CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1/1958** (ECLI:IT:COST:1958:1)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **CASSANDRO**
Udienza Pubblica del **30/10/1957**; Decisione del **14/01/1958**
Deposito del **18/01/1958**; Pubblicazione in G. U. **25/01/1958**
Norme impugnate:
Massime: **532 533**
Atti decisi:

N. 1

SENTENZA 14 GENNAIO 1958

Deposito in cancelleria: 18 gennaio 1958

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 21 del 25 gennaio 1958 e in "Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana" n. 6 del 28 gennaio 1958.

Pres. AZZARITI - Rel. CASSANDRO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 2 maggio 1957 relativa alla "disciplina dei trasferimenti e delle assegnazioni provvisorie di sede dei maestri elementari nella Regione siciliana", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato l'8 maggio 1957, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il successivo giorno 14 ed iscritto al n. 10 del Registro ricorsi 1957.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 30 ottobre 1957 la relazione del Giudice Giovanni Cassandro;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Cesare Arias per il ricorrente e l'avvocato Antonio Sorrentino per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

1. - L'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 2 maggio 1957, approvò un progetto di legge relativo alla "disciplina dei trasferimenti e delle assegnazioni provvisorie di sede dei maestri elementari della Regione siciliana". Il Commissario dello Stato, ritenendo che la legge, la quale regola minutamente la materia indicata nel titolo, fosse in contrasto con le lettere q e r dell'art. 14 e con l'art. 43 dello Statuto siciliano e quindi in toto costituzionalmente illegittima, l'ha impugnata, nei termini e modi di legge, davanti a questa Corte (ricorso notificato al Presidente della Regione siciliana l'8 maggio 1957 e depositato nella cancelleria della Corte il 14 maggio; di esso è notizia nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 26 del 25 maggio 1957).

Il fondamento dell'assunta illegittimità sarebbe da ritrovare, a detta della difesa del Commissario dello Stato, nel fatto che l'istruzione elementare per la quale lo Statuto (art. 14, lett. r) riconosce alla Regione la cosiddetta legislazione esclusiva, non ricomprende lo stato giuridico del personale addetto alle scuole elementari e quindi nemmeno la materia dei trasferimenti, delle assegnazioni provvisorie e dei comandi, sibbene soltanto la materia dell'istruzione elementare "nel suo aspetto organico e funzionale". Né la legittimità della legge potrebbe trovare fondamento nella lettera q dell'art. 14 dello stesso Statuto, che riconosce alla Regione il potere di regolare legislativamente lo stato giuridico degli impiegati e funzionari della Regione, perché, non essendo state ancora emanate le norme previste dall'art. 43 del medesimo Statuto, gli insegnanti elementari sono restati in Sicilia dipendenti statali e la loro retribuzione è tuttora a carico dello Stato. E nemmeno potrebbe esercitare una qualsiasi efficacia, sulla risoluzione del presente giudizio, il decreto legislativo del Presidente della Regione del 25 settembre 1947, n. 60, modificato con la legge di ratifica 3 luglio 1948, n. 31, che istituisce un ruolo organico regionale provvisorio degli insegnanti dell'ordine elementare, perché proprio l'art. 2 di questa legge prevede che lo stato giuridico degli insegnanti continua a essere regolato dalle norme in vigore per il personale insegnante di pari grado dell'Amministrazione statale. Vero è che finora la materia dei trasferimenti è stata disciplinata di anno in anno con ordinanze dell'Assessore regionale alla pubblica istruzione, ma codeste ordinanze annuali dovrebbero ritenersi emanate dall'Assessore quale organo decentrato dell'Amministrazione statale, in virtù dei poteri previsti dal D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567.

2. - La Regione siciliana, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Sorrentino, nelle deduzioni depositate nella cancelleria della Corte il 28 maggio 1957 afferma, in primo luogo, che esistono ruoli regionali dei maestri elementari e che perciò non è esatto che la Regione abbia legiferato "in ordine a personale non suo". Parecchie leggi, che la difesa diligentemente elenca, starebbero a dimostrare l'esistenza di un complesso organico di norme, alcune delle

quali in vigore da un decennio, che hanno regolato la materia del reclutamento del personale e costituito gli organici regionali degli insegnanti dell'ordine elementare. Ne risulterebbe che la legittimità della legge regionale trova il suo fondamento nell'art. 14, lett. q, dello Statuto siciliano.

Né si può invocare contro questa conclusione l'inosservanza della norma contenuta nell'art. 43 dello Statuto, la quale, se mai, avrebbe dovuto essere eccepita relativamente a quei provvedimenti legislativi regionali, che invece non furono impugnati o comunque non furono dichiarati costituzionalmente illegittimi e dei quali non può essere perciò incidentalmente affermata l'incostituzionalità.

Né alla tesi della legittimità costituzionale del provvedimento si potrebbe poi opporre il fatto che i ruoli organici approvati col decreto legislativo del Presidente della Regione del 25 settembre 1947, n. 60, hanno carattere provvisorio, dato che tale provvisorietà non esprime se non la riserva del legislatore regionale di rivederli, e nemmeno l'art. 2 di questo decreto, che la difesa del Commissario ha richiamato, per la ragione che il rinvio che tale articolo contiene, all'ordinamento statale, starebbe soltanto a significare che la disciplina del personale statale è stata recepita nell'ordinamento regionale.

Vero è, prosegue la difesa della Regione, che i ruoli regionali, sebbene istituiti dalla legge, non sono stati ancora attuati, ma non può dedursi da codesta mancata attuazione l'incostituzionalità della legge, se mai, la sua inapplicabilità, che non è questione di competenza della Corte costituzionale, bensì degli organi della giustizia amministrativa, nel senso che il ricorso va proposto contro i provvedimenti che in attuazione della legge venissero eventualmente a trasferire insegnanti elementari dei ruoli statali o a disporne l'assegnazione provvisoria a una sede. L'inapplicabilità temporanea della legge non significa la sua incostituzionalità. Né si può dire che questa, approvata dall'Assemblea siciliana, sia una legge senza una sua ragione d'essere e perché integra la legislazione regionale in materia, e perché essa può fin d'ora essere applicata ai maestri regionali in soprannumero per i quali esiste già un ruolo regionale. Tutto quanto precede renderebbe inutile affrontare, nel caso, la questione di diritto se l'esercizio del potere legislativo della Regione sia condizionato al trasferimento delle funzioni dello Stato alla Regione nei modi fissati dall'art. 43. Comunque andrebbe affermato che, nei casi di legislazione esclusiva e quando la materia di competenza legislativa regionale è indicata, come nel caso, con precisione e senza margine di elasticità dallo Statuto, sarebbe senza giustificazione la pretesa che allo esercizio della relativa potestà legislativa regionale debba precedere un trasferimento di funzioni che avrebbe un contenuto meramente dichiarativo.

3. - In una memoria depositata il 17 ottobre 1957 la difesa del Commissario dello Stato insiste nelle proprie deduzioni e respinge la tesi della Regione che si tratti di legge che avrà applicazione dal momento che entreranno in funzione i ruoli regionali dei maestri elementari. La legge, invece, disciplinerebbe l'attuale situazione giuridica e di fatto, come sarebbe confermato dalle disposizioni transitorie (artt. 35 e 36 della legge), che regolano i trasferimenti e le assegnazioni per l'anno scolastico 1957-58.

Da parte sua la Regione, in una memoria illustrativa depositata il 15 ottobre, richiama una decisione dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sent. 12 maggio 1953-1 giugno 1954), relativa a una legge regionale avente per oggetto l'"approvazione dei ruoli organici dell'Amministrazione regionale", dalla quale si potrebbero trarre motivi di conferma della tesi della costituzionalità della legge regionale, di cui si discute, anche se deve restar fermo che essa non sarà operante nei confronti di insegnanti che continuino a far parte dei ruoli statali.

4. - Nella discussione orale la difesa delle due parti ha svolto e illustrato le argomentazioni degli scritti e memorie defensionali.

Considerato in diritto:

Il presente giudizio verte tutto sul punto se la Regione siciliana possa, oppure no, emanare norme relative allo stato giuridico degli insegnanti elementari prima che, con l'osservanza del procedimento stabilito dall'art. 43 dello Statuto siciliano, o in altra guisa legittimamente efficace, gli uffici e il personale dello Stato siano passati nell'organizzazione regionale. Su altri punti controversi le parti non hanno insistito nel corso del giudizio, sicché è pacifico tra loro che la materia dei trasferimenti, assegnazioni provvisorie e comandi faccia parte dello stato giuridico degli insegnanti, e che il potere legislativo intorno a questo debba trovare fondamento non già nella lettera r (istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie) dell'art. 14 dello Statuto siciliano, ma nella lettera q (stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato) del medesimo articolo.

Ridotta la materia del contendere nei termini ora indicati, non è dubbio che la legge debba essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per l'evidente contrasto in cui essa si pone con la norma dell'art. 14, lett. q, sopra richiamata e con l'altra contenuta nell'art. 43 dello Statuto siciliano. Il fatto che una norma statutaria riconosca alla Regione il potere di legiferare, anche nei larghi limiti segnati dall'art. 14, intorno a questa o a quella materia, definita con rigore maggiore o minore, non comporta il passaggio automatico dei relativi organi e del personale statale alla organizzazione regionale. Perché questo passaggio avvenga occorre che si proceda mediante intese tra Stato e Regione all'effettivo trasferimento del personale statale negli organici regionali e soltanto quando ciò sia accaduto sorge l'indispensabile presupposto della legittimità di una legge regionale regolatrice dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari (lett. q, art. 14), che consiste appunto nel fatto che essa si rivolga agli impiegati e dipendenti della Regione e non già agli impiegati e dipendenti statali. Per questa parte la Corte può anche richiamare la sua giurisprudenza (sentenze nn. 9 del 17 gennaio 1957, 11 e 13 del 18 gennaio 1957 e 19 del 19 gennaio 1957).

Vero è che la difesa della Regione sostiene che codesto trapasso degli insegnanti dell'ordine elementare dallo Stato alla Regione si sarebbe verificato in conseguenza del costante comportamento legislativo della Regione non contraddetto punto o contraddetto invano dallo Stato. E in verità si possono ricordare numerosi provvedimenti legislativi della Regione sia relativi alle norme che devono regolare i concorsi per maestri elementari e per direttori didattici (legge 22 agosto 1947, n. 8, modificata dalla legge 5 marzo 1951, n. 24; legge 23 dicembre 1954, n. 49, modificata con la legge 22 dicembre 1955, n. 43; decreto leg. Pres. Reg. 13 agosto 1948, n. 18, ratificato con legge 7 luglio 1949, n. 25), sia relativi alla costituzione dei ruoli organici provvisori (decreto leg. Pres. Reg. 25 settembre 1947, n. 60, ratificato con modifiche dalla legge 3 luglio 1948, n. 31), speciali transitori (legge regionale 20 marzo 1951, n. 30, modificata con la legge 2 luglio 1954, n. 16, e legge 29 gennaio 1955, n. 7), e in soprannumero (legge regionale 6 maggio 1955, n. 40).

Si può anzi aggiungere che l'amministrazione regionale, avvalendosi e di queste leggi e della legislazione statale, bandì già il 26 settembre 1947 concorsi magistrali che si conclusero con decreti di approvazione delle graduatorie di merito dell'Assessore regionale per la pubblica istruzione del 1 aprile 1952 (nn. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24) e con decreti di nomina a maestri titolari straordinari dei candidati idonei di alcuni tra i concorsi ora menzionati, in data 18 luglio 1952 (nn. 25, 26, 27, 28, 29). E altri numerosi concorsi sono stati banditi ed espletati, o sono in via di espletamento, di pari passo quasi sempre con quelli che si sono svolti nel restante territorio della Repubblica dal 1951 al 1957 (decreto 30 marzo 1951 (84) che bandisce "concorsi generali per titoli ed esami per insegnati titolari straordinari di grado XI nelle scuole elementari della Regione siciliana"; decreto 20 gennaio 1955 (117) che bandisce un "concorso per titoli ed esami a posti di insegnante elementare nel grado iniziale"; decreto 22 marzo 1955 (141) che bandisce un concorso "per l'immissione nella graduatoria suppletiva dei R. S. T. degli insegnati elementari di cui all'art. 5 della legge regionale 29 gennaio 1955, n. 7"; decreto 18

gennaio 1956 (206) che bandisce un "concorso magistrale speciale per titoli per il 60% dei posti in soprannumero"; decreto 27 aprile 1957 (706) che bandisce un "concorso speciale per titoli ed esami per l'aliquota del 20% dei posti del ruolo in soprannumero dei maestri elementari").

Tutto questo non è servito certo a definire i rapporti tra Stato e Regione in materia tanto delicata e di così generale interesse qual'è quella dell'istruzione elementare, e può indurre a lamentare che un regime di provvisorietà sia per questa parte tuttora in vigore a dieci anni dall'attuazione dell'autonomia siciliana, ma non può portare alla conseguenza che i maestri elementari della Sicilia si siano trasformati da dipendenti statali in dipendenti regionali. Il che, del resto, è anche negato e dal modo con cui i Provveditori agli studi continuano annualmente a compilare i ruoli di anzianità, senza distinguere fra maestri provenienti da concorsi statali e maestri provenienti da concorsi regionali, e dal fatto che i maestri elementari della Regione possono essere trasferiti e sono trasferiti nelle sedi del restante territorio nazionale, e, infine, dalla circostanza che tutti i maestri elementari che prestano servizio in Sicilia vengono retribuiti dallo Stato e a carico del bilancio statale.

Non vale richiamare, contro le conclusioni che si traggono da questa situazione, l'esistenza del decreto leg. Pres. Reg. 25 settembre 1947, n. 60, e della relativa legge di ratifica 3 luglio 1948, n. 31, istitutiva del ruolo organico provvisorio regionale degli insegnanti dell'ordine elementare, perché la provvisorietà di questi ruoli (che, del resto, non sono stati attuati) è da rinvenire non già nella riserva del legislatore regionale di modificarli, sibbene nel fatto, che la medesima legge richiama (art. 3), che la definitività loro non può aversi prima che siano emanate le norme che disciplinano "il passaggio del personale dallo Stato alla Regione", passaggio, dunque, che la Regione medesima ritiene non avvenuto.

Né la costituzionalità della legge potrebbe farsi dipendere, come invoca la Regione, dal fatto che essa troverà applicazione soltanto nei confronti del personale insegnante dipendente della Regione, perché le norme della legge sono indirizzate a tutti indistintamente gli insegnanti elementari in servizio nelle scuole della Regione, senza che possa farsi differenza tra loro. Il che risulta dal sistema della legge ed è confermato esplicitamente dall'art. 1, 1 comma, che dispone: "I trasferimenti degli insegnanti elementari sono regolati dalla legislazione nazionale e regionale vigente, salvo quanto disposto dalla presente legge". E codesta limitata efficacia della legge impugnata non può fondarsi nemmeno sul l'esistenza, affermata dalla difesa regionale, di ruoli regionali di maestri elementari in soprannumero, sia perché per costoro non è prevedibile la figura dell'assegnazione provvisoria o del comando, ed è rara ed "eventuale" quella del trasferimento, sia perché l'art. 1, 3 comma, della legge impugnata esclude dalla sfera di applicazione delle norme contenute nella legge proprio questi maestri "soprannumerari", disponendo che gli "eventuali" trasferimenti sono disciplinati dall'art. 4 della legge regionale 6 maggio 1955, n. 40, che attribuisce all'Assessore regionale per la pubblica istruzione la facoltà di disciplinare "con propria ordinanza l'utilizzazione dei maestri soprannumerari, nonché il loro eventuale trasferimento, avendo riguardo alla loro permanenza nella sede compatibilmente con le esigenze di servizio".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge regionale Siciliana 21 giugno 1957, n. 39, approvata dall'Assemblea regionale il 2 maggio 1957, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale

della Regione siciliana del 22 giugno 1957, in relazione all'art. 14, lett. q, e all'art. 43 dello Statuto siciliano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1958.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.