

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **229/1986** (ECLI:IT:COST:1986:229)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**

Udienza Pubblica del **24/06/1986**; Decisione del **31/10/1986**

Deposito del **05/11/1986**; Pubblicazione in G. U. **12/11/1986**

Norme impugnate:

Massime: **12578 12579 12580**

Atti decisi:

N. 229

SENTENZA 31 OTTOBRE 1986

Deposito in cancelleria: 5 novembre 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 53/1 s.s. del 12 nov. 1986.

Pres. LA PERGOLA - Rel. CASAVOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ANTONIO LA PERGOLA, Presidente - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. GABRIELE PESCATORE - Avv. UGO SPAGNOLI - Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge 20 maggio 1982, n. 270

(Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 17 dicembre 1983 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Provveditore agli studi di Catanzaro ed altro c/ Anzani Maria, iscritta al n. 375 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 260 dell'anno 1983;

2) due ordinanze emesse il 22 giugno e 6 luglio 1984 dal Consiglio di Stato sui ricorsi proposti dal Ministero della pubblica istruzione ed altri c/ Petruzzo Concetta ed altri e Robimarga Franca, iscritte ai nn. 56 e 231 del registro ordinanze 1985 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 131 bis e 173 bis dell'anno 1985.

Visto l'atto di costituzione di Santoro Mario ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 giugno 1986 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

uditi l'avv. Giulio Pizzuti per Santoro Mario ed altri e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con tre ordinanze, del 17 dicembre 1982 sul ricorso proposto dal Provveditore agli studi di Catanzaro e dal Ministro della pubblica istruzione contro Anzani Maria ed altri, del 29 giugno 1984 sui ricorsi riuniti proposti dal Ministero della pubblica istruzione contro Petruzzo Concetta ed altri, del 6 luglio 1984 sul ricorso proposto dal Ministero della pubblica istruzione e dal Provveditorato agli studi di Ancona contro Robimarga Franca, il Consiglio di Stato, VI Sezione giurisdizionale, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge 20 maggio 1982, n. 270, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

2. - Il d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, all'art. 77, primo comma, stabiliva, a favore del personale docente in possesso di anzianità di servizio effettivo nel ruolo di appartenenza non inferiore a cinque anni, il passaggio ad un ruolo di scuole di grado superiore.

Nel terzo comma lo stesso art. 77 prevedeva: "I passaggi medesimi sono disposti ogni biennio dopo i trasferimenti e dopo i passaggi di cattedra per non oltre il 10% delle cattedre che risultino disponibili dopo i trasferimenti". In conformità disponeva l'art. 25 dell'ordinanza dell'11 dicembre 1978 del Ministro della pubblica istruzione, ma non invece la circolare telegrafica del 16 giugno 1979, n. 144, con la quale il Ministro della pubblica istruzione riduceva la disponibilità dei posti da destinarsi a detti passaggi, detraendovi quelli corrispondenti a docenti di ruolo privi di sede definitiva, beneficiari del tredicesimo comma dell'art. 13 della legge 463/78 ed eventuali diciassettisti.

3. - A seguito di tale mutamento del computo dei posti disponibili, i Provveditori agli studi, che avevano disposto i passaggi ora risultanti eccedenti rispetto alla disponibilità, come valutata dalla circolare telegrafica ministeriale, annullarono i passaggi disposti.

Da qui le impugnazioni dei privati presso i T.A.R. dei provvedimenti di annullamento. Contro le impugnazioni accolte appellava il Ministro della pubblica istruzione al Consiglio di

Stato. Durante il giudizio di secondo grado sopravveniva la legge 20 maggio 1982, n. 270, il cui art. 40 stabilisce che "gli insegnanti elementari di ruolo, che abbiano ottenuto, nell'anno scolastico 1979 - 80, il passaggio nei ruoli della scuola media ai sensi dell'art. 77 d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, e successive modificazioni, passaggio poi revocato per accertata mancanza di posti nei limiti della riserva di cui al medesimo art. 77, sono immessi nei predetti ruoli della scuola media, con la decorrenza prevista dal precedente art. 33, comma quarto, nel posto che sia stato ad essi attribuito o che hanno occupato per successivi trasferimenti".

Sulla base di questa norma le parti private eccepiscono la improcedibilità dell'appello del Ministro della pubblica istruzione per sopravvenuta carenza di interesse dell'Amministrazione a coltivarlo.

La VI Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato solleva d'ufficio la questione della legittimità costituzionale del detto art. 40 che appare in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., perché la discriminazione tra gli insegnanti elementari, che sono favoriti dalla immissione in ruolo su revoca di provvedimenti di passaggio, e tutti gli altri "non risulta fondata su qualche ragionevole giustificazione, essendo insuscettibile di essere valorizzata a questo effetto la circostanza che quelli, a differenza di questi, siano stati destinatari di provvedimenti illegittimi. Né può ravvisarsi il titolo preferenziale nello stato di fatto che tali provvedimenti hanno posto in essere e nella inopportunità di modificarlo, perché i passaggi di ruolo a favore dei ricorrenti (e, a quanto si può ritenere, di tutti gli insegnanti elementari coinvolti in vicende analoghe) sono stati annullati prima della data in cui dovevano avere esecuzione".

L'art. 40 contrasterebbe altresì con l'art. 97, primo comma, Cost., perché i passaggi di ruolo disposti in eccedenza della disponibilità in organico "contrastano, infatti, con l'esigenza che il numero dei dipendenti di ogni pubblica Amministrazione non ecceda quello che con la formazione delle piante organiche è ritenuto necessario e sufficiente, senza di che la relativa spesa pubblica non trova più la sua giustificazione nel soddisfacimento di un bisogno pubblico".

4. - Per il Presidente del Consiglio dei ministri l'Avvocatura Generale dello Stato interviene contestando che l'art. 40 sia lesivo di principi costituzionali.

Esso provvede in via di sanatoria a risolvere "il necessario problema di dare accoglimento ad aspettative che, comunque, si erano compiutamente formate sulla base di provvedimenti emanati dall'Amministrazione in una fase di incertezza sull'intreccio degli effetti delle norme di immissione in ruolo contenute nella legge n. 463 del 1978 con quelli di disposizioni preesistenti quale è l'art. 77 del d.P.R. n. 417".

In particolare l'Avvocatura contesta che non sussistesse "il titolo preferenziale dello stato di fatto e della inopportunità di modificarlo", dato che molti insegnanti avevano assunto servizio nella scuola media, lasciando liberi i posti nella scuola elementare che erano già stati occupati per trasferimento. Non sarebbe violato l'art. 3, primo comma, Cost. perché la posizione di aspettativa sopradescritta non è configurabile per altri soggetti non determinabili perché non destinatari di alcun provvedimento. Non sarebbe violato l'art. 97, primo comma, Cost., che sarebbe invece "leso dall'abnorme ripristino della situazione giuridica regolata dalla norma ora all'esame di costituzionalità".

L'Avvocatura dello Stato, inoltre, nell'ultimo degli atti di intervento, dubita della rilevanza della questione di legittimità costituzionale della improcedibilità degli appelli dell'Amministrazione, perché, anche verificata la legittimità costituzionale dell'art. 40, l'interesse dell'Amministrazione a coltivare l'appello sussisterebbe in ciò che da detta norma non discende la convalida dei passaggi a suo tempo disposti ma soltanto l'immissione nei ruoli della scuola media con decorrenza 10 settembre 1981, posticipata quindi di due anni rispetto

ai provvedimenti annullati.

5. - In uno dei giudizi si sono costituite anche le parti private Mario Santoro, Angela De Carlo, Rosa Cammardella, Giuseppe Margiotta, Donato Mancusi, Matteo Gallucci, Maria Schirò, Maria Bozza, Donato Maiorella, Angela Marsico, Angela Laraia, Maria Rita Castaldi Benedetti, Maria Livia Di Palma, Filomena Di Perna e Faustina Di Ciaccio, rappresentate e difese dall'avv. Giulio Pizzuti del Foro di Roma.

Nella loro difesa le parti assumono l'inammissibilità e l'irrilevanza della questione sollevata adducendo motivazioni analoghe a quelle svolte dall'Avvocatura dello Stato nel sostenere l'infondatezza della questione.

Le parti private hanno depositato nei termini una memoria nella quale ribadiscono l'eccezione di non proponibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, in quanto il giudizio davanti al Consiglio di Stato ha per oggetto la legittimità dell'annullamento d'ufficio del passaggio dei ricorrenti dai ruoli della scuola elementare a quelli della scuola media dall'anno scolastico 1979 - 80 ai sensi dell'art. 77 d.P.R. 417/1974. Avendo i T.A.R. accolto i ricorsi, dichiarando l'illegittimità degli annullamenti, ove fosse respinto l'appello successivamente proposto dall'Amministrazione, la norma impugnata (art. 40 della legge n. 270/1982) sarebbe del tutto influente ai fini della decisione.

Nel merito comunque la pretesa discriminazione denunciata nell'articolo 40 a favore di coloro che hanno ottenuto il passaggio, poi annullato, e gli altri, sarebbe puramente teorica, in quanto l'Amministrazione ha in un primo momento disposto i passaggi di ruolo per tutti gli insegnanti che si trovavano nelle condizioni previste dall'art. 77 d.P.R. n. 417/ 1974 e li ha successivamente annullati ugualmente per tutti.

Considerato in diritto:

1. - Sono in questione i passaggi degli insegnanti di ruolo della scuola elementare nel ruolo della scuola media disposti ai sensi dell'art. 77 del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, per l'anno scolastico 1979 - 80, poi revocati, e quindi, per accoglimento delle impugnative degli interessati da parte dei T.A.R., convalidati e successivamente, per appello dell'Amministrazione della P.I., condotti alla seconda istanza di giudizio del Consiglio di Stato.

Nelle more del giudizio è sopravvenuta la legge 20 maggio 1982, n. 270, il cui art. 40 dispone: "Gli insegnanti elementari di ruolo, che abbiano ottenuto, nell'anno scolastico 1979 - 80, il passaggio nei ruoli della scuola media ai sensi dell'art. 77 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, e successive modificazioni, passaggio poi revocato per accertata mancanza di posti nei limiti della riserva di cui al medesimo art. 77, sono immessi nei predetti ruoli della scuola media, con la decorrenza prevista dal precedente art. 33, comma quarto, nel posto che è stato ad essi attribuito o che hanno occupato per successivi trasferimenti".

2. - La VI Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, dinanzi alla eccezione di improcedibilità proposta dai privati contro l'appello dell'Amministrazione della P.I. per sopravvenuta carenza di interesse di questa a coltivarlo, derivata dall'art. 40 della legge 20 maggio 1982, n. 270, che suonerebbe convalida dei provvedimenti di passaggio poi annullati, ritiene che "non si può argomentare degli effetti di questa norma senza che ne sia previamente verificata la legittimità costituzionale".

In effetti la norma sopravvenuta regola puntualmente la situazione venutasi a determinare

a seguito dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione alla stregua della precedente normativa, che è oggetto delle impugnazioni nei giudizi di merito davanti ai Tribunali amministrativi.

Né ha rilievo alcuno la diversa decorrenza giuridica della immissione nei ruoli della scuola secondaria stabilita dalla legge sopravvenuta - il 10 settembre 1981 - rispetto ai provvedimenti originari di passaggio risalenti all'anno scolastico 1979 - 80, per argomentare la non influenza della verifica di costituzionalità dell'art. 40 della legge 20 maggio 1982, n. 270, sull'interesse a coltivare l'appello da parte dell'Amministrazione contro le sentenze dei T.A.R. che hanno avuto l'effetto di conservare situazioni temporalmente anticipate di due anni.

Il giudice amministrativo, infatti, sopravvenuta la legge di sanatoria, non può più sindacare l'operato dell'Amministrazione in base alla disciplina vigente all'epoca dei provvedimenti impugnati. Il *ius superveniens* vincola il giudice a rendere effettiva la propria ratio che consiste nella specie nell'ovviare alle situazioni di disagio che si erano determinate per la contraddittorietà dei provvedimenti amministrativi.

Per evitare un tal vincolo, occorre far cadere la norma sopravvenuta facendo rivivere quella precedente, e a tale scopo soccorre appunto il richiesto giudizio di costituzionalità.

3. - Il Consiglio di Stato prende in considerazione due profili, rispettivamente riferiti a contrasto con l'art. 3, primo comma, e l'art. 97, primo comma, della Costituzione.

Sotto il primo profilo, della lesione del principio di eguaglianza, la norma, di cui si chiede a questa Corte l'esame di conformità a Costituzione, userebbe "trattamento di privilegio in favore di alcuni insegnanti solo perché destinatari di provvedimenti illegittimi, annullati prima che con la loro esecuzione si consolidassero situazioni di fatto meritevoli di qualche tutela".

Così come prospettata, la questione non è fondata. L'articolo 40 è una norma di sanatoria di situazioni soggettive poste in essere da provvedimenti che successivamente l'Amministrazione in via di autotutela ha revocato. Data codesta peculiare ratio, la disparità di trattamento non può essere invocata rispetto a situazioni soggettive non omogenee, quali quelle di estranei all'aspettativa del ripristino dell'avvenuto passaggio.

Che i provvedimenti revocati non avessero consolidato situazioni di fatto meritevoli di tutela, perché il loro annullamento avrebbe data anteriore a quella della loro esecuzione, è considerazione resa non decisiva dalla circostanza che a seguito di sentenze dei T.A.R. di accoglimento delle impugnazioni degli interessati, costoro hanno assunto servizio nei posti attribuiti con i provvedimenti originari. A tale situazione di fatto, come realmente verificatasi, si riferisce esplicitamente l'art. 40 i.f.: "nel posto che è stato ad essi attribuito o che hanno occupato per successivi trasferimenti".

4. - Sotto il secondo profilo, della lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione, disponendosi passaggi di ruolo oltre la disponibilità dei posti, non si rispetterebbe "l'esigenza che il numero dei dipendenti di ogni pubblica amministrazione non ecceda quello che con la formazione delle piante organiche è ritenuto necessario e sufficiente, senza di che la relativa spesa pubblica non trova più la sua giustificazione nel soddisfacimento di un bisogno pubblico".

Anche quanto a siffatto secondo profilo, la questione non è fondata.

Non sopravviene alcuna ingiustificata e irrazionale sfasatura tra bisogni pubblici e spesa pubblica quando nell'ambito della stessa Amministrazione si verifichi passaggio di personale da un ruolo ad un altro. Né nella specie è intervenuto aumento delle piante organiche né sono stati disposti passaggi eccedenti i posti in organico, dal momento che i destinatari dei provvedimenti originari e della sanatoria di cui all'art. 40 hanno occupato cattedre già esistenti

e in attività di funzionamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge 20 maggio 1982, n. 270, sollevata, con le ordinanze indicate in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 ottobre 1986.

F.to: ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO GABRIELE PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO CASAVOLA.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.