



**News n. 18 del 26 febbraio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

L'Adunanza plenaria ha chiarito i presupposti per il conferimento del titolo di "professore emerito" nell'Università, ovverosia che tal fine rileva solo l'attività svolta come professore ordinario di I fascia per almeno venti anni di servizio, senza che possa cumularsi il servizio prestato anche nella II fascia di professore associato.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 23 gennaio 2025, n. 1 – Pres. Maruotti, Est. Santoleri

Università – Professori – Condizioni per il riconoscimento della qualifica di emerito – Anzianità maturata nella qualifica di professore ordinario

L'Adunanza plenaria enuncia il seguente principio di diritto:

"ai sensi dell'art. 15, secondo comma, della legge 18 marzo 1958, n. 311, e dell'art. 111 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, al fine del conferimento della onorificenza di professore emerito, rileva unicamente l'attività svolta nella qualità di professore ordinario per almeno venti anni e non anche il periodo di servizio prestato quale professore associato". (1)

(1) I. – Con la pronuncia in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha risposto al quesito formulati in sede di remissione dalla VII sezione, diretto a chiarire se, alla luce del combinato disposto dell'art. 15 della legge 18 marzo 1958 n. 311 in relazione all'art. 111 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, il periodo di servizio trascorso rivestendo la qualifica di professore associato possa essere riconosciuto ai fini del raggiungimento della soglia dei venti anni di servizio, indispensabile per l'attribuzione della qualifica di professore emerito. La questione era stata rimessa con ordinanza 17 settembre 2024, n. 7706 (oggetto della News UM n. 92 del 9 ottobre 2024, cui si rinvia per la ricostruzione della vicenda e ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza).

II. – Il collegio ha così articolato il proprio *iter* argomentativo:

- a) nel condividere la ricostruzione della settima sezione, osserva che l'art. 15, secondo comma, della l. n. 311 del 1958 contiene un espresso richiamo all'art. 111 del r.d. n. 1592 del 1933 che, a sua volta, individua la qualifica di "professore

- emerito” ed i requisiti per il suo conferimento: tale rinvio ha ribadito, dunque, il perdurante vigore della suddetta disposizione e dei requisiti ivi indicati;
- b) il dato letterale è chiaro ed insuperabile e comporta la non divisibilità della ricostruzione effettuata da questo Consiglio di Stato con il parere della II sezione n. 2203 del 2015 e con la sentenza della VI sezione n. 1506 del 2021. Entrambe queste pronunce hanno dato preminente rilievo alla prima frase del secondo comma del citato art. 15, mentre avrebbero dovuto rilevare il significativo richiamo contenuto nella frase successiva (“ai sensi dell’art. 111 del testo unico delle leggi sulla istruzione superiore approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592”);
- c) la plenaria rileva come il primario criterio di interpretazione della legge sia quello letterale dettato dall’art. 12 (rubricato ‘Interpretazione della legge’) delle ‘disposizioni sulla legge in generale’ allegato al codice civile;
- c1) la rilevanza del dato testuale della legge è desumibile anche dall’art. 101 della Costituzione, il quale – nel prevedere che ‘i giudici sono soggetti soltanto alla legge’ – dispone il dovere del giudice di darne applicazione, salve le possibilità, consentite da altre disposizioni costituzionali, di emanare una ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale o di dare applicazione a prevalenti regole dell’Unione europea;
- c2) gli altri criteri di interpretazione rilevano solo quando risulti equivoca la formulazione linguistica dell’enunciato normativo e la disposizione presenti ambiguità e si presti a possibili differenti o alternative interpretazioni (per tutte, Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440);
- d) nel caso di specie, la formulazione linguistica risulta univoca e non si presta a dubbi interpretativi, atteso che occorre tenere conto anche dell’ultima frase contenuta nel sopra riportato secondo comma dell’art. 15;
- e) non è condivisa quindi la tesi dell’appellante anche sulla base dei criteri della interpretazione storico-sistematica e dell’interpretazione teleologica, secondo cui vi sarebbe stata la “implicita abrogazione” dell’art. 15, secondo comma, cit.;
- e1) tale disposizione va letta in modo sistematico in relazione alle altre disposizioni della legge n. 311 del 1958, ed in particolare al suo art. 3, secondo cui “I professori di ruolo sono straordinari e ordinari”;
- e2) la portata innovativa di tale disposizione è consistita nell’estendere la valutabilità del servizio come professore di ruolo non solo nella qualità di professore ordinario (come previsto dall’art. 111 cit.), ma anche in quella di professore straordinario;
- e3) anche le riforme universitarie, disposte dapprima con il d.P.R. n. 381 del 1980 (avente il rango di decreto legislativo) e poi dalla legge n. 240 del 2010, non sono utili alla tesi sostenuta dal docente, in quanto hanno sì previsto l’unicità del ruolo dei professori ordinari e di quelli associati, ma li hanno distinti per diversi aspetti;
- e4) l’art. 1 del d.P.R. n. 382/1980, pur prevedendo l’unicità del ruolo, ha distinto i compiti e le responsabilità degli uni e degli altri, inquadrandoli in due fasce funzionali;
- e5) le perduranti differenze tra le due qualifiche riguardano:

- le regole sul reclutamento, poiché per accedere alla qualifica di professore ordinario occorre l'abilitazione scientifica nazionale di prima fascia, che dimostra il raggiungimento della piena maturità scientifica, mentre per accedere alla qualifica di professore associato occorre l'abilitazione scientifica nazionale;

- i presupposti per potere accedere alle due qualifiche, poiché alla qualifica di professore ordinario si accede a seguito del raggiungimento della 'piena maturità scientifica';

- le regole sul conferimento degli incarichi direttivi (Direttore di dipartimento, rettore, prorettore), riservati ai professori ordinari, con l'eccezione delle Università nelle quali essi non vi siano), con un regime diverso anche sull'elettorato attivo.

Anche dopo la riforma universitaria, pertanto, non si può ravvisare l'equiparazione tra la qualifica del professore ordinario e quella di quello associato;

- f) oltre alla persistente differenza sostanziale delle qualifiche di professore ordinario e di professore associato, in sede di interpretazione del secondo comma dell'art. 15 occorre tenere conto della sua specifica *ratio*;
- f1) il legislatore ha previsto che l'onorificenza può essere conferita al professore ordinario in considerazione della perduranza nel tempo – fissato in venti anni - dello svolgimento dell'attività lavorativa nella posizione apicale della docenza universitaria;
- f2) rileva, dunque, anche il dato testuale dell'art. 22 del d.P.R. n. 382 del 1980, per il quale sussiste l'equiparazione dello stato giuridico dei professori ordinari e di quello dei professori associati, 'salvo che non sia diversamente disposto': in materia di conferimento dell'onorificenza, il legislatore ha sempre attribuito rilievo esclusivamente alla qualifica di professore ordinario;
- g) l'Adunanza plenaria, pertanto, richiama le considerazioni poste a base della sentenza della Corte costituzionale 25 ottobre 1988, 990 (vedi meglio *infra* § m), per la quale "l'unitarietà della funzione docente non equivale all'unicità del ruolo dei professori universitari. Il sistema normativo del 1980 stabilisce una gerarchia di valori e delle funzioni tra le due fasce del ruolo dei professori, riservando compiti direttivi, organizzativi e di coordinamento all'ordinario, acquisito all'istruzione universitaria attraverso più severa selezione concorsuale mirante ad individuare una personalità scientifica compiutamente matura, mentre le diverse modalità del reclutamento dell'associato è preordinata soltanto ad accertarne l'idoneità scientifica e didattica";
- h) non hanno pertanto rilievo gli indiscussi principi relativi alla unitarietà della funzione docente ed alla pari garanzia di libertà didattica e di ricerca, evocati dall'appellante. La distinzione tra le due qualifiche, ciascuna delle quali correlata ad un diverso livello di maturità scientifica e didattica, è stata confermata anche dalla riforma universitaria recata dalla legge n. 240 del 2010, che nulla ha innovato in materia;
- i) la plenaria ritiene, dunque, che l'art. 111 del R.D. n. 1592 del 1933 sia ancora integralmente in vigore, sia perché non inciso dalle leggi successive, sia perché –

ai fini del conferimento dell'onorificenza in questione – a suo tempo il legislatore ha fissato un inderogabile requisito di ordine temporale;

- i1) l'attribuzione del titolo onorifico di "emerito" presuppone la sussistenza di un dato oggettivo, lo svolgimento dell'attività lavorativa quale professore ordinario per almeno venti anni, in presenza del quale l'Università può proporre il suo conferimento da parte del Ministero, in considerazione della piena maturità scientifica e del conseguimento di risultati eccezionali nello studio e nella ricerca;
- i2) nel computo del periodo minimo di venti anni non si può quindi tenere conto dell'attività svolta quale professore associato;
- j) in presenza dell'insuperabile dato testuale contenuto nel sopra citato art. 111, non rilevano le altre considerazioni richiamate dalle parti, per evidenziare come sia cambiato il mondo accademico rispetto a quello esistente nella prima metà del secolo scorso;
- k) quanto alla problematica relativa alla legittimità costituzionale degli articoli 111 del R.D. n. 1592 del 1933 e 15, comma secondo, della legge n. 311 del 1958, per contrasto con l'art. 3 Cost., la plenaria conclude che le suesposte considerazioni consentono di ritenere tale questione manifestamente infondata, condividendo la decisione del giudice di prime cure.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- l) sul riordino della docenza universitaria si veda Corte cost., 25 ottobre 1988, 990 (in *Foro it.*, 1988, I, 3509 con nota di redazione), secondo cui non è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 36, secondo, terzo e quarto comma, del d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382 ("Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica") e dell'art. 4, ultimo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28 ("delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica"), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Nella nota di commento sul *Foro italiano* si osserva che La Corte costituzionale, decidendo sul tema specifico della legittimità dell'assoggettamento dei professori associati confermati, vincitori di concorso a professori di prima fascia, ad un ulteriore giudizio di conferma, fonda la sua pronuncia su una netta e precisa presa di posizione volta forse a dissipare anche altri dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla disciplina del 1980 e con riguardo al diverso trattamento tra professori ordinari e associati e, quindi, a scoraggiare i giudici dal sollevare ulteriori eccezioni di costituzionalità aventi ad oggetto simili dubbi. La sentenza infatti ruota intorno alla perentoria affermazione secondo la quale la tesi per cui l'unicità del ruolo dei professori universitari, quale concettuale e funzionale indistinzione tra le due fasce, è una "petizione di principio che non trova alcuna base nei testi normativi del 1980". La corte osserva poi come il diverso modo di accesso alle due fasce è chiaramente preordinato ad un differente accertamento, per cui "tanto netta distinzione delle due figure dei professori universitari ha come corollario la non fungibilità del giudizio di

conferma in ruolo del professore associato con il giudizio per la nomina ad ordinario del professore straordinario”, in quanto a diversi fini e a differenti accertamenti tendono il giudizio di ordinariato e quello di conferma dei professori associati. Per quanto concerne infine il presunto diritto degli associati già incaricati stabilizzati, una volta superato il concorso per straordinario, a restare in servizio fino al settantesimo anno di età (problema posto dal giudice a quo anche sotto il profilo della violazione dell'art. 97, 1° comma, Cost., per la mancata piena utilizzazione del professore fino al settantesimo anno di età), la corte conclude la propria pronuncia, osservando che il buon andamento dell'amministrazione “nell'ambito peculiare della istituzione universitaria, è meglio realizzato quando si promuove il mutamento e l'avanzamento della cultura e della scienza attraverso il rinnovamento del corpo docente, che non quando si protraggano i limiti di età di alcune figure di docenti pur portatrici di esperienze a lungo collaudate”, *id est*: “largo ai giovani!”;

m) sulla prevalenza del criterio della interpretazione letterale, si veda:

m1) Cons. Stato, ad. plen. 26 aprile 2022, n. 7 (§ 18.1.) (in *Foro it.*, 2011, III, 133 con nota di SIGISMONDI; nonché oggetto della News US n. 47 del 23 maggio 2022, alla quale si rinvia per ogni riferimento);

m2) Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 2012, n. 1111, secondo cui “la norma giuridica deve essere interpretata, innanzi tutto e principalmente, dal punto di vista letterale, non potendosi al testo “attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», pertanto, nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, merce l'esame complessivo del testo, della *mens legis*, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma, così come inequivocabilmente espressa dal legislatore; soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, cosicché il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare”;

m3) Cons. Stato, ad. plen. 2 dicembre 2010, n. 3 (in *Foro it.* 2011, III, 133, con nota di SIGISMONDI), che in tema di interpretazione delle norme, al § 18.1. afferma il seguente importante principio “Pur nella consapevolezza che il principio di effettività della tutela giurisdizionale (ora solennemente sancito dall'art. 1 del Codice del processo amministrativo) possa talora giustificare – al fine di una migliore tutela delle posizioni soggettive dedotte in giudizio e in ossequio all'immanente esigenza di interpretare la legge in conformità alla Costituzione (e, segnatamente, per quanto qui interessa, al lume degli artt. 24, 103 e 113 Cost.) – alcune esegesi “ortopediche” del dato positivo, improntate al *favor* per le esigenze di difesa delle parti, nondimeno la

necessità di una interpretazione strettamente attinente al testo delle norme rimane un dovere ineludibile ogniqualvolta il giudice sia chiamato ad applicare una disciplina che non si presenti ambigua o lacunosa; non residuano, pertanto, spazi per l'intervento del principio di effettività in funzione correttiva là dove, come si verifica nel caso in esame, il precetto recato da una disposizione processuale sia chiaro e finanche presidiato da una sanzione di decadenza. E, del resto, è coerente con tale impianto l'icastica affermazione contenuta nella relazione al Codice del processo amministrativo, secondo cui: "(l)'effettività è la capacità del processo di conseguire risultati nella sfera sostanziale, e ciò per quanto più è possibile (quindi quando non vi ostino sicure preclusioni processuali)".

Al ricorrere di questa evenienza il giudice potrebbe, al più, interrogarsi sulla esistenza dei presupposti per sottoporre una previsione al vaglio della Corte costituzionale o, eventualmente, sulla ravvisabilità di un conflitto con l'ordinamento sovranazionale, tale da consentirne la non applicazione, ma, anche alla luce delle considerazioni che a breve si volgeranno (infra), difettano nella fattispecie perplessità di ordine costituzionale e nemmeno si palesa un conflitto con il diritto sovranazionale (e internazionale).

