

## **Magistrati e libertà d'insegnamento: commento alla recente sentenza n. 83 del 16 ottobre 2008 del Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta**

Commento di:

Andrea Altieri

*(Avvocato e docente di diritto amministrativo  
alla Link Campus University of Malta)*

\*\*\*\*\*

Con la sentenza in rassegna i giudici amministrativi di primo grado si soffermano sulla questione degli incarichi extraprofessionali attribuiti ai magistrati, con particolare riferimento, nel caso specifico, al confronto tra l'autonomia e l'indipendenza del magistrato e, al contempo, il riconoscimento al medesimo dell'esercizio di una libertà costituzionalmente garantita.

La tematica attiene, in particolare, alla legittimità della delibera del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con la quale l'organo di autogoverno della magistratura contabile nega, a un proprio magistrato, l'autorizzazione a svolgere attività di insegnamento presso l'Università, in ragione di un ipotizzato, potenziale insorgere di un conflitto di interessi tale da minare, in linea teorica, l'autonomia e l'indipendenza della stessa magistratura.

In un'ottica costituzionalmente orientata, utilizzata dal Collegio giudicante per la soluzione al caso *de quo*, il T.A.R. della Valle d'Aosta riconosce, nella sua pronuncia, la valenza indiscussa del diritto all'insegnamento, come diritto garantito dalla nostra Carta costituzionale, il quale trova le sue (uniche) limitazioni, unitamente a situazioni giuridiche di pari valenza, negli altri valori costituzionali.

A parere dell'organo di giustizia amministrativa, tali limiti devono fondarsi, pertanto, sulla grave compromissione di questi ultimi, in un equo bilanciamento da effettuarsi in ragione del caso specifico.

L'iniziale diniego dell'organo collegiale della Corte dei conti trovava motivazione nel fatto che, al Consiglio della predetta Università, partecipa (anche) il Presidente della Regione, l'attività del quale ricade, in linea generale, nell'ambito di competenza della Procura regionale della Corte dei conti.

Il presunto contrasto si pone, pertanto, in linea astratta, sulla corretta accezione del secondo comma dell'art. 2, D.P.R. n. 388/1995,<sup>1</sup> a menzione del quale gli incarichi ai magistrati contabili non possono essere conferiti, né autorizzati,<sup>2</sup> quando

---

<sup>1</sup> Tale norma attribuisce, invero, al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nella valutazione del tipo di incarico, un ampio potere discrezionale a tutela della imparzialità e dell'indipendenza del magistrato, nonché, più in generale, del prestigio della magistratura amministrativa; viene data rilevanza, in particolare, anche a determinate situazioni ambientali in grado di generare un potenziale conflitto di interessi

<sup>2</sup> In merito alla preventiva autorizzazione che il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti è chiamato a formulare all'interessato, l'art. 2, comma 3, del D.P.R. n. 388/1995 prevede che: "Ai fini del conferimento o dell'autorizzazione, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, sulla base di

l'espletamento degli stessi, tenuto anche conto delle circostanze ambientali, sia suscettibile di determinare una situazione pregiudizievole per l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato o, ugualmente, per il prestigio e l'immagine della magistratura della Corte dei conti.

Il caso in esame si presenta all'interprete di agevole soluzione, se si considera che, in ragione di tale richiamata indipendenza ed imparzialità, il diniego del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti impatta su una libertà costituzionalmente garantita,<sup>3</sup> quale, come detto, la libertà di insegnamento.

A parere dei giudici amministrativi, l'incarico d'insegnamento universitario, negato al ricorrente, non viola i principi d'indipendenza e d'imparzialità del magistrato e, conseguentemente, non confligge con i principi di cui agli artt. 101, 104 e 108 della Costituzione, dettati a tutela dell'indipendenza della magistratura ed, in particolare, dell'autonomia ed indipendenza della Corte dei conti.<sup>4</sup>

Tale assunto, la cui portata è destinata a rappresentare un precedente di sicuro valore per il diritto amministrativo, si basa su un duplice ordine di ragioni: l'uno, di carattere generale, attinente ai principi sanciti dalla nostra Carta fondamentale, secondo cui l'insegnamento è innanzitutto un diritto costituzionalmente garantito, riconosciuto a vantaggio (e a tutela) sia del docente, sia del discente;<sup>5</sup> l'altro, di valenza più specifica, attinente alla valutazione del caso concreto, secondo cui l'incarico di docenza è stato conferito dal Consiglio di Facoltà dell'Università, organo autonomo, al quale va riconosciuta piena libertà di organizzazione degli studi di facoltà,<sup>6</sup> senza che il Consiglio dell'Università, di cui fa parte il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta, possa in alcun modo interferirvi.

La fondatezza assorbente del primo motivo trova piena legittimazione nel diritto, negato al ricorrente, garantito, a livello costituzionale, dall'articolo 33, primo

---

*critéri oggettivi e previamente adottati, valuta la natura e il tipo dell'incarico, il suo fondamento normativo, la compatibilità con l'attività d'istituto, anche sotto il profilo della durata dell'incarico medesimo e dell'impegno richiesto, il numero complessivo dei magistrati della Corte dei conti utilizzati dall'amministrazione richiedente, l'adeguatezza dell'incarico alla qualificazione ed al prestigio del magistrato, il numero e la qualità degli incarichi espletati dal magistrato interessato nell'ultimo quinquennio, avendo speciale riguardo agli incarichi in corso di svolgimento, nonché all'opportunità che l'incarico venga espletato, in relazione all'eventuale pregiudizio che possa derivarne, anche di fatto, al prestigio e all'immagine del magistrato, a tal fine tenendo particolare conto delle situazioni locali".*

<sup>3</sup> Cfr. C.d.S., Sez. IV, ord. n. 5284/2004.

<sup>4</sup> In tal caso, la decisione di negare l'autorizzazione "deve essere ponderata con estrema attenzione" (cfr. C.d.S., Sez. IV, ord. n. 4677/2000).

<sup>5</sup> Cfr., nello stesso senso, U. Pototschnig, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1971.

Occorre, poi, osservare che, strettamente collegati alla libertà d'insegnamento sono la libertà ed il diritto all'istruzione, nel senso che al dovere statale di istituire, su tutto il territorio nazionale, scuole di ogni ordine e grado, fa fronte un diritto civico dei cittadini, da intendersi come diritto ad una prestazione: il diritto di accedere liberamente al sistema formativo nazionale, enucleabile dalla lettera dell'art. 34, primo comma della Costituzione. E' compito della Repubblica, inoltre, garantire l'estensione *erga omnes* dell'offerta d'istruzione, nonché la fruibilità di essa con una serie di elargizioni ed aiuti finanziari alle famiglie degli studenti bisognosi, realizzando così il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, comma 2, Cost.

<sup>6</sup> Nel quadro descritto dall'art. 33, primo comma, della Costituzione.

comma, della Costituzione italiana, secondo cui: *“L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento”*.<sup>7</sup>

Tale libertà, che si atteggia nei confronti dell’interprete con le caratteristiche di un diritto assoluto, stante i pieni poteri riconosciuti al titolare all’atto dell’esercizio del medesimo, tocca tutte le dimensioni della libera espressione culturale della professionalità del docente: detta libertà non è limitata, infatti, alla sola scelta dei metodi, ma si estende anche ai contenuti e alla programmazione didattica; essa si esplica nell’ambito del quadro normativo di riferimento e degli obiettivi fissati dal sistema formativo nazionale, nel rispetto delle leggi vigenti in materia.<sup>8</sup>

La libertà d’insegnamento è correlata, costituendone espressione, inoltre, alla più ampia sfera della libertà di manifestazione e di comunicazione del pensiero, che trova riconoscimento e garanzia nell’articolo 21, primo comma, della Costituzione medesima, secondo il quale: *“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”*. Eventuali limitazioni da parte della pubblica autorità di diritti e libertà fondamentali non possono avvenire ad arbitrio del potere politico, ma solo nei casi e nei modi previsti dalla legge, oppure a seguito di un provvedimento dell’Autorità giudiziaria. Il secondo, più specifico, motivo, cui si è fatto cenno, su cui poggia la decisione del T.A.R. Valle d’Aosta, attiene alla ripartizione dei ruoli e delle funzioni degli organi cui è attribuita l’amministrazione dell’Università della Valle d’Aosta, ponendo, con ciò, particolare attenzione alle competenze del Consiglio dell’Università medesima (di cui fa parte il Presidente della Regione), al quale sono attribuiti compiti attinenti alle linee generali di sviluppo dell’Ateneo, e che sovrintende alla gestione amministrativa, finanziaria ed economico-patrimoniale della struttura.

I giudici amministrativi hanno riscontrato che, a differenza del Consiglio di Facoltà (organo composto dai docenti di ruolo della facoltà e dai rappresentanti dei professori a contratto e degli studenti, che ha conferito il predetto incarico di insegnamento), il Consiglio dell’Università viene chiamato a svolgere compiti tipicamente amministrativi, senza alcuna competenza circa le caratteristiche dell’insegnamento, senza alcuna interferenza sulla didattica e, tantomeno, sulla nomina dei docenti.

L’assenza di qualsivoglia rapporto diretto tra soggetti, i cui fini istituzionali potrebbero portare, in linea del tutto ipotetica, a una posizione di conflitto di interessi, è riscontrata, pertanto, dal fatto che “gli incarichi di collaborazione all’attività didattica vengono conferiti dai consigli di Facoltà nel rispetto dei regolamenti approvati dal Consiglio dell’Università, perciò senza un intervento

---

<sup>7</sup> In sede di Assemblea Costituente, fu sollevata la questione della inutilità della lettera dell’art. 33, 1° comma, della Costituzione, laddove si proclama la libertà dell’arte e della scienza che, per definizione, incarnano ed esprimono esse stesse la libertà. Tale formulazione rimase, tuttavia, invariata, perché fu considerata valida garanzia della libertà di manifestazione concettuale e, al tempo stesso, dell’effettiva libertà della manifestazione organizzativa e strumentale dell’insegnamento (cfr., sul tema, Corte Costituzionale, sent. n. 16/1980).

<sup>8</sup> La libertà d’insegnamento, in presenza di un’esplicita dichiarazione costituzionale, deve ritenersi totalmente libera e tutelata in maniera assolutamente svincolata, secondo alcuni autori, anche dall’unico limite esplicito posto dalla Costituzione alla libertà di manifestazione del pensiero: quello del buon costume.

diretto di questo nella scelta dei tipi di materia per i quali predisporre i corsi di collaborazione e soprattutto dei soggetti chiamati ad impartire gli insegnamenti”.<sup>9</sup> Alla luce di quanto sopra evidenziato, è pienamente condivisibile la decisione del T.A.R. della Valle d’Aosta di accogliere il ricorso del magistrato ricorrente, confermando, peraltro, la decisione già espressa in sede cautelare, e riconoscendo, così, al medesimo, il suo diritto all’insegnamento in danno dell’Amministrazione convenuta nel giudizio amministrativo.

Roma, 30 gennaio 2009

---

<sup>9</sup> Cfr. T.A.R. Valle D’Aosta, sent. n. 83/2008, cit..

**N. 00083/2008 REG.SEN.**  
**N. 00023/2008 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta**

**(Sezione Unica)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 23 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Maurizio Mirabella, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Scaparone, Elena Alfero, con domicilio eletto presso Valle D'Aosta Segreteria T.A.R. in Aosta, piazza Accademia S. Anselmo, 2;

***contro***

Corte dei Conti, Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti; Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Torino, corso Stati Uniti, 45;

***per l'annullamento***

- della deliberazione prot. n. 108-27.3.2008-CP\_DEL-A24-P, allo stato comunicata via e-mail, con la quale il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti nell'adunanza del 12/13.3.2008 ha negato al dott. prof. Maurizio Mirabella l'autorizzazione a svolgere l'incarico di insegnamento di Diritto dell'amministrazione pubblica, per l'anno accademico 2007/2008, presso l'Università della Valle d'Aosta – Facoltà di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali;

- della nota emessa dal Vice Direttore dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti prot. n. 1802-19.2.2008-CONPRE-A24-P con cui al dott. prof. Maurizio Mirabella è stato comunicato che il Consiglio di Presidenza, nell'adunanza del 13/14.2.2008 (il cui verbale non è stato ancora approvato), ha

considerato che l'incarico di insegnamento di Diritto dell' amministrazione pubblica, per l'anno accademico 2007/2008, per complessive quarantacinque ore da svolgersi nel primo semestre 2008, presso l'Università della Valle d'Aosta – Facoltà di Scienze Politiche è stato conferito “da Organismo al quale partecipa il Presidente della Regione Valle d'Aosta, che ricade nell'ambito di competenza della Procura regionale della Corte dei Conti”, sicché ha ritenuto il predetto incarico non autorizzabile in quanto con lo svolgimento dello stesso si determinerebbe una situazione pregiudizievole per l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato ai sensi dell'art. 2, co. 2 e 3, d.p.r. 27.7.1995 n. 388;

- della nota emessa dal Presidente della II Commissione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti prot. n. 2138-4.3.2008-CONPRE-A24-P con cui al dott. prof. Maurizio Mirabella è stato comunicato che il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, nell'adunanza del 27/28.2.2008, ha

considerato che l'incarico di insegnamento di Diritto dell'amministrazione pubblica, ancorché gratuito, non è autorizzabile per i medesimi motivi ostativi indicati dal Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 13/14.2.2008;

- nonché, come da atto di motivi aggiunti ritualmente notificato alle parti e depositato in Segreteria il 16 maggio 2008, per l'annullamento:

della deliberazione prot. n. 137-21.4.2008-CP\_DEL-A24-P con la quale il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti nell'adunanza del 9/10.4.2008 ha negato al dott. prof. Maurizio Mirabella l'autorizzazione a svolgere l'incarico di insegnamento gratuito, per complessive quarantacinque ore nell'anno accademico 2007/2008, di Diritto dell'amministrazione pubblica presso l'Università della Valle d'Aosta – Facoltà di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, comunque lesivo degli interessi e diritti del ricorrente;

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15/10/2008 il dott. Raffaele Prospero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

Con ricorso notificato il 5 aprile 2008 Maurizio Mirabella, Procuratore regionale della Corte dei Conti per la Valle d'Aosta, impugnava, chiedendone l'annullamento, i provvedimenti indicati in epigrafe con i quali il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti gli aveva negato l'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico di insegnamento di Diritto dell'amministrazione pubblica per l'anno accademico 2007 -2008 per complessive 45 h da espletare nel primo semestre del 2008 presso l'Università della Valle d'Aosta, Facoltà di Scienze politiche e Relazioni internazionali.

Premesso in fatto che tale incarico gli era stato negato per la presenza del Presidente della Regione Valle d'Aosta, che ricade nell'ambito di competenza della Procura regionale della Corte dei Conti, all'interno del Consiglio dell'Università e perciò con asserite ricadute sulla sua situazione di indipendenza ed imparzialità, il Mirabella, rilevando come l'insegnamento fosse un valore costituzionalmente garantito, deduceva i seguenti motivi :

1.Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti. L'incarico in controversia è stato conferito dal consiglio di facoltà, chiamato dallo Statuto dell'Università a svolgere funzioni consistenti nell'organizzazione, programmazione e coordinamento delle attività didattiche dei percorsi di studio e tra questi al conferimento degli incarichi di collaborazione alle attività didattiche. Il consiglio di facoltà è composto dal personale docente e dal rappresentante degli studenti e nulla ha a che vedere con il Consiglio dell'Università - in cui siede appunto il Presidente della Regione - competente a sovrintendere alla gestione amministrativa, finanziaria ed economico-patrimoniale dell'Ateneo.

2.Errata e falsa applicazione dell'art. 3 co.3 lett. d) d.p.r. 27.7.95 n. 388 in relazione all'art. 11 della deliberazione 227/CP/2002 del 28.6.02 e s.m.i. del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta. Le norme citate in rubrica, recanti regolamentazioni degli incarichi dei magistrati della Corte dei Conti, stabiliscono che gli incarichi di insegnamento universitari sono liberalizzati fino alle 40 h annuali senza alcun limite territoriale e tale criterio è sempre stato seguito nell'autorizzare tali attività d'insegnamento.

3. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà. Violazione del principio dell'affidamento. Per ben cinque anni, precisamente dall'anno accademico 2002/03 al 2006/07, il ricorrente è stato autorizzato quale professore a contratto di diritto

amministrativo presso la Libera Università degli Studi "S. Pio V" in Roma per complessive 60 h annuali allorché egli era in servizio presso la Procura regionale della Corte dei Conti del Lazio. Ciò rende ancora più incomprensibile il diniego impugnato.

Con atto notificato il 6 maggio 2008 dott. Mirabella impugnava il diniego dato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti sulla successiva domanda di autorizzazione per il medesimo incarico a titolo gratuito e ne chiedeva l'annullamento per le stesse ragioni avanti riportate.

Il ricorrente concludeva per l'accoglimento del ricorso con vittoria di spese.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri si è costituita in giudizio, sostenendo l'infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti e chiedendone il rigetto.

Con ordinanza n. 8 del 17 aprile 2008 questo Tribunale accoglieva di sospensione del primo provvedimento impugnato.

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

Il Collegio ritiene il ricorso fondato.

In primo luogo si deve rilevare in generale la bontà delle ragioni svolte nelle prime considerazioni del dott. Mirabella.

L'insegnamento è un diritto costituzionalmente garantito che trova limitazioni al pari di tali primarie situazioni giuridiche negli altri valori costituzionali; ma tali limitazioni devono fondarsi sulla grave compromissione di tali altri valori in un equo temperamento.

Nel caso di specie il contrasto verrebbe a risiedere nella violazione del principio di cui agli artt. 101, 104 e 108 della Costituzione, ossia nell'indipendenza della magistratura ed in particolare nell'indipendenza della Corte dei Conti.

La fondatezza assorbente del primo motivo dimostra che l'incarico di insegnamento negato al ricorrente non viola i principi di indipendenza e che la libertà di insegnamento deve essergli pienamente riconosciuta.

L'incarico è stato infatti conferito dal consiglio della facoltà di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali dell'Università di Aosta, organo composto dai docenti di ruolo della facoltà e dai rappresentanti dei professori a contratto e degli studenti: quindi a tale organo va riconosciuta quella piena libertà di organizzazione degli

studi di facoltà per quanto non di competenza dei singoli professori e ricercatori, nel quadro assoluto descritto dall'art. 33 co. 1° della Costituzione, senza che il Consiglio dell'Università possa interferirvi.

Questo ultimo, appunto il Consiglio dell'Università di cui fa parte il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta, ha infatti compiti attinenti le linee generali di sviluppo dell'Ateneo e soprattutto sovrintende alla gestione amministrativa, finanziaria ed economico-patrimoniale dell'Università: perciò esso viene chiamato a compiti tipicamente amministrativi senza alcuna incombenza circa le caratteristiche dell'insegnamento o comunque senza interferire sulla "didattica".

In detto quadro ben si inserisce la previsione espressa che gli incarichi di collaborazione all'attività didattica vengono conferiti dai consigli di facoltà nel rispetto dei regolamenti approvati dal Consiglio dell'Università, perciò senza un intervento diretto di questo nella scelta dei tipi di materia per i quali predisporre i corsi di collaborazione e soprattutto dei soggetti chiamati ad impartire gli insegnamenti.

Appare perciò evidente che la figura del Presidente regionale nulla ha a che vedere con l'incarico conferito al dott. Mirabella.

Per le suesposte considerazioni il ricorso deve essere accolto con l'annullamento del primo diniego di autorizzazione all'incarico.

I motivi aggiunti, per le stesse ragioni sin qui svolte, sono anch'essi fondati e comportano l'annullamento anche del secondo diniego.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento delle spese di giudizio liquidate in complessivi € 2.500,00 (duemilacinquecento/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Aosta nella camera di consiglio del giorno 15/10/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Paolo Turco, Presidente

Maddalena Filippi, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO