



**LA CORTE COSTITUZIONALE COMPLETA DI FATTO IL PERCORSO DI
REINTRODUZIONE DELL'ISTITUTO DEL COLLOCAMENTO
FUORI RUOLO DEI PROFESSORI UNIVERSITARI
(NOTA A PRIMA LETTURA DI *CORTE COST.*, *SENT. N. 83/2013*)***

di

Francesco Paterniti

*(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Catania)*

31 luglio 2013

1. La sentenza n. 83/2013 sembra inquadrabile come un ulteriore, e forse l'ultimo, passaggio di una sorta di percorso attraverso il quale la Corte costituzionale ha seguito in parallelo la più recente evoluzione normativa in materia di cd. fuori ruolo dei docenti universitari, sconfessando progressivamente le scelte operate dal legislatore.

Il collocamento fuori ruolo dei docenti universitari è stato oggetto nel corso degli anni di numerosi interventi normativi¹. In particolare, con l'art. 16 del d.lgs. n. 503/1992, era stata riconosciuta ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici (tra i quali, quindi, anche i professori universitari) la facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo². Poco dopo, con la legge n. 549/1995, la durata del collocamento fuori ruolo dei docenti universitari veniva fissata in tre anni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In argomento, per una panoramica dell'evoluzione legislativa in materia, si rinvia al contributo di A. CELOTTO, *Fuori ruolo dei professori universitari: quando il legislatore cambia idea*, in rete su www.forumcostituzionale.it.

² Successivamente, l'art. 72 del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, aveva previsto che non venisse più riconosciuto ai professori e ricercatori universitari un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, ma che l'istanza venisse valutata discrezionalmente dall'amministrazione.

Successivamente, con la legge n. 230/2005 (cd. riforma Moratti), veniva abolito il collocamento fuori ruolo per i professori universitari; fermo restando però il mantenimento dello stato giuridico in godimento per i docenti già in servizio alla data di entrata in vigore della medesima legge. In tal modo, dunque, a questi ultimi non poteva applicarsi l'eliminazione del fuori ruolo che, in questi termini, veniva riferita unicamente a quei docenti entrati in servizio successivamente all'introduzione della legge in questione.

Di lì a poco, però, anche la legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), si soffermava sul fuori ruolo dei professori universitari, questa volta, però, intervenendo anche sul regime giuridico dei docenti già in servizio. La detta normativa, infatti, stabiliva un rimodulazione complessiva di tale status. In tal senso, in via transitoria, veniva disposta la progressiva riduzione della durata del fuori ruolo, prevedendo, per di più, che tale contrazione sarebbe andata a riguardare anche quei docenti già immessi nello svolgimento dello stesso. Concluso l'iniziale periodo transitorio, invece, il medesimo intervento normativo stabiliva la complessiva abolizione di tale regime a far data dal 1° gennaio 2010³.

L'indirizzo in questione, infine, veniva confermato anche dalla legge n. 240/2010 (cd. riforma Gelmini) che, disponendo all'art. 25 la non applicabilità ai professori universitari dell'art. 16 del d.lgs. n. 503/1992, ribadiva la complessiva abrogazione del regime del fuori ruolo, così eliminando la possibilità, per professori e ricercatori universitari, di presentare istanza per la permanenza in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo.

2. A fronte del quadro normativo sommariamente richiamato, negli anni recenti la Corte costituzionale è stata chiamata in causa in più occasioni al fine di vagliare la costituzionalità della legislazione in materia. In particolare, con la sentenza n. 236/2009, la Corte ebbe ad affermare l'illegittimità costituzionale della disciplina transitoria introdotta dall'art. 2, co. 434, della legge n. 244/2007 laddove, restringendo progressivamente la durata del collocamento fuori ruolo anche per quei docenti che già fossero immessi in tale regime,

³ In tal senso, l'art. 2, comma 434, della legge n. 244/2007 stabiliva che «A decorrere dal 1° gennaio 2008, il periodo di fuori ruolo dei professori universitari precedente la quiescenza e' ridotto a due anni accademici e coloro che alla medesima data sono in servizio come professori nel terzo anno accademico fuori ruolo sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico. A decorrere dal 1° gennaio 2009, il periodo di fuori ruolo dei professori universitari precedente la quiescenza e' ridotto a un anno accademico e coloro che alla medesima data sono in servizio come professori nel secondo anno accademico fuori ruolo sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico. A decorrere dal 1° gennaio 2010, il periodo di fuori ruolo dei professori universitari precedente la quiescenza è definitivamente abolito e coloro che alla medesima data sono in servizio come professori nel primo anno accademico fuori ruolo sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico».

andava indebitamente a violare il legittimo affidamento riposto nella possibilità di portare a termine le funzioni loro conferite e, quindi, la stabilità della posizione giuridica già acquisita⁴. Di lì a poco, la disciplina sul fuori ruolo veniva nuovamente sottoposta all'attenzione della Corte che, però, con l'ord. n. 36/2010 dichiarava l'inammissibilità della questione, così evitando di approfondire ed estendere le sue censure in materia.

In ambedue i casi appena richiamati, tuttavia, le questioni sottoposte alla Consulta ebbero ad oggetto il regime transitorio disciplinato dalla legge n. 244/2007. In altri termini, fino ad oggi, la Corte ha avuto modo di intervenire non già per vagliare la disciplina relativa alla complessiva abrogazione del fuori ruolo, bensì per costatare l'illegittimità di quella previsione finalizzata a comprimere progressivamente la durata di tale istituto per quei soggetti che fossero già stati ammessi al suo godimento.

Il caso che da ultimo è stato sottoposto all'attenzione della Corte, diversamente, riguardando l'art. 25 della legge 240/2010, ha avuto ad oggetto la disposizione relativa alla globale soppressione del collocamento fuori ruolo dei professori universitari.

3. Quasi a voler completare il percorso intrapreso con i sopra richiamati interventi giurisprudenziali, con la recente sentenza n. 83/2013 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240/2010, riguardante la abrogazione del fuori ruolo dei docenti universitari.

Per giungere a tali conclusioni i Giudici costituzionali hanno principalmente basato le loro argomentazioni sulla asserita irragionevole differenziazione che la disposizione censurata introduce tra la disciplina del fuori ruolo dei docenti universitari e l'analogo regime previsto per i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, laddove l'art. 16 del d.lgs. n. 503/1992 consente a questi ultimi di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti. Ad avviso della Corte, infatti, *«il dettato della norma censurata (il cui chiaro significato non si presta a dubbi ermeneutici) esclude l'applicazione a professori e ricercatori universitari dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, così precludendo a tale categoria la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza, secondo i criteri nel medesimo art. 16 indicati»*. In ragione di ciò, sempre secondo la Corte, *«tale*

⁴ In argomento, si rinvia alle considerazioni di A. CELOTTO, *Fuori ruolo dei professori universitari: quando il legislatore cambia idea*, cit.

esclusione si rivela del tutto irragionevole e si risolve, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost.»⁵.

In conseguenza di tale intervento giurisprudenziale, quindi, si assiste di fatto alla reintroduzione della regola generale secondo la quale, in merito alla permanenza in regime di fuori ruolo per un biennio antecedente alla quiescenza, l'amministrazione di appartenenza – facendo seguito ad un'apposita e preventiva istanza del docente – sarà tenuta ad adottare una determinazione discrezionale che, alla luce delle proprie esigenze organizzative e funzionali, si basi sulla particolare esperienza acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti e tenga conto dell'efficiente andamento dei servizi.

4. Nei termini sopra riportati, dunque, secondo quanto rilevato dalla Consulta, il censurato intervento legislativo, provocando l'abrogazione della sola disciplina riferibile ai docenti universitari, determinerebbe una irragionevole compressione del principio di eguaglianza a fronte del permanere dell'immutata disciplina prevista per gli altri dipendenti pubblici che si trovano in analoghe situazioni.

Le conclusioni cui è giunta la Corte, tuttavia, non appaiono del tutto convincenti. A ben vedere, infatti, il ragionamento posto a fondamento della sentenza pare in evidente contrasto con quanto precedentemente rilevato dalla stessa Corte costituzionale, allorché, nella precedente sentenza n. 236/2009, ebbe modo di evidenziare che *«l'istituto del fuori ruolo dei professori universitari (...) presenta caratteri peculiari che lo distinguono dall'analoga posizione di altri dipendenti pubblici»⁶*. In tal senso, quindi, con la pronuncia del 2009, i Giudici costituzionali avevano ritenuto opportuno sottolineare degli elementi di specialità nella disciplina del fuori ruolo dei docenti universitari che, con la recente decisione del 2013, sembrano invece avere ignorato o rinnegato.

A quanto osservato, ulteriormente, si deve aggiungere il fatto che nella medesima pronuncia del 2009 la Corte aveva anche avallato l'abrogazione legislativa del regime del fuori ruolo dei docenti universitari, affermando che *«senza dubbio, il fine di abolire per il futuro l'istituto del collocamento fuori ruolo per tutti i professori universitari rientra nella discrezionalità del legislatore e, del resto, s'inserisce in un indirizzo legislativo già in precedenza perseguito»⁷*.

Nei termini sopra riportati, dunque, la recente sentenza n. 83/2013 pare smentire complessivamente e senza una evidente giustificazione quanto dalla stessa Consulta già

⁵ Corte cost., sent. n. 236/2009, punto 5 del *considerato in diritto*.

⁶ Corte cost., sent. n. 236/2009, punto 6.1 del *considerato in diritto*.

⁷ Corte cost., sent. n. 236/2009, punto 6.3 del *considerato in diritto*.

statuito in materia di collocamento fuori ruolo. Per di più, muovendosi in tale direzione, la Corte non sembra offrire un percorso argomentativo idoneo ad avvalorare il menzionato cambio di rotta e la conseguente declaratoria di illegittimità dell'art. 25 della legge n. 240/2010.

5. A quanto sin qui osservato, ulteriormente, non si può mancare di aggiungere analoghe perplessità in merito alla valutazione con la quale la Corte ha contestato la finalità del censurato intervento legislativo che, come affermato dalla difesa dell'Avvocatura dello Stato, abrogando il fuori ruolo per i professori universitari si sarebbe mosso con l'intendimento di operare una contrazione della spesa pubblica. A tale riguardo, infatti, la Consulta rileva in senso critico che *«la disposizione di cui si tratta interessa un settore professionale numericamente ristretto, perciò inidoneo a produrre significative ricadute sulla finanza pubblica»*, a ciò aggiungendo che l'istituto del fuori ruolo *«impegna un arco di tempo contenuto (al massimo, un biennio) che non sembra suscettibile d'incidere in misura apprezzabile sulla spesa pubblica»*⁸.

A tale riguardo, invero, anche tali considerazioni della Corte non appaiono del tutto condivisibili. In tal senso, infatti, ogni valutazione circa la concreta rilevanza del contenimento finanziario e della razionalizzazione della spesa pubblica che tale intervento normativo sarebbe in grado di produrre sembrerebbe meglio allocabile nella sfera di esclusiva spettanza del legislatore e, nello specifico, nell'ambito della insindacabile discrezionalità politica delle sue scelte. In ragione di ciò, quindi, non pare condivisibile la motivazione proposta della Corte, non sembrando opportuno che il Giudice costituzionale possa spingersi sino a contestare le finalità dell'atto normativo sulla base dell'assunto che il risparmio cui mira, in realtà, appare poco ragguardevole.

A fronte delle considerazioni di metodo appena esposte, ulteriormente, sembra di poterne associare altre – parimenti critiche – inerenti al merito dell'intervento giurisprudenziale in commento. Già con la sent. n. 236/2009, infatti, la Consulta aveva dichiarato l'illegittimità del regime transitorio introdotto con la legge n. 244/2007 rilevando, tra l'altro, che *«la contrazione del periodo di fuori ruolo, già in corso di svolgimento, operata dalla norma censurata, riguarda una posizione giuridica concentrata nell'arco di un triennio, [ed] interessa una categoria di docenti numericamente ristretta»*, da ciò derivandone – sempre ad avviso della Corte – che tale intervento legislativo *«non produce significative ricadute sulla*

⁸ Corte cost., sent. n. 83/2013, punto 5 del *considerato in diritto*.

finanza pubblica, [e quindi] non risponde allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse»⁹.

A fronte del summenzionato ragionamento, posto a fondamento della decisione del 2009 e sostanzialmente riproposto anche dalla recente sent. n. 83/2013, non può però mancarsi di osservare la radicale diversità delle situazioni giuridiche prese in esame nelle due pronunce.

Nel primo caso, infatti, il regime transitorio introdotto dall'art. 2, co. 434, della legge n. 244/2007 risultava applicabile ad una cerchia di destinatari effettivamente ristretta. In questo senso, infatti, la censura della Corte era rivolta a tutelare unicamente quei docenti che, avendo già avuto accesso al collocamento fuori ruolo, si erano visti repentinamente comprimere la durata di tale regime mentre si trovavano in costanza di svolgimento dello stesso. In detti termini, dunque, la declaratoria di illegittimità, riflettendo gli effetti della sua tutela unicamente su quei docenti già immessi nel regime del fuori ruolo nel periodo compreso tra il 2006 ed il 2009, era in effetti riferibile ad un gruppo circoscritto di destinatari. Tale per cui, in conseguenza dell'intervento della Corte, la mancata contrazione della durata delle situazioni di fuori ruolo in corso di svolgimento avrebbe in effetti comportato per le finanze pubbliche un impegno di spesa tutto sommato contenuto.

Del tutto differenti, invece, appaiono le conseguenze della censura avente ad oggetto l'art. 25 della legge n. 240/2010. In questo caso, infatti, non andando ad interessare il solo regime transitorio, la recente declaratoria di illegittimità travolge complessivamente l'abrogazione del fuori ruolo dei professori universitari. Cosicché, riaprendosi per tutti i docenti attualmente in servizio la possibilità di accedere a tale regime – previo accoglimento della relativa richiesta da parte delle università di appartenenza – l'aggravio di spesa cui saranno sottoposti i bilanci pubblici appare decisamente più ampio.

In ragione di quanto osservato, dunque, appare decisamente poco convincente la constatazione con la quale la Corte – a sostegno della sent. n. 83/2013 – osserva che *«la disposizione di cui si tratta interessa un settore professionale numericamente ristretto, perciò inidoneo a produrre significative ricadute sulla finanza pubblica»*, specificando, per di più, che il censurato intervento normativo *«impegna un arco di tempo contenuto (al massimo, un biennio) che non sembra suscettibile d'incidere in misura apprezzabile sulla spesa pubblica»¹⁰.*

⁹ Corte cost., sent. n. 236/2009, punto 6.3 del *considerato in diritto*.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 83/2013, punto 5 del *considerato in diritto*.

6. A quanto fin qui rilevato, infine, devono aggiungersi le ulteriori perplessità derivanti dalla difficile conciliabilità della sent. n. 83/2013 con l'art. 81 Cost. e, in modo particolare, con il 3° comma di tale disposizione. In questi termini, le ricadute che la sentenza in commento comporta sul bilancio dello Stato appaiono in evidente distonia con il principio dell'equilibrio di bilancio introdotto con la recente legge cost. n. 1/2012. La censura della Corte, infatti, comportando l'annullamento della disposizione che aveva complessivamente abrogato il fuori ruolo dei docenti universitari, si riverbera immediatamente su quegli equilibri contabili che le previsioni di bilancio avevano determinato, non solo per il presente ma anche per gli esercizi finanziari riferibili agli anni futuri.

L'intervento della Consulta, in definitiva, appare ampiamente in conflitto con la previsione del 3° comma dell'art. 81 Cost. nel testo risultante a seguito della revisione del 2012. Tale previsione, infatti, oltre ad essere riferibile alla necessità di individuare preventivamente i mezzi per fare fronte a quelle leggi che comportino nuovi o maggiori uscite, porta adesso con se la consequenziale prescrizione relativa alla equivalente esigenza di predisporre analoghe coperture ove si tratti di interventi che, pur non comportando nuove spese, causino però dei mancati risparmi per le finanze pubbliche. In tal senso, infatti, a seguito della legge cost. n. 1/2012, il precetto costituzionale richiede espressamente le opportune coperture finanziarie per tutti quegli interventi che comportino nuovi o maggiori "oneri", volendo così includere in tale categoria sia le spese che i mancati risparmi.

In ragione di quanto rilevato, quindi, il recente intervento dei Giudici costituzionali non pare condivisibile, né nel metodo né nel merito delle argomentazioni proposte. Di tal ché, in materia di soppressione del regime del fuori ruolo dei docenti universitari, nel botta e risposta nei fatti registratosi in questi anni tra Corte costituzionale e legislatore sembra che quest'ultimo non potrà esimersi dal ritornare sulle tematiche in oggetto.