CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **315/1993** (ECLI:IT:COST:1993:315)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Camera di Consiglio del **31/03/1993**; Decisione del **05/07/1993**
Deposito del **15/07/1993**; Pubblicazione in G. U. **21/07/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19772 19773 19774**
Atti decisi:

N. 315

SENTENZA 5-15 LUGLIO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 23, del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417 (Norme in materia di reclutamento del personale della scuola), promosso con ordinanza emessa il 22 settembre 1992 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Melis Maria Grazia contro il Provveditorato agli Studi di Bergamo ed altri, iscritta al n. 784 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 31 marzo 1993 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto in fatto

1. - Melis Maria Grazia, maestra della scuola elementare, dopo aver prestato, a partire dall'anno scolastico 1985-86, ininterrottamente servizio non di ruolo, quale supplente, nei corsi scolastici disciplinati dalla legge 3 marzo 1971, n. 153 (Iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionali da attuare all'estero a favore dei lavoratori italiani e loro congiunti), attivati nella circoscrizione consolare di Friburgo e Stoccarda, partecipava a entrambi i concorsi ("per titoli ed esami" e "per soli titoli") per l'accesso ai ruoli del personale docente, facendo valere, nei sensi indicati dal bando, il servizio all'estero.

Risultata vincitrice del concorso "per titoli ed esami", era nominata dal Provveditore agli studi di Bergamo, con decreto del 5 settembre 1991, n. 6537/B4, nel ruolo magistrale, e le veniva assegnata la sede del plesso di Martinengo S. Famiglia. La Melis, aspirante al beneficio della permanenza all'estero, ne faceva richiesta all'autorità scolastica competente, la quale rigettava la richiesta, disponendo l'assunzione del servizio in Italia a partire dall' 1 settembre 1992. In conformità con la nota del Ministero degli affari esteri n. 120/273 del 6 febbraio 1992 che nega ai vincitori del concorso "per titoli ed esami" l'applicabilità del beneficio ex art. 18 della legge 25 agosto 1982, n. 604 (Revisione della disciplina sulla destinazione del personale di ruolo dello Stato alle istituzioni scolastiche e culturali italiane funzionanti all'estero nonché ai connessi servizi del ministero degli affari esteri), richiamato dall'art. 2, comma 23, del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417 (Norme in materia di reclutamento del personale della scuola).

La Melis proponeva impugnativa davanti al TAR del Lazio - che respingeva la domanda incidentale di sospensione - e, successivamente, per la disattesa richiesta cautelare, innanzi al Consiglio di Stato, prospettando un vizio del provvedimento (per falsa applicazione della legge ordinaria) e, in subordine, eccependo l'illegittimità costituzionale della norma applicata dall'Amministrazione.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, aderendo alla eccezione della parte, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 23, del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417, nella parte in cui non prevede l'estensione del beneficio di cui all'art. 18, legge 25 agosto 1982, n. 604, anche ai docenti, nominati in ruolo a seguito di concorsi per titoli ed esami, in servizio presso le istituzioni scolastiche italiane all'estero all'atto del conferimento della nomina, allorché tale servizio abbia costituito titolo oggetto di valutazione.

2. - Ha premesso il Consiglio di Stato che la formulazione letterale dell'art. 2, comma 23, del decreto-legge n. 357 del 1989 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 417 del 1989) limita l'applicazione "del beneficio del servizio all'estero", disciplinato dall'art. 18 della legge n. 604 del 1982, esclusivamente nei confronti di coloro che siano stati immessi in ruolo mediante il concorso "per soli titoli" (e che si trovino in servizio all'estero, in qualità di supplenti, al momento della nomina). La disposizione, quindi, rileva in danno di coloro che siano stati immessi in ruolo a seguito del superamento del concorso "per titoli ed esami".

Ha osservato l'autorità remittente che il decreto-legge n. 357 del 1989 (convertito nella legge n. 417 del 1989) non contiene una normativa speciale avente contenuto riparatorio e, pertanto, non disciplina l'immissione in ruolo di determinate categorie di personale docente attraverso l'inserimento delle stesse in graduatorie ad esaurimento. Viceversa, è normativa che

regola ex novo la materia del reclutamento del personale della scuola attraverso due distinti ed equivalenti tipi di procedimenti concorsuali: il concorso "per titoli ed esami" e il concorso "per soli titoli". Un sistema noto come quello del "doppio binario".

Il vecchio concorso, quello cosiddetto "ordinario", corrisponde all'attuale concorso "per titoli ed esami". Ma tale procedura immette il personale docente nella misura del 50% dei posti disponibili, mentre l'altra metà è assegnata attraverso il concorso "per soli titoli".

Non v'è, dunque, alcuna ragione - prosegue l'ordinanza del giudice a quo - che possa giustificare una "così pesante discriminazione" ai danni di coloro che vengono immessi in ruolo mediante il concorso "per titoli ed esami" rispetto agli altri che, non solo ricevono l'inquadramento in ruolo senza essere sottoposti ad alcuna prova d'esame, ma possono chiedere di beneficiare della permanenza all'estero ai sensi dell'art. 18 della legge n. 604 del 1982. Ciò che è negato a coloro i quali hanno il merito di aver superato la difficile prova selettiva del concorso "per titoli ed esami" è invece accordato, secondo il remittente, a chi è stato immesso in ruolo attraverso un concorso "per soli titoli".

Tanto più, osserva il Consiglio di Stato, che il servizio non di ruolo prestato nelle istituzioni scolastiche italiane all'estero costituisce titolo di valutazione in tutti e due i tipi di concorso (art. 2, comma 10, lett. b). Non si vede, quindi, per quale ragione tale servizio non debba ritenersi valido per attribuire i benefici di cui all'art. 18 della citata legge n. 604 anche a coloro che sono stati immessi in ruolo, con particolare merito, sulla base di un concorso "per titoli ed esami". Di qui, l'illegittimità della disposizione per violazione degli art. 3 e 97 della Costituzione.

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità della questione, in quanto volta a provocare una pronunzia additiva "non logicamente necessitata" e, nel merito, il rigetto per infondatezza.

Premette l'Avvocatura che l'art. 2, comma 10, del decreto-legge n. 357 del 1989, citato, stabilisce per l'ammissione ai concorsi "per soli titoli":

a) il superamento delle prove di un precedente concorso per titoli ed esami o di precedenti esami, anche a soli fini abilitativi, in relazione alla medesima classe di concorso;

b) un servizio di insegnamento negli istituti e nelle scuole statali, ivi comprese le istituzioni scolastiche italiane all'estero, di almeno 360 giorni (anche non continuativi) nel triennio precedente.

Dall'analisi di questi requisiti si evince, ad avviso dell'Avvocatura, che è del tutto fallace il ragionamento contenuto nell'ordinanza di remissione, fondato sul presupposto secondo cui i docenti nominati in base al "concorso per soli titoli" non sarebbero stati mai sottoposti ad alcuna prova di esame. Al contrario, per tali docenti è necessario che l'accertamento del merito sia avvenuto in epoca antecedente a quella del "concorso per soli titoli".

Del pari erroneo è, per l'Avvocatura, l'altro ragionamento contenuto nell'ordinanza del Consiglio di Stato, quando afferma la necessità del servizio all'estero per il concorso basato su "titoli ed esami": l'ammissione a detto concorso non è subordinata ad alcuna pregressa prestazione di servizio nella scuola. Né in Italia, né all'estero.

Ne consegue che la previsione dell'art. 2, comma 23, del citato decreto-legge, che consente la permanenza all'estero per coloro i quali abbiano maturato il requisito del servizio nelle istituzioni scolastiche italiane oltre confine (e che siano in servizio presso le stesse istituzioni all'atto del conferimento della nomina), è ispirata da una scelta razionale volta a garantire l'efficiente organizzazione e la continuità didattica nelle scuole italiane all'estero. Il precedente

servizio, effettuato per almeno 360 giorni, determinerebbe infatti l'acquisizione di un bagaglio di esperienze e di conoscenze fondamentali per l'espletamento dell'attività di docente nelle scuole estere.

Il servizio, comunque prestato, costituirebbe anche titolo valutabile nell'altro tipo di concorso (quello "per titoli ed esami") ma si tratterebbe di cosa diversa, e soltanto di una eventualità, assicurando un punteggio da assegnare ai fini dell'ordine di graduatoria. Non costituirebbe una necessità richiesta per il superamento di questo tipo di concorso.

Tanto, conclude la difesa erariale, rende ragionevole, e pienamente giustificato, il diverso rilievo che il legislatore, nella sua discrezionalità, ha attribuito al medesimo servizio ai fini della permanenza all'estero.

Considerato in diritto

1. - Viene all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 2, comma 23, del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417, in quanto non prevede l'estensione del beneficio della permanenza all'estero, stabilito dall'art. 18 della legge 25 agosto 1982, n. 604, a favore dei docenti nominati in ruolo a seguito di "concorsi per titoli", anche ai docenti vincitori di "concorsi per titoli ed esami", parimenti in servizio presso le istituzioni scolastiche italiane all'estero all'atto del conferimento della nomina, allorché tale servizio abbia costituito titolo oggetto di valutazione.

2. - La questione è fondata.

Nell'ambito di una progressiva revisione della disciplina del trattamento del personale docente delle istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero, il legislatore ha perseguito chiaramente gli obiettivi della professionalità del reclutamento e della temporaneità della permanenza oltre confine. Revisione che si è realizzata attraverso i seguenti "passaggi legislativi" che, qui, mette conto indicare.

Se l'art. 14 del regio-decreto 12 febbraio 1940, n. 740 (Testo unico delle norme legislative sulle scuole italiane all'estero), consentiva al Ministro per gli Affari esteri, "previo giudizio d'idoneità in base ai titoli presentati e a un'eventuale prova orale", di scegliere i direttori e gli insegnanti delle scuole, fra il personale di ruolo, l'art. 19 dello stesso testo dava il potere al Ministro dell'educazione nazionale, per i posti che non si fossero potuti conferire a termine del medesimo art. 14, di provvedere "mediante assunzione di personale provvisorio o supplente ovvero mediante concorso".

Successivamente, l'art. 1 del d.P.R. 23 gennaio 1967, n. 215, stabiliva per gli aspiranti alla "destinazione all'estero", in aggiunta all'esame dei titoli, l'obbligatorietà della prova orale ("colloquio") davanti a una Commissione presieduta da un direttore generale del Ministero della pubblica istruzione. Il personale da destinare all'estero poteva, inoltre, essere chiamato a frequentare corsi di "informazione ed orientamento" (art. 3), mentre veniva fissato anche un limite alla permanenza all'estero, stabilendosi che non potesse avere durata superiore a quattordici anni (art. 5).

L'art. 9 della legge 3 marzo 1971, n. 153 (Iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionali da attuare all'estero a favore dei lavoratori italiani e loro congiunti), elencava i requisiti di professionalità per i docenti non di ruolo, stabilendo che, qualora non fosse stato "possibile od opportuno" utilizzare il personale insegnante di

ruolo, il Ministero degli affari esteri avesse "la facoltà di assumere insegnanti incaricati o supplenti scelti tra coloro che (fossero) in possesso del prescritto titolo di studio od (avessero) comprovata esperienza specifica.. e conoscenza della lingua locale o almeno di una delle principali lingue straniere".

Qualche anno dopo, la legge 26 maggio 1975, n. 327 (Stato giuridico del personale non di ruolo, docente e non docente, in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero), regolava dettagliatamente il conferimento degli incarichi di insegnamento all'estero quando non fosse "possibile ed opportuno destinare.personale di ruolo" ai sensi delle precedenti disposizioni. Innanzitutto, limitando la durata e attribuendo l'incarico per singoli anni; poi, selezionando gli incaricati mediante una graduatoria rigidamente disciplinata; e, dunque, così limitando fortemente il potere discrezionale dell'autorità competente, individuata nella struttura diplomatica del luogo. Alla quale residuava, con qualche discrezionalità, solo il conferimento delle supplenze per la sostituzione dei docenti di ruolo o di quelli incaricati.

Infine, la legge 25 agosto 1982, n. 604, ribadiva che il personale da assegnare alle istituzioni scolastiche italiane all'estero dovesse essere scelto "esclusivamente tra il personale di ruolo" (art. 1) con destinazione secondo piani triennali, previo accertamento della professionalità degli aspiranti effettuato da speciali commissioni giudicatrici mediante "esami integrati dalla valutazione dei titoli professionali e culturali": esami che avrebbero compreso una o più prove scritte e un colloquio. La permanenza all'estero del personale veniva, con trascurabili eccezioni, ulteriormente ristretta al massimo di 7 anni scolastici (art. 7).

La legge dettava inoltre una minuziosa regolamentazione per la "sistemazione del personale docente in servizio non di ruolo all'estero" (artt. 8-20) e per la "eliminazione delle cause che producevano precariato nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero" (artt. 21-35). Conseguentemente, si sopprimevano gli incarichi di ogni tipo (art. 21) e si vietava l'assunzione di nuovo personale precario (art. 22).

Con riguardo al precariato esistente veniva emanata una complessa disciplina, così articolata:

a) immissione in ruolo di tutti gli insegnanti incaricati a tempo indeterminato in servizio nel corso dell'anno scolastico 1980-81 e, comunque, fino al 9 settembre 1981;

b) rientro volontario in Italia di detto personale sino al compimento del sesto anno della immissione in ruolo, sulla base di scaglioni periodici e, obbligatoriamente, sulla base di graduatoria, al compimento del settimo anno (salvo proroga ministeriale per non oltre due anni) a partire da coloro che avevano maggiore anzianità di servizio;

c) possibilità d'un ulteriore trattenimento in servizio (anni cinque) per il conseguimento del trattamento minimo di pensione subordinato alla presentazione della domanda di collocamento a riposo.

3. - Tale normativa di favore è stata estesa, dalla norma impugnata, a tutti gli insegnanti che, nel frattempo, erano stati nominati in ruolo a seguito dell'espletamento di "concorsi per soli titoli", qualora vi fossero stati ammessi "in base al servizio prestato nelle istituzioni scolastiche italiane all'estero" e purché fossero stati ancora "in servizio presso le predette istituzioni all'atto del conferimento della nomina" (art. 2, comma 23, del decreto legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito nella legge 27 dicembre 1989, n. 417). Onde la doglianza della ricorrente nel giudizio a quo, condivisa dal Consiglio di Stato remittente, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 23, citato, in quanto non prevede l'estensione del beneficio della permanenza all'estero anche a favore della categoria cui appartiene l'insegnante ricorrente.

La limitazione della disciplina di favore, fra quanti prestavano servizio nelle istituzioni scolastiche italiane all'estero, agli insegnanti vincitori del "concorso per soli titoli" e non anche ai vincitori del "concorso per titoli ed esami" costituisce, infatti, una palese irrazionalità priva di ogni giustificazione.

La situazione di precariato in atto riguarda sia i vincitori del primo che del secondo tipo di concorso; l'immissione nei ruoli per le due categorie di insegnanti ha comunque consentito la valutazione del requisito di docente all'estero (anche se per la prima categoria la valutazione dei titoli ha avuto rilievo esclusivo e per la seconda ha costituito solo un punteggio ulteriore rispetto all'esame).

Non si comprende, allora, la ragione del sacrificio delle posizioni di chi si è reso meritevole dell'immissione nei ruoli, sottoponendosi alla dura selezione delle prove d'un concorso per esami in modo da poter esprimere le proprie capacità, così consentendo alla commissione giudicatrice di individuarle e apprezzarle pienamente. Tanto più che l'evoluzione della disciplina legislativa per la selezione degli insegnanti italiani all'estero ha, con tutta evidenza, valorizzato professionalità e competenza, eliminando pressoché del tutto i poteri meramente discrezionali dell'autorità amministrativa preposta al settore.

Questa Corte ha già affermato che "è certamente più qualificata la posizione di chi abbia ottenuto l'abilitazione all'insegnamento. sulla base di prove di esami a carattere selettivo rispetto a coloro che l'abbiano ottenuta in seguito alla partecipazione a corsi abilitanti o a esami speciali" e che tanto, "oltre ad essere ingiustificatamente discriminatorio, viola altresì, come denunciato, anche il principio del buon andamento, perché tende a privilegiare personale che non si sia qualificato in prove di carattere selettivo" (sent. n. 690 del 1988). Del resto, "più esigenti garanzie di merito" erano state precedentemente affermate nella sentenza n. 249 del 1986.

Questa Corte intende ribadire tale orientamento, sì che dichiara l'illegittimità della norma impugnata là dove non equipara - nella pregressa identità di posizione di precariato - chi ha più meriti professionali rispetto a chi ne ha di meno. Non può infatti la mera anzianità d'insegnamento assumersi come prevalente e, quel che più conta, quale unico parametro per la selezione del personale nell'ambito dei pubblici uffici.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 23, del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357 (Norme in materia di reclutamento del personale della scuola), convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417, nella parte in cui non prevede che si applichi il disposto dell'art. 18 della legge 25 agosto 1982, n. 604 (Revisione della disciplina in materia di reclutamento del personale della scuola) anche ai docenti nominati in ruolo a seguito dell'espletamento di concorsi per titoli ed esami, qualora abbiano fatto valere il servizio prestato nelle istituzioni scolastiche italiane all'estero.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.