

**La sentenza n. 310 del 2013 della Corte costituzionale  
e l'adeguamento retributivo dei docenti universitari: *quantum mutatus ab illo!* \***

di Cesare Miriello \*\*  
(15 aprile 2014)

Con la sentenza n. 310 del 2013, la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'articolo 9, commi 2 e 21 del d. l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge n. 122/2010) – norme che hanno comportato il blocco delle retribuzioni dei docenti universitari per gli anni che vanno dal 2011 al 2013 – ribadendo le conclusioni cui era giunta pochi giorni prima, con la sentenza n. 304/2010, in relazione ad una disposizione analoga riguardante il personale diplomatico. In estrema sintesi, la Corte sostiene che le norme in parola, a carattere di necessità e urgenza, non hanno natura tributaria, non rivestono la specificità dell'ordinamento giudiziario e mirano ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.

Tra le varie affermazioni riscontrabili nella decisione vi è quella secondo cui non è illegittimo il blocco delle retribuzioni degli impiegati pubblici in quanto ciò non crea disparità con l'impiego privato, non assimilabile al primo perché non gode di stabilità. Così come non crea disparità di trattamento rispetto ad altro personale non contrattualizzato, quale gli avvocati e procuratori dello Stato e le Forze di polizia, in quanto le specificità di ciascuna categoria professionale in regime di diritto pubblico, privano le censure proposte del necessario adeguato quadro di riferimento.

La pronuncia sembrerebbe fare marcia indietro rispetto alla precedente n. 223/2012 in materia di retribuzioni dei magistrati contenute nel medesimo d.l. n. 78 (particolarmente critica su questo versante la posizione Morgigni, A., *La sentenza 310/2013 della Corte Costituzionale: passi indietro rispetto alla sentenza 223/2012*, in <http://www.magistraturaindipendente.it>): riduzione delle retribuzioni fino al 10%, riduzione della cd. indennità di magistratura e blocco dell'adeguamento automatico delle retribuzioni previsti dalla legge n. 27 del 1981. Quanto al blocco, la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità sul presupposto che l'adeguamento automatico è indice di garanzia dell'indipendenza della magistratura; mentre in relazione alle prime due decurtazioni giunge a medesime conclusioni ravvisandovi in esse i caratteri di un vero e proprio tributo configurato, però, in modo del tutto discriminatorio, perché concentrato solo su un tipo specifico di reddito (e, cioè, solo su una parte dei redditi fissi), quando, invece, l'esigenza di far fronte alle esigenze finanziarie del momento avrebbe potuto essere soddisfatta agevolmente da un prelievo impositivo generale. Si tratterebbe in sostanza, secondo il ragionamento del giudice delle leggi, di una sottrazione – sia sostanziale che nominale – di ricchezza a danno di percettori di erogazioni pubbliche privi della disponibilità legale dello strumento della autotutela sindacale.

Per contro, nella sentenza de quo, si sostiene che con riguardo ai docenti universitari la misura restrittiva consiste nell'esclusione dall'incremento della retribuzione previsto per legge in dipendenza degli eventi esterni, dell'inflazione e della crescita delle altre retribuzioni del comparto pubblico. Si sostiene poi che gli stessi docenti godono della disponibilità di fatto e di diritto dell'autotutela sindacale.

Tale ricostruzione non è esente da critiche, soprattutto se si considera che i professori universitari sono coperti dalla garanzia costituzionale della libertà della scienza

\* Scritto sottoposto a *referee*.

e dell'insegnamento, caratterizzata pertanto da obblighi e da limiti di comportamento. In particolare si evidenzia che, per quanto un professore universitario possa svolgere attività professionale, violerebbe però i suoi doveri istituzionali se nell'indirizzo della propria attività scientifica subisse il condizionamento di interessi privati e gruppi di pressione (così anche Ancora, F., *Sulle retribuzioni dei docenti universitari*, in <http://sentenzeitalia.it>).

Di particolare interesse, poi, è la posizione della Corte in relazione alle censure riguardanti il protrarsi della misura per il triennio 2011-2014: è stato proprio rispetto alla durata triennale che la sentenza ha sancito l'equipollenza rispetto al periodo annuale rientrante nella precedente misura di blocco (d.l. n. 384 del 1992) e giudicato "temporalmente circoscritto" dalle sentenze della Corte n. 245 del 1997 e n. 299 del 1999. Per questa conclusione la Corte ha tratto argomento dalla nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione e dalla direttiva UE 8 novembre 2011, n. 2011/85, che hanno imposto un orizzonte di "medio periodo" alle misure di politica economica e, in particolare, di riequilibrio di bilancio. In effetti dal contenuto delle diverse prescrizioni di tutti gli atti precettivi dell'Unione europea in materia (v. anche i regolamenti UE n. 1467/1997 – Accelerazione delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi – e n. 1466/1997 – Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio – ) si ricava che il periodo di "medio periodo" coincide sempre con il triennio e che vi è una equivalenza dal punto del blocco annuale del 1992 con quello triennale del 2011-2013 per i ben diversi tassi di inflazione annuali (circa il 6% allora contro l'attuale 2%). Da sottolineare, tuttavia, l'assenza di valutazioni di sorta sulla proroga di un anno del blocco: la sentenza statuisce positivamente sulla "ragionevolezza" del periodo triennale di vigenza delle misure di rigore previste dal d.l. n. 78 fatto oggetto di censura di incostituzionalità; non prende però posizione sulla proroga per un anno di tali misure disposta dal dpr. n. 122/2013 sulla base di una autorizzazione in tal senso recata dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con legge n. 111/2011) , subordinatamente al verificarsi della necessità. A parere di chi scrive, e soprattutto sull'assunto che le norme sopra richiamate limitano nel periodo di tre anni le possibili misure di politica economica, è da considerarsi illegittima la proroga del blocco oltre il triennio, peraltro effettivamente disposta dal governo dopo l'udienza che ha dato luogo alla sentenza in commento.

A prescindere dalle argomentazioni tecnico-giuridiche e di politica economica, è chiaro che sono lontani i tempi in cui le pronunce della Corte costituzionale erano sintomatiche, prima di ogni altra cosa, di una sorta di tendenza all'esercizio di una "supplenza" (così Berretta, P., *La Corte costituzionale e i docenti universitari*, in *Democrazia e diritto*, 1975, pp. 844 ss.) da parte della magistratura nella tutela di determinati interessi e, tra questi, quelli dei professori universitari. Così fu per la sentenza della medesima Consulta n. 219/1975 che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nella l. 249/1968 e del dpr 748/1972, ree di non estendere ai docenti delle Università il trattamento retributivo previsto per gli alti funzionari statali, raddoppiando così nella sostanza il trattamento percepito fino al giorno prima del deposito della citata sentenza. Beneficio di non scarso rilievo giunto all'epoca alla classe docente senza alcun ricorso ad agitazioni sindacali e men che meno frutto di un improvviso interessamento per l'università da parte del governo. Curiosa peraltro la motivazione posta a base della pronuncia: da una parte la Corte ha negato la coincidenza tra la funzione dei professori universitari e quella dei dirigenti statali; non solo ma ha affermato che la tendenziale equiparazione retributiva che per molti decenni c'è stata non poteva assumere rilievo decisivo ai fini del sindacato di costituzionalità, restando nella discrezione del legislatore il differenziarne il trattamento economico. Dall'altra, lo stesso collegio precisava che detta discrezionalità non avrebbe potuto spingersi fino al punto da far venire meno l'equiparazione del vertice di carriera delle due categorie: il legislatore, cioè non avrebbe potuto, nell'ambito della sua discrezionalità, modificare la legislazione vigente e

disciplinare in modo diverso situazioni “strutturalmente diverse” ma fino a quel momento equiparate, esprimendo così un “giudizio di valore” differente rispetto a quello su cui si fondava la disciplina precedente.

È chiaro che al tempo la Corte ha espresso una mera opinione ritenendola necessaria per giustificare una determinata decisione. E d'altronde, come variamente sostenuto (v. anche su questo punto Berretta, *loc. cit.*), affermare un principio di questo tipo, avrebbe significato teorizzare l'immobilismo legislativo, facendo della Consulta una sorta di custode dei valori affermati dalla tradizione legislativa. Di certo la decisione ha rappresentato uno stimolo nei riguardi delle future forze politiche di governo per gli interventi organici di riforma dell'università che da allora si sono susseguiti.

V'è da dire, comunque, che per lungo tempo le retribuzioni dei docenti universitari sono state parificate a quelle delle più alte cariche diplomatiche, notoriamente tra le più esose del comparto pubblico: oggi, invece, le differenze stipendiali tra le due categorie sono sensibili; basti pensare che lo stipendio lordo di un professore di 1° fascia al culmine della sua carriera oggi si attesta intorno ai 9.600 € mensili, mentre l'ambasciatore italiano a Parigi porta a casa circa 21.000 € e quello a Mosca viene retribuito con circa 27.000 € al mese. Ciò probabilmente è anche il portato del notevole aumento del numero degli atenei e di conseguenza del numero dei professori: oggi il sistema universitario italiano si concentra su circa settanta università (escluse quelle private e telematiche), ed impiega quasi 61.000 docenti strutturati – circa 37.000 tra prima fascia (ordinari) e seconda fascia (associati) e circa [24.000](#) ricercatori. Per altro verso, invece, il numero delle cariche diplomatiche nell'ultimo trentennio è rimasto invariato. Non che questo voglia o possa giustificare il cambio di rotta che si è riscontrato sia nella legislazione statale che nella giurisprudenza della corte costituzionale, ma è ancora più evidente che determinate decisioni, come quelle passate in rassegna, prescindono da argomentazioni di carattere tecnico divenendo mere scelte di politica economica che creano evidenti e inique disparità di trattamento.

Dunque dagli anni '70 di acqua ne è passata sotto i ponti (basta solo dare un'occhiata alla composizione della stessa corte costituzionale negli ultimi quaranta anni di attività) o, come avrebbe detto Enea, Ettore è mutato così tanto da essere irrecognoscibile, così come irrecognoscibile è la magistratura di oggi, non più tesa a garantire le posizioni di potere di talune categorie, ma indirizzata soprattutto a tutelare la propria autonomia e, perché no, anche la propria retribuzione. Non può però sottacersi, tuttavia, che a fronte di un riconosciuto ruolo di prestigio e di autonomia della classe giudiziaria, non debba venir meno l'altrettanto riconosciuto ruolo di indipendenza di tutti i funzionari del comparto pubblico. L'affermazione di un meccanismo di legge che, sulla base dei principi costituzionali, metta al riparo la magistratura da qualsiasi forma di interferenza che possa, sia pure potenzialmente, menomarne l'indipendenza (sottraendola alla dialettica negoziale) dovrebbe, a nostro modo di vedere, essere ribadita anche per le altre categorie la cui autonomia è costituzionalmente tutelata, con la conclusione che il relativo blocco retributivo comporta anche per esse una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento. O comunque delle due, l'una: o il principio si applica a tutte le categorie – sulla base del medesimo ragionamento – o non si applica a nessuna di esse.

\*\* Dottore di ricerca in Diritto Civile “Persona e Mercato” nell'Università di Urbino e in Scienze mediche generali e scienze dei servizi nell'Università di Bologna.