

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **143/1972** (ECLI:IT:COST:1972:143)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **FRAGALI**

Udienza Pubblica del **07/06/1972**; Decisione del **06/07/1972**

Deposito del **24/07/1972**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6298 6299 6300 6301 6302 6303**

Atti decisi:

N. 143

SENTENZA 6 LUGLIO 1972

Deposito in cancelleria: 24 luglio 1972.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 194 del 26 luglio 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. FRAGALI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALLOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 68, 70 e 73 del r.d. 31 agosto 1933, n.

1592 (testo unico delle leggi sull'istruzione superiore), e dell'art. 4 del d.l.lgt. 5 aprile 1945, n. 238 (provvedimenti sull'istruzione superiore), promosso con ordinanza emessa il 6 dicembre 1971 dal Consiglio di Stato - adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali - sul ricorso di Cheli Enrico contro il Ministero della pubblica istruzione, Auricchio Salvatore ed altri, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 90 del 5 aprile 1972.

Visti gli atti di costituzione del Ministero della pubblica istruzione, di Cheli Enrico e di Auricchio Salvatore ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1972 il Giudice relatore Michele Fragali;

uditi l'avv. Leopoldo Piccardi, per Cheli Enrico, l'avv. Giuseppe Guarino, per Auricchio Salvatore ed altri, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Ministero della pubblica istruzione.

Ritenuto in fatto:

1. - Al fine delle decisioni di sua competenza in ordine ad un ricorso proposto dal prof. Enrico Cheli contro gli atti del concorso alla cattedra di puericoltura dell'Università di Napoli, il Consiglio di Stato, con ordinanza 6 dicembre 1971, ha promosso il controllo della legittimità costituzionale degli artt. 68, 70, 73 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, contenente il t.u. delle leggi sull'istruzione superiore e dell'art. 4 del d.l.lgt. 5 aprile 1945, n. 238, concernente provvedimenti sull'istruzione superiore, in relazione agli artt. 3, 33, commi primo e quinto, 34, commi primo e terzo, 51, comma primo, 97, commi primo e terzo, 24, 103 e 113 della Costituzione.

Il giudice a quo ha rilevato che contrasta con il principio di imparzialità e di buon ordinamento dell'amministrazione, il modo di nomina delle commissioni giudicatrici di concorsi per cattedre universitarie, composte esclusivamente di professori universitari che vengono nominati, attraverso elezione, dagli stessi appartenenti alla categoria. In tal modo viene permesso ad un determinato gruppo di persone che, per l'omogeneità degli interessi, vanno qualificate come categorie, di condizionare l'accesso dei cittadini alle cattedre universitarie, il cui conferimento deve ispirarsi, non ad interessi di una corporazione, ma a quello pubblico dell'istruzione e degli studi. Il sistema elettorale si addice, del resto, alla scelta degli organi rappresentativi degli interessi di un determinato gruppo sociale, non alla nomina di organi collegiali tecnici, tanto più quando, come nel caso dei concorsi universitari, gli appartenenti al corpo elettorale sono portatori di interessi omogenei, cosicché ne risulta la caratterizzazione settoriale dell'organo da costituire.

Il Consiglio ha inoltre osservato che il modo di formazione della terna di candidati ritenuti idonei, essendo libero nelle forme, affida, in definitiva, alla commissione giudicatrice un amplissimo potere di valutazione e di giudizio, non essendo essa tenuta alla prefissione di criteri di massima, così che la valutazione della personalità e dell'opera scientifica del candidato avviene globalmente, sulla base di componenti indeterminate e senza regole circa l'esame comparativo degli aspiranti. Ne risulta la violazione dei principi costituzionali che vogliono garantito il buon andamento dell'amministrazione e l'uguaglianza dei cittadini.

La mancanza di idonee garanzie formali e sostanziali pone poi in dubbio, secondo il Consiglio di Stato, la possibilità di assicurare il controllo giurisdizionale degli atti del procedimento, cosicché il sistema vigente attua una forma assoluta di autogoverno della categoria che non è coerente all'art. 33 della Costituzione, il quale ammette le università a darsi ordinamenti autonomi, ma nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato e afferma la libertà

dell'insegnamento. Il sistema suddetto inoltre esclude, dalla possibilità di accesso alle cattedre, quei cittadini che, pur potendo dimostrare il possesso di eccellenti capacità e di notevole attitudine all'insegnamento, si siano mantenuti lontani dall'attività di collaborazione attiva con i docenti inquadrati nella categoria che esprimono le commissioni giudicatrici. Il sistema si risolve anche in una cooptazione che necessariamente favorisce quegli aspiranti che siano portatori della ideologia scientifica conforme a quella dominante, necessariamente identificata con l'ideologia scientifica della maggioranza della commissione, dato il carattere elettivo di essa; ed è un sistema che rivela il suo vizio quando partecipano al concorso allievi di membri della commissione giudicatrice, perché non v'è nella legge un obbligo di astensione e perciò non resta impedito che i candidati siano discriminati indipendentemente dall'attitudine e dai meriti scientifici di ciascuno, sulla base di un rapporto personale.

2. - È comparso innanzi a questa Corte il prof. Cheli che ha fatto proprie le considerazioni esposte dal Consiglio di Stato.

Ha aggiunto che l'art. 97 della Costituzione ha espresso chiaramente la preferenza per il concorso come forma di accesso ai pubblici impieghi per quanto abbia legittimato eccezioni, ma, se la legge ritiene di non derogare alla regola, deve prescrivere un modo di svolgimento del concorso che non si discosti dalle linee tradizionali e che fornisca garanzie di imparzialità senza che sia possibile deformarlo in uno strumento di affermazione di interessi settoriali o particolari. Pur non contestando la possibilità che la legge adotti in casi speciali forme speciali, il prof. Cheli afferma che tale possibilità trova una serie di limiti in tutti gli altri precetti della Costituzione.

3. - Sono comparsi inoltre i professori Giuseppe Russo, Paolo Careddu e Salvatore Auricchio, parti controinteressate nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato; i quali hanno chiesto che la Corte dichiari l'irrilevanza delle questioni proposte e comunque la loro infondatezza.

L'assunto dell'irrilevanza si fonda sull'osservazione che il Consiglio di Stato doveva decidere su un ricorso fondato su un eccesso di potere, cosicché era in discussione unicamente il concreto uso da parte dell'amministrazione del potere discrezionale ad essa conferito; esulava da un sindacato del genere ogni valutazione in merito alle disposizioni attributive del potere stesso, perché il Consiglio di Stato non era chiamato a fare applicazione delle norme predette. In particolare i controinteressati oppongono che gli atti amministrativi con i quali si dispose l'elezione della commissione e si provvide alla sua formazione non erano oggetto di impugnazione nel giudizio a quo, e ad esse non potrebbe perciò estendersi il sindacato giurisdizionale; mentre, se la Corte dichiarasse illegittime le norme impuginate, resterebbe annullato il concorso e il prof. Cheli non ne trarrebbe alcun vantaggio.

Sul merito delle questioni proposte si rileva:

a) non si rinviene nel nostro ordinamento un principio generale sulle modalità di composizione degli organi giudicanti i pubblici concorsi, onde vi è una fascia assai lata di discrezionalità legislativa. La composizione di quell'organo è irrilevante ai fini dell'imparzialità del giudizio che esso deve rendere, perché deve essere comunque rispettato il principio di parità e solo se non lo si è rispettato può farsi luogo all'annullamento degli atti del concorso. Quanto all'invocazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, questo significa che la commissione giudicatrice deve essere composta da soggetti che siano in grado di giudicare lo stato di preparazione dei partecipanti; e nella specie non avrebbero potuto scegliere quei soggetti se non gli stessi professori universitari. Il sistema elettivo garantisce ancora meglio la qualificazione tecnica della commissione, perché sono gli stessi professori che scelgono i più idonei ad esprimere il giudizio sui candidati;

b) non è dalla maggiore o minore complessità del procedimento di concorso che può

dedursi se la normativa garantisca il buon andamento dell'amministrazione, la sua imparzialità, l'uguaglianza tra i cittadini. Nel caso in esame l'inesistenza di un obbligo della commissione giudicatrice di predeterminare criteri di massima trova la sua ragione nel fatto che sarebbe impossibile prefiggere parametri sui quali deve essere misurata la valutazione dei singoli: di ciascuna opera di costoro può farsi soltanto una valutazione complessiva e soltanto complessivamente deve valutarsi il complesso della produzione scientifica presentata al giudizio della commissione. La commissione è tenuta a motivare i suoi giudizi (art. 73 r.d. 31 agosto 1933, n. 1592), e non manca perciò lo strumento attraverso il quale diviene sindacabile la legittimità dei provvedimenti della commissione;

c) il principio della libertà dell'insegnamento, quello dell'autonomia delle università e l'altro della destinazione della scuola a vantaggio di tutti, non hanno attinenza con il procedimento dei concorsi a cattedra.

4. - È presente anche il Ministro della pubblica istruzione, il quale oppone che le critiche mosse dal Consiglio di Stato sono largamente da tempo condivise; ma non valgono ad individuare i dirimenti vizi di illegittimità costituzionale.

Il primo comma dell'art. 97 della Costituzione coinvolge l'esercizio di un potere discrezionale del legislatore. Il sindacato della legge ordinaria può essere compiuto unicamente controllando se sussiste contrasto con specifiche norme costituzionali, nei limiti dell'accertamento della non arbitrarietà della disciplina in relazione ai fini della singola norma.

Non esistono norme costituzionali che impongano di attribuire a magistrati o a persone estranee all'amministrazione la presidenza delle commissioni giudicatrici dei concorsi o che prescrivano che gli appartenenti all'apparato cui si riferisce il posto da conferire debbano essere in minoranza; e, del resto, la norma impugnata riserva agli appartenenti alla facoltà nella quale è strutturata la cattedra solo un quinto dei posti della commissione. Non esiste nemmeno una norma costituzionale per la quale i componenti degli organi tecnici non debbano ricevere la loro investitura mediante elezione.

Il principio per cui le commissioni di concorso debbono prefissare i criteri di massima che dovranno seguire è di formazione giurisprudenziale e solo talvolta è stato recepito nella legislazione: esso, del resto, non è stato mai applicato per i concorsi universitari, informati come sono alla valutazione soggettiva della personalità scientifica e dell'attitudine didattica di ogni singolo concorrente.

Anche le regole concernenti le incompatibilità dei componenti le commissioni giudicatrici dei concorsi sono state elaborate dalla giurisprudenza, la quale ha escluso che una incompatibilità del genere esista nel caso di rapporti di amicizia o di dipendenza, a meno che vi siano elementi per ritenere che i rapporti stessi abbiano causato mancanza di obiettività e abbiano influito sui risultati del concorso. Non è impedito cioè, al riguardo, l'osservanza del principio di eguaglianza da parte - della Commissione esaminatrice.

5. - All'udienza del 7 giugno 1972 le parti hanno ribadito le rispettive tesi e confermato le conclusioni già formulate.

Considerato in diritto:

1. - Deve essere disattesa l'istanza dei controinteressati per la dichiarazione dell'irrilevanza delle questioni proposte.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che vi fosse un rapporto logico fra i motivi del ricorso che era chiamato a decidere e le questioni di legittimità costituzionale che riteneva di prospettare. Ha rilevato soprattutto che, se fossero dichiarate illegittime le norme sul procedimento dei concorsi a cattedre universitarie e quelle sulla composizione della commissione giudicatrice dei medesimi o soltanto alcune di queste ultime norme, resterebbero inficiati le attività svolte dalla commissione nominata per il concorso al quale il ricorrente aveva partecipato ed il conseguente provvedimento ministeriale contro il quale il ricorso era stato proposto; ed ha quindi respinto le stesse eccezioni preliminari oggi proposte alla Corte. La critica che si rivolge a tale modo di argomentare tende ad un riesame del giudizio che il Consiglio di Stato ha espresso sulla rilevanza delle questioni proposte; e questo riesame non può farsi nella sede del processo costituzionale.

Può essere affrontato il merito della causa. La Corte ritiene a tal riguardo, che le questioni proposte sono prive di fondamento.

2. - Non è fondata la questione concernente il modo di nomina della commissione giudicatrice dei concorsi per le cattedre universitarie, riportata dal Consiglio di Stato alla necessità di osservare la regola costituzionale del buon andamento dell'amministrazione: la commissione predetta razionalmente viene composta di professori universitari della materia in concorso o di materie affini. Si tratta di considerare la personalità scientifica dei candidati, e il relativo potere non è conferibile a persone estranee alla materia su cui si è formata la preparazione dei concorrenti o a materie non affini alla stessa: si affiderebbe il giudizio sul candidato a chi non ha idoneità a valutare l'attività sulla quale deve esprimere il proprio meditato avviso. Un sistema del genere non garantirebbe quel buon andamento dell'amministrazione di cui il Consiglio di Stato giustamente si preoccupa, perché non assicurerebbe scelte informate a conoscenza della materia di cui al concorso e del progresso che essa ha potuto far registrare.

Non è violato il principio dell'esigenza di buon andamento dell'amministrazione nemmeno dalla norma che affida ad un sistema elettorale la scelta dei membri della commissione giudicatrice del concorso. Il Consiglio di Stato afferma che, in tal modo, la legge viene a proporsi la tutela di interessi di categoria anziché quello dell'istruzione e degli studi; ma è agevole obiettare che il particolare criterio di nomina dei commissari è coerente a quell'esigenza di far esprimere il giudizio sui candidati a persone che ne abbiano idoneità, della quale si è fatto parola, e questa idoneità soltanto nell'ambito della facoltà o delle facoltà interessate possono essere meglio poste in evidenza. La legge vigente ha adottato il sistema elettivo allo scopo di sottrarre la nomina dei commissari alle scelte discrezionali del ministro, e quindi per adeguare l'ordinamento universitario al principio della libertà dell'insegnamento, che non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento nei massimi istituti di istruzione. Il sistema denunciato assicura il buon andamento dell'insegnamento universitario, perché garantisce scelte tecniche per compiti tecnici, attraverso la considerazione della stima scientifica che i commissari riscuotono, meglio accertabile nell'ambito settoriale. Non è esatto nemmeno che il corpo elettorale chiamato alla scelta dei membri della commissione di concorso è portatore di interessi omogenei e corporativi: è in re che le elezioni di quei membri debbono servire a selezioni coerenti al fine per il quale sono promosse, che non sono fini di categoria o di settore, ma coinvolgono la serietà degli studi universitari e la congruità del loro svolgimento, in altre parole l'interesse generale. L'avere trasferito dal ministro al corpo dei professori il potere di scelta dei membri della commissione di concorso, nel rispetto del principio di maggioranza, ha potuto costituire un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione.

3. - Non è viziato di illegittimità neanche il procedimento di formazione delle terne, come invece ritiene il Consiglio di Stato.

Esso ha sempre giudicato che il concorso per cattedre universitarie non si presta alla preventiva determinazione di criteri di massima che autolimitino la discrezionalità della commissione; ed è razionale infatti ritenere che la personalità e l'opera scientifica di un candidato rifiutino ogni qualificazione paradigmatica, e che la comparazione, nei concorsi a cattedre universitarie, debba avvenire soltanto raffrontando il merito intrinseco dell'attività svolta dai candidati, attraverso una valutazione che non può attingere a regole fisse, data la varietà delle qualità personali dei singoli candidati. Il buon andamento dell'amministrazione universitaria esige che sia valutata l'opera scientifica del candidato ad una cattedra per quella che è, e non è prevedibile a priori quale essa possa essere, così da predisporre criteri ai quali raffrontarla.

Non si dà causa, così opinando, a disparità di trattamento: il principio costituzionale di uguaglianza vuole anzi che nei concorsi a cattedre universitarie appaiano nella loro interezza i caratteri personali dei candidati così da far luogo a quel giudizio di preferenza che ottempera alla regola di uguaglianza. La quale esige, come tante volte la Corte ha deciso, la differenziazione di situazioni non omogenee.

4. - La giurisprudenza non favorisce l'arbitrio quando intende la norma impugnata nel senso che essa non impone alla commissione giudicatrice dei concorsi universitari di autolimitarsi mediante la predeterminazione dei principi direttivi. Il giudizio su ciascun candidato deve essere motivato anche in comparazione con il giudizio espresso per gli altri; e questa motivazione, dovendo dare prevalenza a valutazioni tecniche, ovviamente rende possibile il controllo giurisdizionale dell'attività svolta dalla commissione: lo scrupolo con il quale il Consiglio di Stato ha sempre esercitato la sua funzione assicura in tale controllo l'opportuno rigore.

Non è la categoria dei docenti che, attraverso i commissari, giudica i titoli dei candidati, ma è un organo dello Stato che esprime un giudizio in piena imparzialità e nella considerazione di quegli elementi che siano idonei a formare un giudizio sulle attitudini scientifiche e didattiche di colui che aspira ad insegnare nelle università; ed inoltre, nell'osservanza del principio di uguaglianza, che non risulta leso se il giudizio differenziato sui concorrenti viene espresso con riguardo a dati di diversità fra le qualità di ciascuno, congruamente e razionalmente individuate con motivazione che non riveli eccessi di potere.

La commissione deve operare con imparzialità anche verso coloro che non hanno seguito l'attività scientifica dei commissari e non ne adottino le opinioni; cosicché non sorge il pericolo paventato dal Consiglio di Stato, che cioè il concorso alle cattedre universitarie si risolva, secondo il sistema vigente, in una cooptazione che favorisce coloro che sono stati vicini ai commissari o sono portatori della loro idea scientifica.

5. - Non sono lese neanche le regole della libertà dell'insegnamento e della destinazione della scuola a vantaggio di tutti, la cui osservanza è garantita dal fatto, già rilevato, che la commissione deve operare imparzialmente anche verso coloro che non appartengono alla scuola scientifica alla quale dirigono le loro preferenze i suoi componenti, e che essa non deve giudicare il concorrente a seconda che questi si sia o non si sia adeguato ai loro insegnamenti.

Tutte le considerazioni esposte si possono estendere alle altre questioni, che perciò sono anche esse non fondate.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 68, 70 e 73 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, contenente il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, e dell'art. 4 del d.l.lgt. 5 aprile 1945, n. 238, concernente provvedimenti sull'istruzione superiore, questione sollevata dal Consiglio di Stato, con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 33, commi primo e quinto, 34, commi primo e terzo, 51, comma primo, 97, commi primo e terzo, 24, 103 e 113 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 1972.

GIUSEPPE CHIARELLI - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.