CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **47/2016** (ECLI:IT:COST:2016:47)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **AMATO**
Camera di Consiglio del **10/02/2016**; Decisione del **10/02/2016**
Deposito del **03/03/2016**; Pubblicazione in G. U. **09/03/2016**
Norme impugnate: Art. 10 della legge 30/12/2010, n. 240.
Massime: **38766**
Atti decisi: **ord. 166/2015**

ORDINANZA N. 47

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, nel procedimento vertente tra G. F. e l'Università degli studi di Perugia, con ordinanza del 18 maggio 2015, iscritta al n. 166

del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con ordinanza depositata il 18 maggio 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), nella parte in cui non prevede una disciplina transitoria volta a regolare i procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari nel periodo compreso tra la soppressione del Collegio di disciplina presso il Consiglio universitario nazionale (CUN) e la costituzione dei nuovi organi disciplinari istituiti presso i singoli atenei;

che viene denunciato il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 3, 27, 97, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000;

che il giudizio a quo ha per oggetto il ricorso volto all'annullamento della delibera del Consiglio di amministrazione dell'ateneo del 18 dicembre 2014, con la quale è stata irrogata al ricorrente una sanzione disciplinare;

che il TAR riferisce che, nel caso in esame, il procedimento disciplinare è iniziato il 28 dicembre 2011, con la contestazione dell'addebito da parte del Rettore, e si è concluso il 18 dicembre 2014, con l'applicazione della sanzione da parte del Consiglio di amministrazione; ad avviso del rimettente, il ritardo nella definizione del procedimento sarebbe dipeso dalla mancata previsione, nella disposizione censurata, di una disciplina intertemporale volta a regolare i procedimenti disciplinari per il periodo compreso tra la soppressione del Collegio di disciplina presso il CUN e l'effettiva regolamentazione dei nuovi organi disciplinari decentrati;

che questo vuoto normativo avrebbe determinato la sospensione sine die dei procedimenti disciplinari, sino all'istituzione e regolamentazione ex novo dei nuovi organi, senza tenere conto né del diritto dell'incolpato alla definizione della propria posizione entro un termine ragionevole, né dell'esigenza di continuità dell'azione amministrativa; infatti, l'Università – in attuazione della legge n. 240 del 2010 – ha provveduto all'approvazione dei nuovi statuti e all'adozione dei relativi regolamenti, ma ciò le avrebbe impedito di definire il procedimento nel termine perentorio di centottanta giorni, di cui al comma 5 dello stesso art. 10, o comunque entro un termine «prefissato e ragionevole»;

che, d'altra parte, ad avviso del TAR, la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante anche nel giudizio cautelare, non potendo la potestas iudicandi ritenersi esaurita laddove, come nella specie, la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al «fumus boni iuris», sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale;

che andrebbe, inoltre, disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla difesa statale, in relazione alla mancata tempestiva impugnazione della delibera 29 marzo 2011, n. 5, del Senato accademico, con la quale è stata disposta la sospensione − sino all'effettivo insediamento del Collegio di disciplina − di tutti i procedimenti ricadenti nel predetto vuoto normativo; infatti, ad avviso del TAR, la lesione della posizione sostanziale

azionata dal ricorrente si sarebbe realizzata, in termini di concretezza e attualità, soltanto all'esito del procedimento disciplinare con il relativo provvedimento conclusivo, impugnato unitamente all'atto deliberativo presupposto;

che, inoltre, ad avviso del giudice a quo, i dubbi di compatibilità costituzionale non potrebbero essere risolti in via interpretativa, atteso l'univoco tenore letterale dell'abrogazione espressa dell'art. 3 della legge 16 gennaio 2006, n. 18 (Riordino del Consiglio universitario nazionale); inoltre, la mancanza di una disciplina transitoria non consentirebbe di ritenere l'ultrattività del Collegio di disciplina presso il CUN, sebbene questa soluzione, ad avviso del TAR, sia pienamente conforme al principio di continuità dell'azione amministrativa;

che, d'altra parte, l'intervento additivo invocato sarebbe ammissibile, in quanto la statuizione richiesta sarebbe circoscritta alla previsione della ultrattività del Collegio di disciplina presso il CUN sino all'insediamento dei nuovi organi disciplinari, al fine di garantire la necessaria continuità dell'attività disciplinare e le indefettibili garanzie difensive dei docenti incolpati;

che la non manifesta infondatezza della questione viene ravvisata, in primo luogo, nel contrasto della lacuna normativa sopra evidenziata con l'art. 3 Cost. e con il principio di ragionevolezza, in quanto tale carenza determinerebbe un'irragionevole dilatazione della durata dei procedimenti disciplinari, dovendo senz'altro escludersi un'ipotesi generalizzata di non punibilità disciplinare per gli illeciti commessi nel periodo in questione;

che il rimettente evidenzia, inoltre, il contrasto con il principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost. e con il relativo corollario di continuità dell'azione amministrativa, in quanto la disposizione censurata non consentirebbe all'amministrazione universitaria, nel periodo transitorio, di sanzionare con la necessaria tempestività gli illeciti disciplinari commessi dal personale docente, se non mediante la sospensione del procedimento sino alla istituzione dei nuovi organi disciplinari, così di fatto interrompendo l'attività disciplinare;

che la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 27, secondo comma, Cost., attesa la valenza della presunzione di innocenza anche nell'ambito del procedimento disciplinare dei dipendenti pubblici, nonché la difficoltà di esercitare il diritto di difesa a distanza di un rilevante periodo di tempo;

che, ad avviso del TAR, sarebbe ravvisabile, infine, la violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in quanto la mancata previsione di una disciplina transitoria e l'abnorme ritardo nella definizione dei procedimenti disciplinari si porrebbero in contrasto con il principio di "ragionevole durata" di cui all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, e con il «[d]iritto ad una buona amministrazione», di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui è compreso il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed «entro un termine ragionevole» dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che in via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità della questione per carenza del requisito dell'autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, in quanto il giudice a quo non avrebbe indicato in modo autonomo le ragioni per le quali nutre il dubbio di legittimità costituzionale, essendosi limitato ad una riproduzione acritica delle deduzioni della parte interessata;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione sarebbe, inoltre,

inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto la necessità di fare applicazione della disposizione censurata, ai fini della definizione del giudizio principale, sarebbe motivata attraverso l'utilizzo di una mera formula di stile; mancherebbe, inoltre, uno sforzo interpretativo sull'impossibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma, con conseguente manifesta inammissibilità della questione;

che, sotto un diverso profilo, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce il difetto del requisito della rilevanza, anche in considerazione dell'autonoma impugnabilità della delibera del Senato accademico del 29 marzo 2011, n. 5, con la quale è stata disposta la sospensione dei procedimenti disciplinari; si osserva, a questo riguardo, che già al momento dell'adozione del provvedimento di sospensione vi sarebbe stata la certezza della necessità di provvedere alla costituzione dei nuovi organismi di disciplina, e quindi la previsione del decorso di un lungo termine, per dare concreta attuazione alla riorganizzazione statutaria e regolamentare; la lesione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente sarebbe stata − sin da allora − concreta ed attuale, con conseguente autonoma impugnabilità di tale provvedimento;

che, nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni si esprime con modalità diverse che caratterizzano i relativi procedimenti a volte come amministrativi, altre volte come giurisdizionali, in rispondenza a scelte del legislatore, la cui discrezionalità in materia di responsabilità disciplinare spazia entro un ambito molto ampio;

che il nuovo regime disciplinare sarebbe rispondente ai principi generali del procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che danno piena attuazione ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa; a questo riguardo, si osserva che all'interesse del dipendente alla definizione della propria posizione disciplinare si contrappone necessariamente l'interesse dell'istituzione pubblica alla salvaguardia del prestigio e della correttezza dell'attività propria e dei propri componenti;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la scelta legislativa della sospensione del termine per la conclusione del procedimento disciplinare (art. 10, comma 5, della legge n. 240 del 2010) sarebbe conseguente alla soppressione del CUN, non essendo possibile prevedere un'indeterminata ultrattività dello stesso, nelle more della costituzione dei vari Collegi di disciplina; in questo modo, sarebbe stato realizzato un ragionevole bilanciamento tra le contrapposte esigenze della celere conclusione del procedimento disciplinare e dell'esercizio del potere disciplinare da parte degli organi degli atenei.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con ordinanza depositata il 18 maggio 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), nella parte in cui non prevede una disciplina transitoria volta a regolare i procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari nel periodo compreso tra la soppressione del Collegio di disciplina presso il Consiglio universitario nazionale (CUN) e la costituzione dei nuovi organi disciplinari istituiti presso i singoli atenei;

che viene denunciato il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 3, 27, 97, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000;

che, in via preliminare, va rilevata l'infondatezza della eccezione di inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla rilevanza, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato;

che, in particolare, la difesa statale ha eccepito che l'ordinanza di rimessione conterrebbe una riproduzione acritica delle deduzioni della parte ricorrente e utilizzerebbe una mera formula di stile per affermare la necessità di fare applicazione della disposizione censurata;

che, al contrario, la motivazione dell'ordinanza di rimessione espone in termini sufficientemente chiari le ragioni della necessità di fare applicazione della disposizione censurata, ai fini della definizione del giudizio di impugnazione del provvedimento disciplinare; in particolare, il giudice a quo ha motivato in maniera non implausibile in ordine alla rilevanza della questione, sollevata in considerazione della mancata previsione di una disciplina transitoria applicabile nel periodo compreso tra la abolizione dei precedenti organi disciplinari ed il perfezionamento dell'iter di approvazione delle prescritte modifiche statutarie, necessarie all'insediamento dei nuovi organi;

che ciò appare sufficiente per respingere l'eccezione in esame, «[…] non potendosi procedere, in questa sede, ad un sindacato (diverso dal controllo esterno) sul giudizio di rilevanza, espresso dall'ordinanza di rimessione in modo non implausibile (v. per tutte, sentenza n. 286 del 1997) e con motivazione tutt'altro che carente (v. ordinanza n. 62 del 1997)» (sentenza n. 179 del 1999);

che, inoltre, la difesa statale ha dedotto l'autonoma impugnabilità della delibera del Senato accademico del 29 marzo 2011, n. 5, con la quale è stato disposto che − nelle more dell'istituzione del Collegio di disciplina − il Rettore proceda comunque alle eventuali contestazioni degli addebiti, contestualmente sospendendo l'iter dei procedimenti disciplinari;

che, tuttavia, la richiamata delibera del Senato accademico è stata adottata in epoca antecedente all'avvio del procedimento disciplinare nei confronti dell'odierno ricorrente; l'atto in questione, quindi, non potrebbe ritenersi autonomamente impugnabile ed il ricorrente, nel caso di specie, lo ha impugnato come atto presupposto di quelli successivi, attinenti il procedimento disciplinare che lo riguarda;

che, d'altra parte, la questione risulta inammissibile, per difetto di rilevanza, sotto un profilo diverso da quello evidenziato dalla difesa statale;

che, in particolare, il petitum del rimettente è volto, attraverso la invocata ultrattività della precedente disciplina, alla temporanea riattribuzione della funzione disciplinare al Collegio di disciplina istituito presso il CUN;

che, tuttavia, tale diversa distribuzione delle competenze in materia disciplinare − ancorché astrattamente idonea a determinare l'annullamento dell'atto per incompetenza dell'autorità che lo ha adottato – appare estranea all'oggetto del giudizio a quo, in cui non è stato denunciato alcun vizio dell'atto attinente alla competenza dell'autorità che lo ha emanato, essendo viceversa contestata la carenza di potere di tale autorità, in quanto la stessa sarebbe decaduta dal potere di esercitare l'azione disciplinare, per l'intervenuto decorso del termine di estinzione del procedimento;

che, inoltre, il petitum formulato dal rimettente determinerebbe, paradossalmente, un prolungamento del procedimento, che dovrebbe essere rinnovato con la riattivazione del Collegio di disciplina istituito presso il CUN, in un contesto procedimentale caratterizzato da gravi incertezze operative, sia perché destinato a svolgersi dinanzi ad un organo che ha perduto da tempo tale attribuzione, sia perché si determinerebbe la temporanea coesistenza di fasi procedimentali regolate dalla legge n. 240 del 2010, ed altre disciplinate dalla precedente

legge 16 gennaio 2006, n. 18 (Riordino del Consiglio universitario nazionale), in evidente contraddizione con le finalità di ripristino della legalità costituzionale dichiaratamente perseguite dall'ordinanza di rimessione;

che tale contraddittorietà del petitum appare tale da determinare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale;

che va, infine, rilevato che l'Università resistente ha ritenuto di ovviare alla carenza di una disciplina transitoria nella legge n. 240 del 2010 mediante un'interpretazione estensiva dell'istituto della sospensione del termine di estinzione del procedimento, di cui al comma 5 dello stesso art. 10; tale disposizione − dopo avere stabilito che il procedimento disciplinare si estingue, ove la decisione non intervenga nel termine di centottanta giorni dalla data di avvio del procedimento stesso − prevede la possibilità che detto termine sia sospeso;

che l'ambito applicativo della sospensione viene delimitato sul piano temporale «fino alla ricostituzione del collegio di disciplina ovvero del consiglio di amministrazione» e sul piano oggettivo, con riferimento al «caso in cui siano in corso le operazioni preordinate alla formazione dello stesso che ne impediscono il regolare funzionamento»;

che, anche a prescindere dalla legittimità del ricorso all'interpretazione analogica, tenuto conto del carattere derogatorio della previsione della sospensione, va rilevato che, in questa prospettiva, la denunciata lesione del diritto dell'incolpato a una pronuncia entro tempi certi e ragionevoli non discenderebbe dalla denunciata assenza di una disciplina transitoria, bensì dall'estensione dell'ambito applicativo della sospensione; infatti, la garanzia del diritto dell'incolpato alla sollecita definizione del procedimento è affidata proprio alla previsione di termini certi;

che, pertanto, le censure del rimettente non avrebbero dovuto appuntarsi sulla mancanza della disciplina transitoria, bensì sull'estensione delle cause di sospensione del termine di cui al comma 5 dell'art. 10 della legge n. 240 del 2010;

che la inesatta individuazione della disposizione da sottoporre a scrutinio di costituzionalità costituisce un ulteriore motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi avanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 27, 97, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

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.