

QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE ART. 2, COMMA 434, L. 244/2007  
(FINANZIARIA 2008) – DISCIPLINA SUL FUORI RUOLO  
SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 24 LUGLIO 2009, N. 236

Con la sentenza della Corte Costituzionale 24 luglio 2009, n. 236 è stata dichiarata

“ l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 434, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008)<sup>1</sup>, nella parte in cui si applica ai professori universitari per i quali sia stato disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che hanno iniziato il corso del relativo periodo.”

La pronuncia *de quo* ha, infatti, deciso sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in via incidentale, dal Tar Sicilia-Catania e dal Tar del Lazio con riferimento alla medesima fattispecie riguardante professori universitari che, alla data di entrata in vigore della nuova disciplina sul fuori ruolo (1 gennaio 2008), avevano già iniziato il triennio di fuori ruolo e si erano, successivamente, visti ridurre tale periodo ai sensi del citato art. 2, comma 434.

Si rilevano, in particolare, le seguenti considerazioni adottate dal giudice costituzionale a fondamento della sua decisione:

- si è ribadito il principio per cui al legislatore è riconosciuta ampia discrezionalità nel modificare in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, ancorché l’oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti e a condizione che la retroattività trovi adequata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti;
- risulta, inoltre, consolidato nella giurisprudenza della Corte il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori;
- si è, pertanto, trattato di verificare, alla luce dei suddetti orientamenti, la ragionevolezza della disposizione censurata sulla base del principio di tutela dell’affidamento, quale parametro alla stregua del quale scrutinare la legittimità della norma medesima, con riguardo all’art. 3 Cost.
- lo stato professionale dei professori universitari in posizione di fuori ruolo non si esaurisce in una mera aspettativa, ma si concreta in una posizione giuridica

---

<sup>1</sup> **Art. 2, comma 434, L. 244/2007:**

A decorrere dal 1° gennaio 2008, il periodo di fuori ruolo dei professori universitari precedente la quiescenza è 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 è 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.

- consolidata, in quanto radicata non soltanto su un provvedimento amministrativo che l'ha disposta, ma anche sull'esercizio effettivo delle attribuzioni connesse a quella posizione (tutti i ricorrenti avevano già intrapreso il corso del triennio fuori ruolo prima dell'entrata in vigore della norma *de qua*);
- 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, interessa una categoria di docenti numericamente ristretta, non produce significative ricadute sulla finanza pubblica, non risponde allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse e neppure può definirsi funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari, ove si consideri che essi, con l'inizio del fuori ruolo, perdono la titolarità della cattedra che rimane vacante. Il sacrificio imposto ai docenti interessati, che già si trovano nello stato di fuori ruolo, dunque, si rivela ingiustificato e perciò irragionevole, traducendosi nella violazione del legittimo affidamento – derivante da un formale provvedimento amministrativo – riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita (nei sensi sopra indicati);
  - inoltre, la norma, disponendo la medesima previsione per situazioni giuridiche diverse (docenti in servizio e docenti già collocati in fuori ruolo) realizza una disparità di trattamento costituente autonoma violazione dell'art. 3 Cost., in quanto trascura di considerare che il professore già in fuori ruolo è titolare in atto di uno specifico stato professionale, sul quale la norma medesima viene ad incidere in senso peggiorativo con effetto immediato, mentre il professore in servizio di ruolo, titolare di uno stato giuridico diverso, può vantare al riguardo soltanto una mera aspettativa.

### **EFFETTI DELLA PRONUNCIA DI INCOSTITUZIONALITÀ**

Ai sensi dell'art. 136 Cost. la dichiarazione di incostituzionalità di una norma fa sì che questa perda automaticamente di efficacia e non possa più essere applicata dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, pubblicazione avvenuta, nel caso di specie, nella Gazzetta Ufficiale n. 30 del 29/07/2009.

La sentenza, pertanto, statuisce per il futuro e non produce effetti retroattivi, non operando, quindi, con riferimento ai rapporti esauriti.

Al riguardo si segnalano, per completezza, le seguenti pronunce giurisprudenziali:

*"[...] la dichiarazione di incostituzionalità (avuto riguardo al precetto costituzionale violato, alla disciplina dettata dalla norma riconosciuta costituzionalmente illegittima e alla natura del rapporto disciplinato da quest'ultima) comporta la caducazione dei soli effetti non definitivi e, nei rapporti ancora in corso di svolgimento, anche degli effetti successivi alla pubblicazione della sentenza della corte costituzionale, restando quindi fermi quegli effetti anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti"* (Cass. Civile, sez. III, 11-04-1975, n. 1384);

*"la pronuncia di incostituzionalità, mentre lascia salvi tutti gli effetti prodotti in maniera definitiva, spiega, invece, la sua efficacia sulle situazioni giuridiche non esaurite, per tali intendendosi solo quelle che non siano state regolate in modo definitivo ed irrevocabile, in virtù o di atti amministrativi non più impugnabili, ovvero di atti negoziali rilevanti sul piano*

*negoziale con efficacia preclusiva, ovvero ancora di giudicato (Cass. Civile, sez. I, 11 gennaio 1979 n. 187)";*

*"mentre l'efficacia retroattiva della dichiarazione di illegittimità costituzionale è giustificata dalla stessa eliminazione della norma che non può più regolare alcun rapporto giuridico salvo che si siano determinate situazioni giuridiche ormai esaurite, in ipotesi di successione di legge - dal momento che la norma anteriore è pienamente valida ed efficace fino al momento in cui non è sostituita - la nuova legge non può che regolare i rapporti futuri e non anche quelli pregressi, per i quali vale il principio che la disciplina applicabile è quella vigente al momento in cui si è realizzata la situazione giuridica o il fatto generatore del diritto" (Cass. civile, sez. 28 maggio 1979, n. 311 in giustizia civile mass 1979 fasc. 5);*

*"Le pronunce di accoglimento della Corte Costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche "consolidate" per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza" (Cass. civ. sez. III 28 luglio 1997 n. 7057).*

Conclusivamente, fatte salve le specifiche situazioni pendenti presso gli organi di giustizia amministrativa, che dovranno avere soluzioni riferite alla singola fattispecie, il quadro generale e operativo che si può delineare sembra il seguente:

- per i docenti posti in fuori ruolo il 1 novembre 2006 e che, ai sensi della nuova disciplina in materia, sono stati collocati anticipatamente a riposo a decorrere dal 1 novembre 2008, la sentenza non esplica alcun effetto e, pertanto, l'Università non dovrà procedere al reintegro dei professori poiché il rapporto si è esaurito;
- per quanto riguarda i docenti posti in fuori ruolo il 1 novembre 2007 ci troviamo di fronte a rapporti giuridici non esauriti, i cui atti amministrativi, tuttavia, sono definitivi e non più impugnabili. Pertanto, per essi è ipotizzabile che l'amministrazione possa, discrezionalmente, intervenire disponendo il prolungamento del periodo di fuori ruolo in via di autotutela amministrativa.