CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1017/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1017)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CONSO**
Udienza Pubblica del **07/06/1988**; Decisione del **26/10/1988**
Deposito del **09/11/1988**; Pubblicazione in G. U. **16/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13251**
Atti decisi:

N. 1017

SENTENZA 26 OTTOBRE-9 NOVEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA Presidente; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco P. CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge 14 agosto 1982, n. 590 (Istituzione di nuove università), promosso con ordinanza emessa il 22 novembre 1985 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da De Bastiani Giovanni contro il Ministero della Pubblica Istruzione, iscritta al n. 593 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 1986;

Visti l'atto di costituzione di De Bastiani Giovanni, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1988 il giudice relatore Giovanni Conso;

Uditi gli avvocati Lepoldo Mazzarolli, Giulio Schiller e Guido Viola per De Bastiani Giovanni e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio di appello promosso dal prof. Giovanni De Bastiani avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto 20 ottobre 1983, il Consiglio di Stato ha, con ordinanza del 22 novembre 1985, sollevato, in riferimento all'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 34 della legge 14 agosto 1982, n. 590, il quale dispone che il personale universitario statale appartenente alla Università di Padova, in servizio presso la sede di Verona, "passa con il proprio posto all'Università degli studi di Verona, restando assegnato agli uffici ricoperti alla data di entrata in vigore della presente legge".

Quanto alla rilevanza, si osserva che il provvedimento impugnato dal prof. De Bastiani risulta emesso dal Ministero della pubblica istruzione, in applicazione della norma denunciata, per attuare il "passaggio" del ricorrente alla neoistituita Università di Verona: l'eventuale annullamento dell'art. 34 della legge n. 590 del 1982 rifletterebbe, quindi, i suoi effetti sul merito del giudizio a quo.

Quanto alla non manifesta infondatezza, si sostiene che la norma denunciata - pur non comportando un trasferimento in senso "fisico" dei docenti ad altra sede di insegnamento - determina "un indubbio mutamento, autoritativamente effettuato, nella posizione giuridica e nell'incardinamento istituzionale" del personale interessato, mutamento "che incide, dal punto di vista giuridico, sull'inamovibilità del docente, in assoluto contrasto con l'art. 33, u.c. della Costituzione".

Tale parametro, garantendo il diritto delle Università di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti delle leggi dello Stato, assicurerebbe anche la libertà e l'indipendenza dei docenti e, quindi, la loro inamovibilità, intesa come stabilità della sede ad essi giuridicamente già assegnata. Ne conseguirebbe che il "passaggio" di cui all'art. 34 della legge n. 590 del 1982 "non avrebbe potuto del tutto prescindere dal consenso degli interessati, effettuandosi anche contro la loro volontà".

La violazione dell'autonomia garantita all'istituzione universitaria dal precetto costituzionale invocato viene prospettata anche con riguardo al pregiudizio cui si esporrebbe la concreta posizione dell'ente universitario e della collettività che esso esprime, ove trasferimenti di personale del tipo in esame si considerassero legittimi.

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 51, prima serie speciale, del 29 ottobre 1986.

2. - Il prof. De Bastiani si è costituito dinanzi alla Corte con deduzioni degli avvocati Leopoldo Mazzarolli, Giulio Schiller e Guido Viola, chiedendo che venga dichiarata l'illegittimità dell'art. 34 della legge n. 590 del 1982.

Si osserva, in primo luogo, che l'inamovibilità dei professori universitari - da ultimo ribadita dall'art. 8 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 - deve farsi discendere dall'autonomia costituzionalmente garantita alle Università, autonomia che implicherebbe non solo il potere "di darsi un proprio ordinamento nei limiti delle leggi dello Stato", ma anche "il rispetto delle libertà dei Corpi Accademici e, quindi, il divieto di influire suf&y consm '.za di questi mediante

la possibilità di un trasferimento d'autorità dei loro membri": un tale tipo di trasferimento sarebbe stato, appunto, realizzato con il passaggio alla Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Verona dei professori dell'Università di Padova in servizio presso la sede di Verona. La tesi dell'Avvocatura Generale dello Stato, secondo la quale si tratterebbe di un trasferimento meramente nominale, giacché i docenti interessati conservano l'insegnamento loro affidato e la sede in cui lo svolgevano, sarebbe, quindi, da disattendere, avuto riguardo alla modificazione dell'incardinamento istituzionale subita dal personale docente per effetto della norma impugnata.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio tramite l'Avvocatura Generale dello Stato.

La previsione legislativa contestata corrisponde - secondo l'Avvocatura - ad esigenze organizzative e di buona amministrazione, derivanti dalla concessione dell'autonomia ad una sede universitaria distaccata. Non sussisterebbe, quindi, alcuna interferenza con il precetto dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, che, garantendo l'inamovibilità dalla sede, tutela l'indipendenza e la libertà dell'insegnamento.

4. - Alla pubblica udienza del 10 novembre 1987 la parte privata e l'Avvocatura dello Stato hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

Con ordinanza istruttoria depositata in cancelleria il 7 dicembre 1987 la Corte ha ordinato al Ministero della pubblica istruzione la produzione di dati circa l'esatta composizione dei collegi dei docenti, nonché circa il numero delle cattedre in organico, nelle Università e Facoltà contemplate dalla legge 14 agosto 1982, n. 590.

In seguito al tempestivo deposito di tale documentazione la causa è stata ulteriormente discussa all'udienza del 7 giugno 1988.

Considerato in diritto

1. - Il Consiglio di Stato mette in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge 14 agosto 1982, n. 590. Con il disporre, in ordine all'istituzione della nuova Università degli studi di Verona (art. 31, primo comma), nata per scorporazione dall'Università degli studi di Padova (art. 32, secondo comma), che "Il personale universitario statale, di ruolo e non di ruolo, in servizio presso la sede di Verona passa con il proprio posto all'Università degli studi di Verona restando assegnato agli uffici ricoperti alla data di entrata in vigore della presente legge" (7 settembre 1982), la norma impugnata violerebbe l'art. 33, sesto ed ultimo comma, della Costituzione. Il "diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato", ivi riconosciuto alle "istituzioni di alta cultura, università ed accademie", comporterebbe per le Università "la libertà e l'indipendenza dei docenti" e, quindi, "l'inamovibilità dalla sede... ad essi giuridicamente già assegnata".

2. - Benché il dispositivo dell'ordinanza indichi l'intero art. 34 della legge n. 590 del 1982, la questione sollevata presenta, in relazione alle circostanze del caso concreto, un ambito più limitato.

Il giudizio a quo nasce, infatti, dal ricorso di un professore ordinario, già appartenente alla Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Padova, volto a far annullare come illegittimo il provvedimento con il quale il Ministro della pubblica istruzione, in applicazione della norma denunciata, aveva decretato per il ricorrente - titolare di una delle cattedre assegnate nell'anno accademico 1981/1982 ai "corsi paralleli raddoppiati nella sede distaccata di Verona,

2° triennio della laurea in medicina e chirurgia" (come testualmente si ricava dalla documentazione trasmessa dall'Università di Padova in risposta alle prescrizioni dell'ordinanza istruttoria n. 593 del 1987 di questa Corte) - il passaggio "con il proprio posto alla Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Verona" a decorrere dal 1° novembre 1982, allo stesso modo che per altri ventisette professori di ruolo nella Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Padova.

Particolarmente significativo si rivela, al riguardo, il nucleo centrale della motivazione dell'ordinanza, là dove, ricollegata all'autonomia dell'ordinamento universitario l'inamovibilità dei docenti dalla sede ad essi giuridicamente già assegnata, se ne trae la conseguenza che il "passaggio" ex art. 34 della legge n. 590 del 1982 dall'Università di Padova all'Università di Verona "non avrebbe potuto del tutto prescindere dal consenso degli interessati, effettuandosi anche contro la loro volontà".

L'art. 34 deve, pertanto, intendersi assoggettato a controllo di legittimità costituzionale nella parte in cui prevede che il "passaggio" del personale docente di ruolo possa essere disposto prescindendo dal consenso degli interessati.

3. - Sempre per ragioni di rilevanza non viene qui in discussione l'inamovibilità intesa come diritto del docente universitario a conservare, oltre all'"ufficio", anche la "sede" di suo effettivo svolgimento, trattandosi di un diritto che tanto il giudice a quo quanto la parte privata riconoscono nella specie pienamente rispettato. L'"espressione di libertà" disattesa dall'art. 34 della legge n. 590 del 1982 sarebbe, invece, l'inamovibilità intesa come diritto del docente universitario a non veder mutare autoritativamente il proprio "incardinamento istituzionale", cioè la concreta istituzione universitaria "giuridicamente già assegnata(gli)".

In realtà, per usare le parole conclusive dell'ordinanza di rimessione, la limitazione di tale diritto coinvolge, più che i singoli docenti, la "concreta posizione dell'ente universitario e della collettività che esso esprime", violando, come ancor meglio puntualizza l'atto di costituzione della parte privata, "il divieto di influire sulla consistenza" dei Corpi Accademici "mediante la possibilità di un trasferimento d'autorità dei loro membri", divieto nel quale va ravvisato il contenuto minimo di quell'autonomia che "comporta il rispetto della libertà dei Corpi Accademici".

Se è, dunque, questo il profilo sotto cui deve essere esaminata la questione proposta, inutile - e, perciò, irrilevante - diventa il discutere se il principio di inamovibilità del docente universitario dalla sua sede effettiva rientri nella previsione dell'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione o se esso rappresenti, invece, un principio tradizionalmente recepito nella legislazione ordinaria.

Nessun dubbio che l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione sia strettamente collegato al primo comma dello stesso articolo, venendo l'autonomia universitaria - da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile - a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura. (L'Università - proclama il primo dei princi'pi fondamentali della "Magna Charta delle Università europee", sottoscritta a Bologna il 18 settembre 1988 - "è un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento. Per essere aperta alle necessità del mondo contemporaneo deve avere, nel suo sforzo di ricerca e d'insegnamento, indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico ed economico").

Ciò non significa, peraltro, che la libertà di ricerca e di insegnamento del docente universitario si identifichi con l'autonomia dell'istituzione cui egli appartiene. Il vero è che l'autonomia universitaria si esprime non solo nel tutelare l'autodeterminazione dei docenti, ma

anche nel demandare agli organi accademici l'ordinamento dell'istituzione e la conduzione della stessa. Anzi, l'argomentazione conclusiva del giudice a quo porta l'accento proprio su tale secondo aspetto.

4. - La questione non è fondata.

Una volta evidenziato che l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola Università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente), non può non assumere rilievo decisivo la constatazione che il diritto di darsi ordinamenti autonomi è riconosciuto dalla Costituzione alle "istituzioni di alta cultura, università ed accademie" non in modo pieno ed assoluto, ma "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Si tratta, cioè, di un'autonomia che, come questa Corte ha già avuto occasione di precisare (sentenza n.145 del 1985), "lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale", sempreché quest'ultimo "non sia irrazionale".

Il limite apportato dall'art. 34 della legge 14 agosto 1982, n.590, all'autonomia universitaria, sotto forma di una deroga generalizzata a quella sua particolare estrinsecazione che consiste nel subordinare i trasferimenti od i passaggi del personale docente di ruolo da Università a Università, da Facoltà a Facoltà, da materia a materia, al consenso degli interessati, non può certo ritenersi privo di ragionevolezza.

La norma denunciata, con il disporre autoritativamente, tanto da renderlo inevitabile, il passaggio "con il proprio posto" del personale docente di ruolo dall'Università di Padova all'Università di Verona, trova, infatti, giustificazione nelle vicende del tutto peculiari attraverso le quali si è pervenuti ad istituire l'Università degli studi di Verona.

5. - Gli "aspetti di singolarità derivanti dal modo stesso in cui è stata creata l'Università di Verona" sono, del resto, riconosciuti anche nell'atto di costituzione in giudizio della parte privata, che, peraltro, insiste nel ribadire l'inderogabilità del principio secondo il quale "solamente nel caso in cui costituisca conseguenza di un libero atto di scelta degli appartenenti al Corpo Accademico... la modificazione della consistenza del Corpo Accademico stesso non dà luogo a lesione dell'autonomia che la Costituzione riconosce alle Università e alle Accademie", ravvisando "vulnerazione di quanto disposto dall'art. 34, u.c., Cost. ogni qualvolta quella modificazione sia frutto di un'ingerenza autoritativa".

Ma proprio l'art. 34, ultimo comma, della Costituzione, con il consentire allo Stato di apportare mediante legge limiti all'autonomia universitaria, sempreché non si tratti di limiti irragionevoli, esclude la piena ed assoluta inderogabilità del "diritto di darsi ordinamenti autonomi".

Per verificare se la norma denunciata ponga limiti irragionevoli occorre risalire, appunto, alla singolarità dell'iter sfociato nell'istituzione dell'Università di Verona.

Importanza fondamentale riveste senza alcun dubbio l'art. 32, secondo comma, della legge 14 agosto 1982, n. 590, in forza del quale "I corsi delle facoltà di medicina e chirurgia, di economia e commercio e di magistero dell'Università di Padova, funzionanti in Verona, sono assorbiti dalle facoltà di medicina e chirurgia, di economia e commercio e di magistero", "comprese", a partire dall'anno accademico 1982-1983, nell'Università degli studi di Verona.

Ma altrettanto fondamentale si rivela ciò che emerge dalla già ricordata documentazione trasmessa dall'Università di Padova. Per quanto concerne i corsi delle Facoltà di medicina e chirurgia e di magistero funzionanti in Verona prima dell'anno accademico 1982-83, chiaramente risulta come (a differenza dei corsi della Facoltà di economia e commercio, che

l'Università di Padova faceva svolgere unicamente in Verona) i relativi insegnamenti fossero stati affidati ad un personale docente del tutto differenziato rispetto a quello cui erano, nel contempo, demandati gli insegnamenti degli analoghi corsi delle stesse Facoltà svolgentisi nella sede di Padova, così da costituire, rispetto a questi ultimi, altrettanti "corsi paralleli raddoppiati".

In una situazione del genere, il richiedere per il passaggio dall'Università di Padova all'Università di Verona il consenso dei docenti titolari dei corsi delle Facoltà di medicina e chirurgia e di magistero funzionanti in Verona avrebbe comportato, per un verso, il rischio di lasciare "scoperte" talune e, al limite, anche tutte le materie insegnate nella sede di Verona, privandole, per giunta, dei relativi posti di ruolo, oggetto di "passaggio con" i rispettivi docenti, e, per un altro verso, il rischio di "addossare" ai corsi della sede di Padova altrettanti docenti, con i rispettivi posti, al di là delle effettive esigenze di quella sede e della sua popolazione studentesca.

6. - Ben diverso è il caso delle altre Università, anch'esse istituite con la legge 14 agosto 1982, n. 590 (v., ad esempio, gli artt. 17 e 21, relativi alla nuova Università di Brescia), per scorporazione da Università preesistenti (v., sempre nei riguardi dell'Università di Brescia, l'art. 18, secondo comma, avente per oggetto l'assorbimento dei corsi dell'Università statale di Milano, dell'Università di Parma e del Politecnico di Milano già funzionanti in Brescia): il passaggio del personale docente vi è stato previsto "a domanda, sui posti assegnati" alle nuove Facoltà (v., sempre per l'Università di Brescia, l'art. 20, primo comma), a causa proprio della fondamentale differenza riscontrabile fra il tipo di collegamento che caratterizzava i rapporti di quelle sedi con le Università poi oggetto di "scorporo" in loro favore ed il tipo di collegamento che stava alla base dei rapporti della sede di Verona con l'Università di Padova. Per restare all'esempio di Brescia, anch'esso ben illustrato dalle documentazioni trasmesse dall'Università statale di Milano, dall'Università di Parma e dal Politecnico di Milano, ad essere titolari degli insegnamenti dei corsi "funzionanti" nella sede di Brescia erano i medesimi docenti titolari dei corsi svolgentisi, per le stesse Facoltà, nelle sedi "principali" di Milano e di Parma, donde l'assoluta necessità di sottoporre ad un'opzione, non demandabile ad altri che ai rispettivi titolari, il loro passaggio all'Università di Brescia.

Ne risulta così confermata la non irrazionalità della soluzione adottata dall'art. 34 della legge 590 del 1982, in considerazione, appunto, della singolarità dei rapporti sottostanti al nascere dell'Università di Verona.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge 14 agosto 1982, n. 590 (Istituzione di nuove università), sollevata, in riferimento all'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato con ordinanza del 22 novembre 1985.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 26 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CONSO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 9 novembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.