CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **273/1997** (ECLI:IT:COST:1997:273)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **11/03/1997**; Decisione del **18/07/1997**
Deposito del **25/07/1997**; Pubblicazione in G. U. **13/08/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23454 23455 23456 23457**
Atti decisi:

N. 273

SENTENZA 18-25 LUGLIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 del regio decreto 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media), dell'art. 54 della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato) e della legge 14 agosto 1971, n. 821 (Norme per il conferimento degli incarichi di presidenza nelle scuole e negli istituti di istruzione dell'ordine secondario), promosso con ordinanza emessa il 20 aprile 1995 (pervenuta il 17 settembre 1996) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Raffaella Tartaglia ed altri contro il Ministero della pubblica istruzione ed altro, iscritta al n. 1148 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di costituzione di Raffaella Tartaglia ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Orazio Russo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 20 aprile 1995 (pervenuta il 17 settembre 1996) nel corso di un giudizio promosso da alcuni docenti di ruolo che chiedevano, quali presidi incaricati, il riconoscimento del diritto al trattamento economico dei presidi di ruolo, il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media), dell'art. 54 della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato) e della legge 14 agosto 1971, n. 821 (Norme per il conferimento degli incarichi di presidenza nelle scuole e negli istituti di istruzione dell'ordine secondario), nella parte in cui, prevedendo il conferimento di incarichi di presidenza al personale docente di ruolo, non stabiliscono la corresponsione del trattamento economico dei presidi di ruolo.

Il giudice rimettente ricorda di avere già sollevato, con ordinanza emessa l'8 giugno 1992, la medesima questione di legittimità costituzionale, in ordine alla quale la Corte costituzionale aveva disposto, con ordinanza n. 453 del 1993, la restituzione degli atti allo stesso giudice perché esaminasse nuovamente la rilevanza della questione tenendo conto che successivamente all'ordinanza di rimessione era stato emanato, in attuazione dell'art. 2 della legge di delega legislativa 23 ottobre 1992, n. 421, il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, il cui art. 57, integrato dal d.lgs. 19 luglio 1993, n. 247, regola l'attribuzione temporanea di mansioni superiori nel pubblico impiego, includendo gli incarichi di presidenza di istituto secondario.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio ritiene che la disciplina legislativa sopravvenuta abbia carattere innovativo e, non essendone prevista la retroattività, non si applichi al caso sottoposto al suo giudizio. Pertanto, richiamando la precedente ordinanza di rimessione, prospetta nuovamente il medesimo dubbio di legittimità costituzionale, la cui soluzione influirebbe ancora sulla definizione del giudizio in corso.

2. - Alcuni ricorrenti nel giudizio principale hanno depositato, tempestivamente, atto di costituzione, per chiedere che sia accolta la questione di legittimità costituzionale.

3. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, intervenuto in giudizio, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata, richiamando gli argomenti già esposti nel precedente atto di intervento.

L'Avvocatura ricorda che quando in un istituto medio manchi o non sia in servizio, anche temporaneamente, il preside, uno dei professori di ruolo dell'istituto può essere nominato dal Ministro, su proposta del provveditore, preside supplente (art. 22 del regio decreto n. 965 del 1924). La nomina è stata, poi, affidata al provveditore ed è stata eliminata ogni discrezionalità dell'amministrazione, stabilendosi, per il conferimento degli incarichi di presidenza, la formazione di apposite graduatorie provinciali (legge n. 821 del 1971). Al personale docente incaricato della presidenza è stata attribuita, in aggiunta allo stipendio in godimento, la medesima indennità di funzione spettante ai presidi (art. 54 della legge n. 312 del 1980).

Questa disciplina non violerebbe il principio di eguaglianza giacché il trattamento economico dei presidi titolari non potrebbe essere corrisposto ai presidi incaricati, essendo connesso a funzioni attribuite a seguito di pubblico concorso. Non sarebbe neppure leso il principio di equa retribuzione (art. 36 della Costituzione), essendo stata prevista per i presidi incaricati una indennità aggiuntiva in ragione dell'esercizio delle mansioni superiori; né sarebbe, infine, ipotizzabile alcuna lesione del principio di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione).

4. - In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura ha ribadito che il preside incaricato mantiene lo stato giuridico ed economico del docente di ruolo ed il relativo trattamento stipendiale, con l'aggiunta dell'indennità per la funzione direttiva, analogamente a quanto avviene per il personale direttivo di ruolo. Sarebbe in tal modo garantito un compenso per le mansioni effettivamente svolte e non sarebbe violato il principio di eguaglianza, perché la medesima indennità direttiva è corrisposta sia al personale incaricato della presidenza sia a chi riveste la qualifica direttiva di ruolo.

5. - La parte privata ha depositato, oltre il termine stabilito dall'art. 10 della norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, una memoria, sottolineando in particolare che sarebbero violati il principio di ragionevolezza e la proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato, essendo le funzioni di preside incaricato conferite su un posto della pianta organica, mediante una procedura selettiva, ma con retribuzione ridotta.

Considerato in diritto

1. - Il tribunale amministrativo regionale del Lazio - effettuando, a seguito della restituzione degli atti disposta da questa Corte in ordine alla medesima questione in precedenza proposta nello stesso giudizio, la richiesta valutazione sul permanere della rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale nonostante le sopravvenute innovazioni legislative - ha sollevato, in continuità con la precedente ordinanza di rimessione e ad integrazione della stessa, questione di legittimità costituzionale delle disposizioni che, prevedendo il conferimento ai professori di ruolo, nelle scuole medie e nelle scuole secondarie superiori, di incarichi annuali di presidenza, non attribuiscono ad essi il trattamento economico dei presidi di ruolo (art. 22 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965, art. 54 della legge 11 luglio 1980, n. 312 e legge 14 agosto 1971, n. 821).

Ad avviso del giudice rimettente, la preposizione a mansioni superiori senza l'attribuzione della correlativa retribuzione sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione. Difatti, per un verso, il trattamento economico dei professori incaricati della presidenza non corrisponderebbe alla quantità e qualità del lavoro da essi effettivamente prestato, da considerare pari a quello del preside di ruolo sostituito; per altro verso, il diverso ammontare della retribuzione per l'esercizio di analoghe funzioni contrasterebbe con i principi di eguaglianza e di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

2. - Preliminarmente va osservato che il giudice rimettente ha integrato le motivazioni della precedente ordinanza di rimessione, argomentando plausibilmente sulla persistente necessità di fare applicazione nel giudizio principale delle disposizioni già denunciate, sicché la questione di legittimità costituzionale è, sotto il profilo della rilevanza, ammissibile.

3. - La questione, tuttavia, non è ammissibile con riferimento all'art. 22 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965. Tale disposizione è difatti inserita in un atto, l'ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media, che nelle sue stesse premesse si qualifica come

regolamento. Per tale sua natura, è una norma non suscettibile di essere oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale (da ultimo, ordinanza n. 208 del 1997).

4. - Con riferimento alle altre disposizioni denunciate, che hanno natura legislativa, la questione non è fondata.

L'ordinamento scolastico provvede a che sia sempre assicurata, negli istituti di istruzione secondaria, la funzione direttiva, distinta da quella docente, anche in assenza o mancanza del preside. Tale funzione è esercitata da un docente dello stesso istituto, in caso di assenza o impedimento del titolare (art. 3, ultimo comma, del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417; art. 396, ultimo comma, del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297). Lo stesso ordinamento prevede, quando manchi il preside di ruolo, incarichi annuali di presidenza, da attribuire in base ad apposite graduatorie provinciali tra i professori di ruolo che ne facciano domanda (legge 14 agosto 1971, n. 821).

La disciplina dell'assetto retributivo-funzionale del personale della scuola stabilisce, infine, che al personale direttivo sia corrisposta una specifica indennità, intesa a compensare le attività connesse all'esercizio delle funzioni direttive. La medesima indennità è attribuita, in aggiunta allo stipendio, anche a chi sostituisce il capo d'istituto ed al personale direttivo incaricato, in relazione all'effettivo esercizio della direzione dell'istituto scolastico (art. 54 della legge 11 luglio 1980, n. 312).

5. - Questo sistema tende a garantire il regolare funzionamento delle istituzioni scolastiche, assicurando che ciascun istituto possa essere diretto anche in assenza del preside titolare o in attesa della copertura del relativo posto di ruolo, mediante il temporaneo conferimento ad un docente della direzione dell'istituto, considerata come funzione necessaria.

Nell'ordinamento scolastico la funzione direttiva è attribuita al personale appartenente ad uno specifico ruolo, al quale si accede mediante un concorso che verifica, selettivamente, la qualificazione professionale di chi vi aspira. Tale diversa e maggiore qualificazione non è necessariamente connessa all'esercizio, eccezionale e temporaneo, di funzioni direttive da parte del personale docente, che appartiene ad un ruolo diverso. Pur se, in tal caso, acquista rilievo lo svolgimento della funzione direttiva, ciò non significa che non possa essere considerata diversa la qualità del lavoro prestato, in ragione del diverso livello di qualificazione di chi vi è temporaneamente addetto. Sicché non è irragionevole né discriminatoria, per i presidi incaricati, una differenza retributiva che tenga conto di un diverso livello di qualificazione professionale, accertata, solo per i presidi di ruolo, a seguito di apposito concorso: la differenza retributiva, oggettivamente ancorata ad una diversa qualità di lavoro con la quale la medesima funzione è espletata, non contrasta con la proporzionalità della retribuzione (art. 36 della Costituzione). Questo principio, difatti, richiede che si tenga conto, ai fini della retribuzione, delle funzioni espletate e che il temporaneo svolgimento delle mansioni superiori sia sempre aggiuntivamente compensato rispetto alla retribuzione della qualifica di appartenenza (sentenze n. 101 del 1995, n. 296 del 1990 e n. 57 del 1989), ma non impone la piena corrispondenza al complessivo trattamento economico di chi sia titolare di quelle funzioni appartenendo ad un ruolo diverso ed essendo stata oggettivamente accertata con apposita selezione concorsuale la maggiore qualificazione professionale, significativa di una più elevata qualità del lavoro prestato.

A questa finalità ha inteso provvedere la legge n. 312 del 1980, disponendo la corresponsione di una apposita indennità in ragione dell'effettivo esercizio della direzione di un istituto scolastico, indennità la cui adeguatezza quantitativa non è oggetto del presente giudizio.

La diversità di stipendio, che permane, tra preside di ruolo e docente con incarico di presidenza, resta collegata allo specifico ruolo di appartenenza ed allo stato giuridico delle due

diverse figure; non è, pertanto, in contrasto con il principio di eguaglianza.

Il dubbio di legittimità costituzionale è privo di fondamento anche con riferimento ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione), che non possono essere richiamati per conseguire miglioramenti retributivi (sentenze n. 15 del 1995 e n. 146 del 1994; ordinanza n. 92 del 1993).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara:

a) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe;

b) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), e della legge 14 agosto 1971, n. 821 (Norme per il conferimento degli incarichi di presidenza nelle scuole e negli istituti di istruzione dell'ordine secondario), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, dallo stesso tribunale amministrativo con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 25 luglio 1997.

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.