CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **125/1988** (ECLI:IT:COST:1988:125)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **27/01/1988**
Deposito del **02/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **17/02/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10319**
Atti decisi:

N. 125

SENTENZA 27 GENNAIO-2 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, prof. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale 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) e del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), promosso con ordinanza emessa il 23 febbraio 1983 dal TAR del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Giusino Irene ed altri contro il Ministero della Pubblica Istruzione, iscritta al n. 256 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 204 dell'anno 1984;

Visti gli atti di costituzione di Caruso Ignazio ed altri, di Facheris Ranucci Renata ed altri, di Patané Francesco e di Adornato Raffaele ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Prof. Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Carlo Rienzi per Facheris Ranucci Renata ed altri e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Il TAR del Lazio, I Sezione, adito da Irene Giusino, Renata Facheris Ranucci, Francesco Patané, Raffaele Adornato, Ignazio Caruso ed altri, insegnanti presso Istituti Superiori di Educazione Fisica, al fine dell'annullamento del bando di concorso per la prima tornata dei giudizi di idoneità a professore di ruolo universitario, fascia degli associati, nonché per l'annullamento dei puntuali atti di esclusione dai suddetti giudizi, adottati dal Ministero della Pubblica Istruzione ha sollevato d'ufficio, con ordinanza emessa il 23 febbraio 1983, questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nei confronti della legge 21 febbraio 1980 n. 28, contenente delega al Governo per il riodinamento della docenza universitaria, nonché nei confronti del D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382, emanato in attuazione di tale delega, "nella parte in cui non includono gli ISEF nell'area di applicazione della introdotta riforma universitaria e in particolare non prevedono la possibilità di sistemazione in ruolo del personale che presso i detti istituti presta la propria attività di insegnamento".

2. - L'autorità remittente pone a fondamento delle sue argomentazioni, da un lato, "la piena appartenenza degli ISEF all'ordinamento universitario in senso ampio considerato, con conseguente piena spettanza ai docenti in detti istituti operanti del grado e della dignità di docenti universitari"; dall'altro, il fatto che tuttavia gli ISEF presentano "sia sul piano sostanziale-funzionale che sul piano formale-organizzativo" peculiarità tali "da costituire indubbiamente un unicum nel mondo universitario". Di conseguenza la legge n. 28 del 1980, in quanto legge di riforma volta a porre fine al fenomeno del precariato e ad attuare il riordinamento della docenza universitaria, avrebbe violato, ad avviso del giudice a quo, l'art. 3 Cost. per avere irragionevolmente omesso di dettare specifiche norme in grado di permettere anche agli insegnanti incaricati presso gli ISEF di ottenere, al pari dei colleghi di altre istituzioni universitarie, il definitivo collocamento in ruolo, attraverso idonee procedure selettive.

La detta omissione concreterebbe, al tempo stesso, una violazione dell'art. 97 Cost., con riguardo al principio del buon andamento dell'amministrazione, a causa della "atmosfera di incertezza e di precarietà", in cui, "con sicuro pregiudizio al buon andamento degli studi", sarebbero stati costretti ad operare gli ISEF, tuttora sprovvisti di un ruolo organico del personale docente.

Proponendo in questi termini il dubbio di incostituzionalità il giudice a quo esclude esplicitamente che agli insegnanti ISEF possa applicarsi la previsione contenuta negli artt. 5, terzo comma n. 1, della legge di delega n. 28 e 50, primo comma n. 1, del decreto legislativo n. 382, che ammettono ai detti giudizi di idoneità, fra gli altri, "i professori incaricati stabilizzati di cui all'art. 4 del d.l. 1° ottobre 1973 n. 580": e ciò appunto a causa delle peculiarità inerenti all'ordinamento degli ISEF, che attengono sia alla mancata previsione ab origine di un ruolo organico del personale docente (art. 22, terzo comma, della l. 7 febbraio 1958 n. 88), sia alla caratteristica "simbiosi operata tra insegnamento scientifico-culturale e applicazione pratica". Il concorrere di questi elementi renderebbe, tra l'altro, impossibile, ad avviso del giudice a quo, anche la formazione delle commissioni per i giudizi di idoneità, in quanto per le materie

"tecnico-addestrative" non esistono professori ordinari, e per le materie "scientifico-culturali" questi potrebbero "solo apparentemente" essere individuati nell'ambito delle discipline similari. L'inapplicabilità agli insegnanti degli ISEF della legge di delega e del decreto delegato per il riordinamento della docenza universitaria è dal giudice a quo desunta anche dai lavori preparatori della legge n. 28 del 1980, dai quali risulta che, al momento dell'approvazione da parte del Senato, fu soppresso dall'art. 12, secondo comma, del progetto un inciso che delegava il Governo ad emanare norme specifiche anche per il riordinamento della docenza negli ISEF.

3. - I ricorrenti nel giudizio a quo che si sono costituiti dinanzi a questa Corte hanno chiesto che la questione sia dichiarata fondata. Alcuni di essi, peraltro, hanno richiesto, in tesi, una pronuncia interpretativa, diretta a riconoscere l'applicabilità della disciplina posta dal D.P.R. n. 382 del 1980 anche agli insegnanti degli ISEF.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, per chiedere il rigetto della questione, in quanto il legislatore, nel limitare il suo intervento riformatore alle sole istituzioni universitarie tradizionalmente intese, si sarebbe riservato, con scelta discrezionale insindacabile, di intervenire in un secondo tempo nei confronti degli ISEF, come è dimostrato dalla presentazione di varie proposte di legge e di un disegno di legge governativo.

Nelle memorie successivamente presentate le parti private hanno fatto rilevare che, in seguito ad alcune pronunce del giudice amministrativo - il cui giudicato è stato esteso dal Ministero della Pubblica Istruzione anche nei confronti di alcuni dei ricorrenti nel giudizio a quo - i docenti ISEF di materie scientifico-culturali sono già stati ammessi ai giudizi di idoneità per l'inquadramento nella fascia degli associati. Da ciò la richiesta alla Corte di estendere questa interpretazione anche ai docenti delle materie tecnico-addestrative.

Considerato in diritto

1. - La questione che viene posta all'esame di questa Corte scaturisce da una vicenda complessa, che ha avuto molteplici sviluppi tanto in sede legislativa che giurisprudenziale.

2. - Gli Istituti superiori di educazione fisica, statali e pareggiati (ma ad oggi l'unico istituto statale esistente resta quello con sede in Roma), sono stati sottoposti a disciplina organica con la legge 7 febbraio 1958 n. 88. L'art. 22, secondo comma, di questa legge ha conferito a tali Istituti "grado universitario", con conseguente attribuzione di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, ai sensi delle norme sull'istruzione universitaria contenute nel T.U. 31 agosto 1933 n. 1592.

Nel quadro delle istituzioni universitarie gli ISEF vengono, peraltro, a configurarsi con caratteristiche del tutto peculiari, che hanno spesso indotto a qualificare l'ordinamento relativo a tali enti come un unicum nell'ambito dell'organizzazione universitaria.

Tali peculiarità, con riferimento ai profili concernenti il personale docente, possono essere ricondotte - come sottolinea la stessa ordinanza di rimessione - a due aspetti: al fatto che agli insegnamenti impartiti negli ISEF si provvede soltanto con personale incaricato, mancando ab origine la configurazione di un ruolo organico per i docenti ISEF (v. art. 22, u.c., legge n.88), nonché al fatto che all'interno delle materie di insegnamento gli statuti dei vari Istituti distinguono tra un gruppo scientifico-culturale ed un gruppo tecnico-addestrativo, con diverse modalità di provvista del personale addetto. Mentre all'insegnamento delle materie del primo gruppo si provvede, infatti, di norma mediante incarico a docenti universitario, per le materie

del secondo gruppo si ricorre invece, normalmente, per incarico o comando, a personale diplomato in educazione fisica, sovente già nei ruoli dell'istruzione secondaria.

3. - Il testo del progetto di legge di delega per il riordinamento della docenza universitaria, approvato dalla Camera nella seduta del 19 dicembre 1979 - da cui verrà a derivare la l. 21 febbraio 1980 n. 28 - conteneva, all'art. 12, secondo comma, anche un richiamo espresso agli ISEF, nei cui confronti le norme delegate avrebbero dovuto prevedere "particolari modalità" per l'attribuzione degli insegnamenti. Tale richiamo, in sede di discussione del progetto al Senato, venne peraltro soppresso (v. resoconto stenografico della seduta antimeridiana dell'Assemblea del 12 febbraio 1980, pag. 4764 ss.). Le ragioni di tale soppressione non emergono con chiarezza dal verbale della seduta, nonostante che un rapido accenno fatto dal proponente ad una pronuncia giurisdizionale relativa all'ISEF di Roma da poco adottata dal TAR del Lazio potesse far pensare ad una riconosciuta superfluità della norma, stante la naturale applicabilità della nuova disciplina anche agli ISEF in quanto istituti di grado universitario. Il fatto è che, dopo l'entrata in vigore della legge n. 28 e del successivo D.P.R. n. 382, sia il Governo che singoli parlamentari, nel corso della IX legislatura, presentavano alla Camera vari progetti di disciplina relativi agli ISEF (cfr. Atti Senato, IX legislatura, disegno di legge n. 1374; Atti Camera, IX legislatura, proposte di legge n. 1534, 1801, 2258, 3329 e 3710): e questo nella ragionevole e diffusa convinzione che, a seguito dell'emendamento soppressivo ricordato, tutto il settore degli ISEF fosse rimasto escluso dalla nuova disciplina in tema di riordinamento della docenza universitaria.

4. - La mancata previsione di una specifica disciplina legislativa riferita al particolare status dei docenti degli ISEF ha dato luogo, negli ultimi anni, ad un vasto contenzioso innanzi agli organi della giustizia amministrativa.

Ancor prima dell'entrata in vigore della legge n. 28 e del D.P.R. n. 382 del 1980, alcuni professori incaricati negli ISEF appartenenti alle materie sia del gruppo scientifico-culturale che del gruppo tecnico-addestrativo - avevano proposto ricorso al fine di vedersi riconoscere l'applicabilità, in quanto docenti di istituzioni universitarie, della disciplina posta dall'art. 4 D.L. 1° ottobre 1973 n. 580 (convertito nella l. 30 novembre 1973 n. 766) in tema di "stabilizzazione" degli incarichi universitari. Dopo alcune oscillazioni registrate dalla giurisprudenza dei TAR, il Consiglio di Stato si attestava sulla linea, già seguita dal Ministero della Pubblica Istruzione, di consentire la "stabilizzazione" nei confronti dei docenti delle materie scientifico-culturali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, ma di escluderla nei confronti dei docenti delle materie tecnico-addestrative, in quanto assunti in servizio senza il rispetto dei procedimenti e delle garanzie previste dall'art. 6 l. 26 gennaio 1962 n.16 per il conferimento degli incarichi universitari.

Analoga situazione si è riprodotta, dopo l'entrata in vigore delle norme sul riordinamento della docenza universitaria, oggetto della presente controversia, quando vari docenti degli ISEF, sempre adducendo la natura universitaria degli istituti di appartenenza, hanno proposto ricorso alla giustizia amministrativa al fine di vedersi riconoscere il diritto a partecipare ai giudizi di idoneità per la fascia dei professori associati, ai sensi dell'art. 5 l. n. 28 del 1980. Anche in questo caso il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover riconfermare la distinzione tra la posizione dei docenti incaricati di materie scientifico-culturali e quella dei docenti di materie tecnico-addestrative, riconoscendo ai primi (in quanto stabilizzati o stabilizzabili) e non ai secondi (in quanto sprovvisti dei requisiti necessari ai fini della stabilizzazione) il diritto a partecipare ai giudizi idoneativi.

Questa linea giurisprudenziale è stata, di recente, condivisa dal Ministero della Pubblica Istruzione che, dopo le incertezze iniziali, ha ritenuto di dover ammettere sia alla "stabilizzazione" che ai conseguenti giudizi di idoneità per professori associati i docenti degli ISEF incaricati di materie scientifico-culturali, escludendo di contro, per insufficienza dei requisiti posseduti, i docenti delle materie tecnico-addestrative.

5. - A questo quadro, va, dunque, ricondotta l'ordinanza di rimessione del TAR del Lazio di cui è causa.

Secondo il TAR del Lazio i docenti incaricati presso gli ISEF, in quanto istituzioni di grado universitario, dovrebbero risultare tutti inquadrabili nella categoria dei docenti universitari, senza possibilità di distinguere, per questo aspetto, tra docenti di materie scientifico-culturali e docenti di materie tecnico-addestrative.

La legge n. 28 del 1980 ed il D.P.R. n. 382 del 1980, trascurando, in sede di riordinamento della docenza universitaria e di eliminazione del precariato, questa particolare categoria di docenti universitari, avrebbero, dunque, operato una discriminazione irragionevole, lesiva dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Ma poiché non risulta possibile - sempre a giudizio del TAR del Lazio - estendere in via di interpretazione la disciplina sul riordinamento della docenza universitaria ai docenti degli ISEF, l'ordinanza di rimessione chiede a questa Corte una pronuncia additiva diretta a dichiarare l'incostituzionalità sia della l. 21 febbraio 1980 n. 28 che del D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 "nella parte in cui non includono gli ISEF nell'area di applicazione della introdotta riforma universitaria".

6. - Nei termini in cui è stata proposta la questione deve ritenersi inammissibile.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare, anche in recenti pronuncie, come una decisione additiva sia consentita "soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sì che la Corte in realtà procede ad una estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Quando, invece, si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore" (v. sent. n. 109 del 22 aprile 1986).

Nella specie, siamo in presenza di una complessa situazione normativa che, oltre a non permettere interpretazioni estensive (tra l'altro, precluse dall'art. 9 della legge interpretativa 19 dicembre 1985 n.705) non consentirebbe neppure, come conseguenza dell'adozione di una pronuncia additiva, un'estensione automatica e logicamente necessitata della disciplina in tema di riordinamento della docenza universitaria a tutte le categorie di docenti incaricati presso gli ISEF, senza distinguere tra i vari gruppi di materie.

Al contrario, tale estensione comporterebbe quanto meno - come la stessa ordinanza di rimessione riconosce - l'esigenza di un adattamento della disciplina generale posta in sede di riordinamento della docenza universitaria alla particolare natura degli ISEF ed alle caratteristiche peculiari di status proprie delle diverse categorie di personale insegnante presso tali Istituti. Le modalità di tale adattamento, potenzialmente molteplici, così come la scelta dei tempi per l'eventuale estensione della riforma alle varie categorie riconducibili alla sfera dell'istruzione superiore, intesa nella sua accezione più ampia, non possono spettare altro che alle valutazioni politiche del legislatore, insindacabili in questa sede.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta dal TAR del Lazio, con l'ordinanza di cui in epigrafe, nei confronti della l. 21 febbraio 1980 n. 28 e del D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.