutto, la violazione del termine di cui all'art. 10, co. 5, l. 240/2010. Infatti, nonostante l'avvio del procedimento sia stato formalizzato il 7 aprile 2023, ben prima, all'incirca a partire dall'autunno del 2022, il ricorrente è stato sottoposto ad accertamenti in ordine ai medesimi fatti che hanno portato all'irrogazione della sospensione disciplinare, accertamenti condotti dagli stessi organi implicati nel procedimento sanzionatorio. Attraverso il proprio *agere* ufficioso, l'Università ha eluso il termine perentorio di centottanta giorni per la durata massima del procedimento disciplinare e ha tradito la *ratio* della sua fissazione, cioè l'esigenza di non prolungare eccessivamente il procedimento sanzionatorio.

8.9. Non può sostenersi che a tale approccio il ricorrente abbia prestato acquiescenza e che la censura in giudizio dello svolgimento informale della vicenda violi il divieto di *venire contra factum proprium*.

Anzitutto, l'acquiescenza, insita in dichiarazioni e comportamenti che dimostrino la chiara e irrefutabile volontà di accettare gli effetti di un provvedimento lesivo, postula la previa esistenza del provvedimento stesso, non essendo concepibile una rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo (Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2013, n. 5557; Id., 12 giugno 2014, n. 2998; Cons. Giust. Amm. Sicilia, 28 gennaio 2015, n. 75). Nel caso di specie, gli apprezzamenti del professore verso il metodo inizialmente seguito dall'Università sono stati effettuati prima non solo dell'irrogazione della sanzione, ma anche dell'avvio del procedimento solenne.

Inoltre, essi trovano ragionevole fondamento nella convinzione del ricorrente, poi sconfessata dalla contestazione formale degli addebiti, che la

questione si sarebbe chiusa in via ufficiosa. Lo si coglie, ad esempio, nell'email del 13 ottobre 2022 (doc. 9 Università), ove il professore manifesta al presidente del collegio di disciplina il proprio impegno ad assecondare l'approccio informale seguito dall'Università (*«I am extremely committed to the informal approach you set out»*), salvo specificare, subito dopo, di nutrire affidamento nella parimenti informale risoluzione della vicenda (*«I truly appreciate your help in resolving this as quickly and informally as possible»*).

Pertanto, in nessun momento il ricorrente ha accettato gli effetti della sanzione disciplinare ricevuta né ha rinunciato a contestare l'eccessivo prolungamento della procedura, per via dell'*agere* inizialmente ufficioso dell'amministrazione.

8.10. Emerge, in secondo luogo, la violazione del termine di trenta giorni per l'avvio del procedimento *ex art. 10, co. 3, l. 240/2010*, a mente del quale il *«rettore [...], entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti, trasmette gli atti al collegio di disciplina, formulando motivata proposta»*.

8.11. Invero, sulla natura di tale termine sussiste un contrasto giurisprudenziale.

Da un lato, alcune pronunce del Consiglio di Stato lo qualificano come ordinatorio, essenzialmente poiché trattasi di un termine pre-procedimentale e in quanto la legge non lo definisce espressamente perentorio, come invece accade per il termine di conclusione del procedimento di cui all'*art. 10, co. 5, l. 240/2010* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2019, n. 2379; Id., Sez. VII, 9 febbraio 2023, n. 1426). In quest'ottica, la violazione del termine non consuma il potere sanzionatorio dell'università.

Dall'altro lato, l'indirizzo pressoché univoco della giurisprudenza di primo grado (cfr. T.A.R. Milano, Sez. III, 4 gennaio 2016 n. 2024; T.A.R. Firenze, Sez. I, 12 maggio 2021, n. 1356; T.A.R. Bologna, Sez. I, 24 maggio 2021, n. 478; T.A.R. Brescia, Sez. I, 20 gennaio 2022, n. 54), che di recente è stato avallato anche dal giudice di appello (Cons. Stato, Sez. VII, 30 marzo 2023, n. 3316), ritiene che il termine di cui all'art. 10, co. 2, l. 240/2010 sia perentorio, per la sua incidenza sul diritto di difesa del dipendente, sicché la sua decorrenza estingue il potere e impedisce la prosecuzione, come anche la rinnovazione, della procedura disciplinare per il medesimo fatto.

Questa seconda opzione interpretativa si lascia decisamente preferire, in quanto coerente con la già lumeggiata esigenza di garantire l'immediatezza della potestà punitiva dell'amministrazione, in funzione dell'esercizio di un effettivo diritto di difesa da parte dell'incolpato, che più scorre il tempo meno potrebbe ricordare dei fatti ascrittigli. Non è casuale, del resto, che la natura decadenziale del termine di avvio del procedimento sia, ormai, generalmente affermata nell'ambito dei poteri sanzionatori dell'amministrazione, in quanto coesistente ad assicurare le guarentigie del giusto procedimento sanzionatorio di cui all'art. 6 CEDU: la perentorietà è, infatti, espressamente prevista dall'art. 14 l. 689/1981, in relazione all'avvio dei procedimenti di ordinanza-ingiunzione sfocianti nell'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, ed è, ormai, pacificamente statuita in relazione all'avvio dei procedimenti sanzionatori delle autorità amministrative indipendenti, sempre a tutela del diritto di difesa dell'incolpato (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 maggio 2022, n. 3570; Id., 24 novembre 2022, n. 10359; Id., Sez. V, 16 giugno 2023, n. 5969).

L'omessa previsione di una decadenza correlata allo spirare del termine di cui all'art. 10, co. 2, l. 240/2010 non è ostativa. Per un verso, risulta assente

a livello sostanziale una norma di carattere generale – come quella di cui all'art. 152, co. 2, cod. proc. civ, operante, però, esclusivamente rispetto al processo e, dunque, non applicabile analogicamente al procedimento amministrativo – che sancisca l'ordinarietà dei termini legali in mancanza di diversa previsione di legge; né a tal fine può evocarsi l'art. 2 l. 241/1990, per l'assorbente rilievo che detta norma si riferisce al termine di conclusione e non di avvio del procedimento amministrativo. Per altro verso, la natura punitiva della sanzione disciplinare impone una lettura costituzionalmente orientata – per via del richiamo effettuato dall'art. 117, co. 1, Cost. agli obblighi internazionali, tra cui quelli promananti dalla CEDU – della locuzione, di per sé neutra, «entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti», contenuta all'art. 10, co. 2, l. 240/2010.

Inoltre, se è vero che l'art. 10, co. 5, l. 240/2010 espressamente assegna perentorietà al termine conclusivo del procedimento, è anche vero che quest'ultimo termine è "mobile", perché decorre non da fatti obiettivi estrinseci, come la scoperta dell'illecito, bensì dall'atto interno di impulso da parte del rettore, di tal che affermare che il termine di avvio del procedimento è ordinatorio equivarrebbe a rimettere alla discrezionalità dell'università l'estinzione del potere sanzionatorio (T.A.R. Brescia, Sez. I, 20 gennaio 2022, n. 54), come, del resto, puntualmente accaduto nella fattispecie.

8.12. Chiarita la natura decadenziale del termine, occorre approfondirne il *dies a quo*.

È dato pacifico che il termine decorre non dalla mera ricezione di segnalazioni, ma da quando risulta delineato il quadro della vicenda, in modo da permettere all'organo, titolare del potere di impulso, di muovere contestazioni disciplinari circostanziate.

Tuttavia, si profila il dubbio se la «*conoscenza dei fatti*» (art. 10, co. 2, l. 240/2010), idonea a far scattare l'inizio del termine, debba riferirsi all'università oppure al rettore.

L'opzione ermeneutica preferibile è la prima. La norma pone un dovere di tempestività dell'azione amministrativa, a tutela del diritto di difesa dell'incolpato, sicché si riferisce all'amministrazione in quanto tale. In altre parole, l'art. 10, co. 2, l. 240/2010, disciplinando un aspetto procedurale incidente sul rapporto giuridico tra università titolare del potere e dipendente soggetto all'esercizio della potestà punitiva, non può che prendere in considerazione, quale referente soggettivo della conoscenza dei fatti, la persona giuridica a cui fa capo la posizione giuridica attiva, *i.e.* l'università e non il suo organo interno (cfr. T.A.R. Brescia, Sez. I, 20 gennaio 2022, n. 54). D'altronde, ragionando diversamente, il termine si presterebbe a facili elusioni, attraverso l'intempestiva trasmissione degli atti al rettore, il tutto con evidente detrimento della posizione dell'incolpato.

8.13. Ebbene, nel caso di specie risulta comprovato che l'Università -OMISSIS- ha avuto piena contezza del quadro fattuale alla fine dell'estate del 2022, dopo aver intervistato le ex studentesse e aver ricevuto ampia documentazione da parte di queste ultime. Infatti, l'istruttoria processuale ha lasciato emergere come, successivamente a tale periodo, non vi sia stata l'acquisizione, da parte dell'Università, di ulteriore materiale istruttorio, tant'è che i fatti contestati informalmente al ricorrente sono i medesimi che hanno, poi, formato oggetto degli addebiti ufficiali. Di conseguenza, l'atto di impulso del rettore, risalente al 7 aprile 2023, è palesemente tardivo.

Ad ogni buon conto, si sottolinea come tale atto sarebbe intempestivo quand'anche si volesse far decorrere il termine di cui all'art. 10, co. 2, l. 240/2010 dalla conoscenza personale del rettore. Infatti, è assai probabile

che il rettore abbia avuto piena contezza del quadro istruttorio quantomeno il 20 febbraio 2023, data in cui ha urgentemente convocato il professore per una riunione del suo ufficio (doc. 15 ricorrente), anche perché lo ha fatto *«due to the advice delivered by the Disciplinary Board for -OMISSIS-Faculty»*, dunque, verosimilmente, dopo essere stato informato dal collegio di disciplina delle inappropriate condotte del docente.

8.14. In definitiva, per via dello spirare dei due termini perentori di cui all'art. 10, co. 2 e 5, l. 240/2010, l'Università -OMISSIS- è decaduta dall'esercizio del potere disciplinare, sicché il provvedimento sanzionatorio, intempestivamente adottato il 15 giugno 2023, deve essere annullato.

9. I vizi riscontrati hanno portata assorbente, in quanto la decadenza dell'autorità impedisce la riedizione del potere sanzionatorio, con conseguente pieno soddisfacimento dell'interesse legittimo del ricorrente.

10. Stante la particolarità della vicenda e l'esistenza di contrasti in giurisprudenza sulle questioni sottese, le spese di giudizio vengono compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Vista la richiesta dell'interessato e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, co. 1, d.lgs. 196/2003, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte

interessata nonché del riferimento a “-OMISSIS-” dopo il termine “Università”, così lasciando il solo generico riferimento all’Ateneo.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Martina Arrivi**

**IL PRESIDENTE**

**Daniele Dongiovanni**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.