

**Causa Lombardi Vallauri c. Italia – Sezione Seconda – Sentenza 20 ottobre 2009 (ricorso n. 39128/05)**

**Università di “tendenza” (università del Sacro Cuore) - Procedimento per il rilascio del nulla osta da parte della Santa Sede per la nomina e la permanenza dei docenti – Mancata indicazione delle opinioni eterodosse alla base del rigetto della candidatura – Mancata instaurazione del contraddittorio - Violazione dell’art. 10 della Convenzione – Sussiste.**

**Diritto ad un equo processo – Omessa pronuncia in sede di sindacato giurisdizionale per asserita carenza di giurisdizione delle corti nazionali – Mancanza di contraddittorio - Violazione dell’art. 6 par. 1 della Convenzione – Sussiste.**

L’interesse delle università di “tendenza” di dispensare un insegnamento informato ai principi della dottrina propugnata non può estendersi fino ad incidere sulle garanzie procedurali poste a tutela della libertà di espressione. Pertanto, la generica indicazione di opinioni personali del docente asseritamente in contrasto con l’insegnamento cattolico, alla base del provvedimento di esclusione dall’insegnamento, costituisce una non giustificata interferenza sul diritto a manifestare il proprio pensiero, in violazione dell’art. 10 CEDU.

La mancata pronuncia in sede giurisdizionale sulla legittimità del provvedimento impugnato costituisce una limitazione del diritto di accedere ad un tribunale sancito dall’art. 6, par. 1, CEDU, giacché nessun giudice si è fatto realmente carico di esaminare nel merito le doglianze del ricorrente.

**Fatto.** Il ricorrente, docente a contratto di filosofia del diritto presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano dal 1976, aveva presentato la propria candidatura per il medesimo insegnamento anche per l’anno accademico 1998-1999.

Con decisione del 4 novembre 1998, il consiglio di facoltà aveva ritenuto di non poter prendere in considerazione la domanda, alla luce del parere contrario espresso dalla Congregazione per l’Educazione Cattolica, che aveva giudicato contrarie alla dottrina cattolica alcune posizioni assunte nel frattempo dal professore.

Avverso il provvedimento del consiglio di facoltà e l’atto con il quale la Congregazione aveva rifiutato di esprimere il gradimento della candidatura, il prof. Lombardi Vallauri aveva proposto ricorso al Tar della Lombardia, contestando altresì la costituzionalità di tali atti in quanto essi a suo avviso violavano il suo diritto all’eguaglianza, la sua libertà di insegnamento e la sua libertà religiosa.

Il Tar aveva respinto il ricorso, ritenendo da un lato debitamente motivata la decisione del consiglio di facoltà, nella quale si dava conto della lettera della Congregazione con cui l’autorità ecclesiastica negava il proprio gradimento. Dall’altro lato, il giudice amministrativo aveva dichiarato di non poter valutare la legittimità della decisione della Congregazione, organo della Santa sede, trattandosi di un atto proveniente da uno Stato straniero. Infine, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale 14 dicembre 1972, n. 195, che ha dichiarato ammissibile la creazione di università libere, anche confessionali o comunque ideologicamente caratterizzate, il Tar aveva concluso che fosse manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 10<sup>1</sup> della legge 25 marzo 1985, n. 121, prospettata in relazione agli articoli 3, 19 e 33 della

---

<sup>1</sup> In particolare l’articolo 10, comma 3, della legge 25 marzo 1985, n. 121, *Ratifica ed esecuzione dell’accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*, stabilisce che le nomine dei docenti dell’Università Cattolica del Sacro Cuore e dei dipendenti istituti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica.

Costituzione, sul rilievo che la scelta degli insegnanti di aderire ai principi della religione cattolica è libera.

Anche il Consiglio di Stato aveva rigettato l'appello del prof. Lombardi Vallauri, affermando che nessuna autorità della Repubblica poteva sindacare le valutazioni dell'autorità ecclesiastica che, nella specie, riguardavano il gradimento espresso dalla Congregazione. Il Consiglio di Stato, inoltre, aveva evidenziato come il consiglio di facoltà si fosse limitato a prendere atto della circostanza che, in assenza del gradimento richiesto, la candidatura del ricorrente era semplicemente non suscettibile di essere presa in considerazione.

Il prof. Lombardi Vallauri proponeva pertanto ricorso alla Corte EDU, invocando gli artt. 10, 6 par. 1, 9, 13 e 14 della Convenzione, che tutelano rispettivamente la libertà di espressione, il diritto ad un processo equo, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, il diritto ad un ricorso effettivo ed il divieto di discriminazione.

**Diritto.** Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente lamentava che la decisione dell'Università Cattolica, priva di motivazione e presa in assenza di un dibattito in contraddittorio, aveva violato la sua libertà di espressione, così come sancita dall'articolo 10 della Convenzione. A suo dire, il consiglio di facoltà avrebbe omesso di indicare gli aspetti delle sue opinioni, asseritamente in contraddizione con la dottrina cattolica, che avevano determinato il mancato rinnovo del suo contratto. Il ricorrente sosteneva inoltre che il suo licenziamento era avvenuto sulla base di una misura completamente sottratta al controllo dei giudici nazionali.

In via preliminare la Corte, richiamando il precedente caso *Vogt c. Germania* del 26 settembre 1995, ha ritenuto che la decisione del consiglio di facoltà di non prendere in considerazione la candidatura del ricorrente ha di fatto costituito un'ingerenza nel diritto del ricorrente alla libertà di espressione sancito dall'art. 10 della Convenzione, che ricomprende anche il diritto di trasmettere conoscenze senza restrizioni. Tale ingerenza, sebbene fosse espressamente prevista dalla legge e mirata allo scopo legittimo di tutelare l'interesse dell'università ad ispirare il proprio insegnamento alla dottrina cattolica, non è stata però ritenuta dai giudici di Strasburgo "necessaria in una società democratica". La Corte è giunta a tale conclusione dopo aver constatato che, sia nella fase amministrativa dinanzi al consiglio di facoltà sia in quella successiva di controllo giurisdizionale del procedimento amministrativo, il ricorrente non aveva beneficiato di adeguate garanzie procedurali.

La Corte ha infatti osservato che il Consiglio di Facoltà non aveva comunicato al ricorrente le pretese opinioni eterodosse contestategli (peraltro rimaste del tutto ignote), né aveva valutato in quale misura esse si ripercuotessero sulla sua attività di insegnamento, privandolo così di ogni possibilità di dibattito in contraddittorio. Tali circostanze, inoltre, non hanno formato oggetto di esame neanche da parte dei giudici amministrativi in sede di sindacato giurisdizionale del provvedimento impugnato: il Tar e il Consiglio di Stato hanno infatti rifiutato di prendere in esame sia l'omessa indicazione dei punti di pretesa eterodossia sia il legame esistente tra le opinioni espresse e l'attività di insegnamento, sebbene una simile valutazione non implicasse alcun giudizio sulla compatibilità tra gli orientamenti del ricorrente e la dottrina cattolica.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha constatato la violazione dell'art. 10 della Convenzione, non potendo l'interesse dell'Università a dispensare un insegnamento ispirato alla dottrina cattolica estendersi fino al punto di intaccare la sostanza stessa delle garanzie procedurali riconosciute dalla medesima disposizione.

Infine, l'istante lamentava la violazione dell'articolo 6, par. 1, CEDU, invocato dal ricorrente sotto il profilo dell'equità del processo e del diritto di accesso ad un tribunale, sia in relazione alla omessa pronuncia da parte dei giudizi nazionali sulla mancanza di motivazione del provvedimento impugnato sia in riferimento al mancato rispetto del principio del contraddittorio nel procedimento

davanti al consiglio di facoltà. A tale riguardo la Corte ha constatato che la mancata pronuncia da parte dei giudizi nazionali sulla legittimità della decisione del consiglio di facoltà ha di fatto costituito una limitazione del diritto del ricorrente di accedere ad un tribunale, ed ha pertanto dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU.

Sono stati ritenuti assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso relativi alla asserita violazione del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione di cui all'art. 9 CEDU, del diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 CEDU ed al divieto di discriminazioni fondate sulla religione di cui all'art. 14 CEDU.

La Corte ha in conclusione riconosciuto al ricorrente la somma di 10.000 euro a titolo di risarcimento per i danni morali.

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Art. 6 CEDU - Diritto ad un equo processo

Art. 9 CEDU – Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

Art. 10 CEDU – Libertà di espressione

Art. 13 CEDU – Diritto ad un ricorso effettivo

Art. 41 CEDU – Equa soddisfazione

## **PRECEDENTI**

Articolo 10 CEDU - ingerenza dello Stato nella libertà espressione con riferimento ad un rapporto di lavoro: *Vogt c. Germania* - sentenza 26 settembre 1995 (ricorso n. 17851/91); *Glaser c. Germania* – sentenza 28 agosto 1986; *Kosiek c. Germania* – sentenza 28 agosto 1986; *Sunday Times c. Regno Unito* - sentenza 26 novembre 1991 (serie A n. 217); *Perna c. Italia* - sentenza 6 maggio 2003 (ricorso n. 48898/99);

Adeguatezza del controllo giurisdizionale sulla misura della limitazione della libertà d'espressione: *Association Ekin c. Francia* – sentenza 17 luglio 2001 (ricorso n. 39288/98); *Saygılı et Seyman c. Turchia* – sentenza 27 giugno 2006 (ricorso n. 51041/99); *Chiesa metropolitana di Bessarabei ed altri c. Moldova* – sentenza 13 dicembre 2001 (ricorso n. 45701/99);

Principi generali in materia di diritto d'accesso ad un tribunale - articolo 6 § 1 CEDU: *Golder c. Regno Unito* - sentenza 21 febbraio 1975 (ricorso n. 4451/70); *Ashingdane c. Regno Unito* - sentenza 28 maggio 1985 (serie A n. 93 644 52);

Entità del controllo della Cedu sull'applicabilità della misura controversa: *Pèrez di Rada Cavanilles c. Spagna* – sentenza 28 ottobre 1998; *Ernst ed altri c. Belgio* – sentenza 15 luglio 2003 (ricorso n. 334000/96); *Pellegrini c. Italia* – sentenza 20 luglio 2001 (ricorso n. 30882/96);

Rapporti tra l'articolo 13 e l'articolo 6 § 1 CEDU: *Brualla Gómez de la Torre c. Spagna* – sentenza del 19 dicembre 1997; *Vasilescu c. Romania* – sentenza del 22 maggio 1998.

## **OPINIONE DISSENZIENTE**

Giudice Cabral Barreto