

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **52/2000** (ECLI:IT:COST:2000:52)

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

Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO-CHIEPPA**

Camera di Consiglio del **13/10/1999**; Decisione del **09/02/2000**

Deposito del **15/02/2000**; Pubblicazione in G. U. **23/02/2000**

Norme impugnate:

Massime: **25147**

Atti decisi:

N. 52

SENTENZA 9-15 FEBBRAIO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, 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, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionalità dell'art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) e dell'art. 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), promossi con ordinanze emesse il 20 maggio 1998 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Girombelli Fabia contro il Ministero della pubblica istruzione ed altro, iscritta al n. 705 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1998 e il 17 febbraio 1998 dalla Corte dei conti, sezione

giurisdizionale per la Regione Siciliana, sul ricorso proposto da Cardinale Nunzia contro il Provveditorato agli studi di Trapani, iscritta al n. 516 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Uditi nella camera di consiglio del 13 ottobre 1999 i Giudici relatori Fernando Santosuosso e Riccardo Chieppa.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso presentato nel 1997 al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia un'insegnante di una scuola media statale che era stata immessa in ruolo a seguito di concorso a cattedre a cui aveva potuto partecipare in quanto era in possesso, in alternativa alla laurea in architettura, del diploma rilasciato dall'Accademia di belle arti congiunto ad altro diploma di istruzione secondaria ha contestato il mancato riconoscimento del diritto al riscatto del periodo di studi compiuto presso tale Accademia ed il conseguente rigetto della domanda di dimissioni, da lei presentata, a causa dell'insufficiente anzianità di servizio in tal modo maturata.

La ricorrente ha, inoltre, dedotto l'incostituzionalità del combinato disposto dell'art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) e dell'art. 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

1.2. - Il t.a.r., con ordinanza del 10 giugno 1998 (R. O. n. 705 del 1998), ha accolto l'eccezione di parte, rimettendo alla Corte costituzionale detta questione di legittimità costituzionale.

Essa, secondo il giudice a quo sarebbe rilevante nel giudizio, in quanto il mancato riconoscimento del periodo di studi svolto dalla ricorrente presso l'Accademia di belle arti costituisce il presupposto dei provvedimenti amministrativi impugnati: tale riconoscimento sarebbe impedito dall'art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, per cui non può trovare applicazione l'art. 2 del d.lgs 30 aprile 1997, n. 184.

Secondo il t.a.r. la questione sarebbe altresì non manifestamente infondata, alla luce delle numerose pronunce della Corte costituzionale in materia di riscatto, ai fini pensionistici, dei periodi di durata del corso legale degli studi per il conseguimento di un diploma che sia richiesto come condizione per lo svolgimento di una determinata attività (da ultimo, la sentenza n. 20 del 1996).

In particolare, un'analogia questione riferita alla mancata previsione del diritto di riscatto, ai fini pensionistici, del periodo di studi per il conseguimento di uno dei diplomi rilasciati dall'Accademia di belle arti è già stata accolta dal giudice delle leggi con la sentenza n. 535 del 1990: ma, poiché si riferiva al caso in cui il titolo di studio era richiesto per l'ammissione ai concorsi per la docenza di ruolo all'interno della stessa Accademia, gli effetti di tale pronuncia, secondo il t.a.r., non potrebbero applicarsi all'ipotesi come nella specie in cui il diploma sia richiesto per l'ammissione ai concorsi a cattedre per la generalità degli istituti medi, inferiori e superiori.

1.3. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale non si è costituita la parte privata, né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri.

2.1. - Analoga questione è stata sollevata nel corso di un giudizio davanti alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, promosso nel 1995 da un'insegnante elementare di ruolo, avente funzioni di insegnante di "sostegno", avverso il provvedimento con cui il Provveditore agli studi di Trapani aveva respinto la domanda di riscatto ai fini pensionistici di due anni di servizio, corrispondenti alla durata del corso di specializzazione della scuola magistrale ortofrenica di Trapani.

La ricorrente, in specie, aveva contestato l'interpretazione restrittiva dell'art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, cui si era uniformata l'Amministrazione: la previsione che ammette il riscatto del periodo di tempo corrispondente alla durata di corsi universitari di specializzazione, costituenti condizione necessaria per l'ammissione al servizio, avrebbe dovuto estendersi anche al corso frequentato dalla stessa ricorrente, previsto dal d.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970 (Norme in materia di scuole aventi particolari finalità), in quanto presupposto indefettibile per la nomina in ruolo e la conseguente immissione in servizio quale insegnante di sostegno. Ciò in conformità ai numerosi interventi con cui la Corte costituzionale ha ampliato la portata dell'art. 13 anzidetto, sancendo la riscattabilità di ogni periodo di studi espletato nell'ambito di un corso di specializzazione identificato come presupposto necessario per l'ammissione ad una determinata qualifica professionale.

In via subordinata, la ricorrente aveva osservato che l'interpretazione seguita dall'Amministrazione avrebbe reso evidente l'illegittimità costituzionale del citato art. 13, per la mancata previsione della facoltà di riscattare il periodo di tempo corrispondente alla durata del corso di specializzazione oggetto della controversia.

La Corte dei conti, con ordinanza del 4 maggio 1998 (r.o. n. 516 del 1998), ha sollevato, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 13 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui non prevede l'ammissione a riscatto, ai fini di quiescenza, del periodo di tempo corrispondente alla durata del corso di specializzazione ortofrenica di cui all'art. 8 del d.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970, richiesto per l'assegnazione degli insegnanti ad uno dei posti di "sostegno".

2.2. - La Corte dei conti ha preso le mosse dal tenore della norma impugnata, secondo cui il dipendente civile al quale siano stati richiesti, come condizione necessaria per l'ammissione in servizio, il diploma di laurea o, in aggiunta, quello di specializzazione rilasciato dopo la frequenza di corsi universitari di perfezionamento può riscattare in tutto o in parte il periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento, verso corresponsione di un contributo specificamente determinato. Quindi la Corte ha osservato che il corso di specializzazione frequentato dalla ricorrente non è compreso tra quelli ammessi al riscatto dalla norma in questione e che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale prospettata è rilevante ai fini del giudizio, potendo concedersi la facoltà di riscatto solo previo accertamento dell'eventuale illegittimità di siffatta esclusione ad opera della disposizione censurata.

Il diploma di specializzazione ortofrenica, ha proseguito il giudice rimettente, non è titolo di livello universitario, bensì titolo destinato a cumularsi al diploma di istruzione secondaria di secondo grado; esso è, comunque, richiesto per il reclutamento e l'assegnazione al posto di insegnante di "sostegno".

La nomina della ricorrente è avvenuta, invero, ai sensi dell'art. 12, quarto comma, 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), secondo cui le dotazioni organiche dei ruoli provinciali della scuola elementare e della scuola media comprendono anche i posti di sostegno a favore degli alunni portatori di handicap. L'accesso ai posti anzidetti giusta quanto previsto dall'art. 8 del

d.P.R. n. 970 del 1975, precedentemente citato è subordinato al possesso di un titolo di specializzazione da conseguire al termine di un corso teorico-pratico di durata biennale, tenuto presso scuole o istituti riconosciuti dal Ministero della pubblica istruzione, salvi i titoli di specializzazione acquisiti in precedenza. Il titolo di specializzazione ortofrenica ottenuto dalla ricorrente, ha osservato il giudice a quo appartiene proprio alla fattispecie prevista da tale ultima norma ed è stato utilizzato insieme al diploma di istruzione secondaria di secondo grado per la nomina in ruolo con assegnazione al posto di "sostegno".

Il corso di specializzazione ortofrenica di cui si discute non sarebbe stato rilasciato in ambito universitario, sempre secondo il giudice a quo sicché non sarebbe testualmente previsto dall'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973 tra quelli per i quali è concessa la facoltà di riscatto ai fini pensionistici del relativo periodo di frequenza. Tale esclusione è apparsa al giudice rimettente irrazionale ed illogica alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale in casi analoghi, nei quali si è riconosciuta la riscattabilità dei periodi di studi richiesti nell'ambito di corsi di specializzazione e preparazione professionale individuati come condizione necessaria per l'accesso nei ruoli dell'Amministrazione (si sono richiamate, in particolare, le sentenze n. 128 del 1981, nn. 765 e 1016 del 1988 e n. 163 del 1989). La Corte dei conti ha segnalato al riguardo che l'evoluzione legislativa in materia si sarebbe spinta nella direzione di un significativo ampliamento della facoltà di riscatto del dipendente, al fine di attribuire la giusta considerazione alle esperienze di studio e di specializzazione idonee a garantire l'elevazione della preparazione professionale di coloro che vengono immessi nei ruoli della pubblica amministrazione, con la conseguenza di ritenere costituzionalmente illegittima, per violazione dei parametri costituzionali di eguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione, ogni normativa che impedisca il riscatto degli anni impiegati per frequentare corsi di specializzazione, immediatamente posteriori all'istruzione secondaria, richiesti quale condizione necessaria per l'ammissione ad uno dei posti occupati in carriera.

Il giudice a quo dunque, ha ritenuto che la situazione emersa nel corso del giudizio presentasse univoci elementi di analogia con quelle già decise dalla Corte costituzionale ed ha sollevato la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati.

2.3. - Anche in tale giudizio di costituzionalità non si è costituita la parte privata, né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con ordinanza del 10 giugno 1998 (R. O. n. 705 del 1998), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 13, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 e dell'art. 2 del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 184, nella parte in cui non consentono di riscattare, ai fini pensionistici, il periodo di studi svolto presso l'Accademia di belle arti, quando il diploma da questa rilasciato sia stato richiesto, congiunto ad altro diploma di istruzione secondaria, per l'ammissione a concorsi a cattedre negli istituti d'istruzione medi, inferiori e superiori.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con ordinanza del 4 maggio 1998 (R.O. n. 516 del 1998), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 13, primo comma, del d.P.R. 20 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui prevede l'ammissione a riscatto, ai fini di quiescenza, del periodo di tempo corrispondente alla durata di corsi universitari di specializzazione, mentre non lo prevede per il periodo di tempo corrispondente alla durata del corso di specializzazione ortofrenica di cui all'art. 8, primo comma, del d.P.R. 31 ottobre 1975,

n. 970, richiesto per l'assegnazione ad uno dei posti di "sostegno".

I giudici a quibus hanno denunciato la violazione dei due parametri dell'art. 3 e dell'art. 97 della Costituzione, rispettivamente a causa dell'irragionevole disparità di trattamento tra situazioni equivalenti, e del collegamento esistente tra l'istituto del riscatto ed il principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

2. - I due giudizi sono connessi per la sostanziale coincidenza delle norme denunciate e per l'identità dei parametri costituzionali invocati, nonché per quella dei profili in contestazione; pertanto può esserne disposta la riunione ai fini della unicità della decisione.

3. - Le questioni sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte ha avuto ripetutamente occasione di occuparsi della questione della riscattabilità dei periodi di studi e dei servizi dei dipendenti statali, giungendo alle seguenti conclusioni: nell'attuale assetto normativo, che consente il riscatto dei corsi di studi superiori, l'omessa previsione della riscattabilità di un periodo di studi integra una violazione della Costituzione per irragionevolezza, quando ricorrono le seguenti due condizioni: a) il corso di studi abbia natura universitaria o post-secondaria (accompagnato in questo caso dal precedente possesso di titolo di studio di scuola secondaria superiore); b) il relativo diploma ovvero la frequenza con profitto e con superamento di prova finale di corso di specializzazione (di livello post-secondario) siano richiesti per l'ammissione a determinati ruoli o per lo svolgimento di determinate funzioni o per la progressione in carriera.

Sulla base di tali principi, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima norma oggi denunciata nella parte in cui non prevede il riscatto, ai fini del trattamento di quiescenza, degli anni corrispondenti alla durata legale del corso di studi per il conseguimento di uno dei diplomi dell'Accademia di belle arti, richiesto congiuntamente al diploma di maturità, in alternativa alla laurea in architettura, per l'ammissione ai concorsi per la docenza di ruolo nella stessa Accademia (sentenza n. 535 del 1990).

Pur nell'ambito della discrezionalità di cui gode nello scegliere i periodi e i servizi da ammettere a riscatto (sentenze n. 218 del 1984; n. 104 del 1990; n. 535 del 1990; n. 112 del 1996), il legislatore, in una lunga evoluzione normativa, ha voluto garantire alla preparazione professionale ogni considerazione ai fini della quiescenza, onde potere incentivare, segnatamente nelle carriere più elevate, personale idoneo per formazione e per cultura, anche in armonia con l'interesse del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione). Pertanto l'incentivazione all'accesso di personale qualificato nella pubblica amministrazione si traduce, nella giurisprudenza costituzionale, nel riconoscere "alla preparazione, acquisita anteriormente all'ammissione in servizio e richiesta per quest'ultimo, ogni migliore considerazione ai fini di quiescenza" (da ultimo, sentenza n. 112 del 1996).

L'estensione, ad opera di questa Corte, della facoltà di riscatto anche riguardo ad alcuni diplomi postsecondari è avvenuta per l'accertato livello superiore dei corsi; ciò che lo stesso legislatore ha riconosciuto richiedendo appunto come requisito per l'ammissione a determinati posti il possesso di detti titoli (in aggiunta al diploma di scuola secondaria superiore) in alternativa alla laurea, senza che per questo si dovesse porre un problema di rigorosa equipollenza dei relativi corsi rispetto agli studi universitari (sentenza n. 535 del 1990).

Pertanto, in applicazione di questi principi, non resta che estendere l'illegittimità costituzionale (già dichiarata per la parte relativa al riscatto dei periodi di studi necessari per il conseguimento dei diplomi dell'Accademia di belle arti richiesti per i concorsi per la docenza in ruolo nella stessa Accademia: sentenza n. 535 citata), al caso di possesso dei medesimi titoli nelle ipotesi in cui i relativi diplomi siano richiesti, congiuntamente ad altri titoli di studio di maturità, per l'ammissione in servizio di ruolo nella pubblica amministrazione.

4. - Sulla base delle predette considerazioni risulta la fondatezza anche della questione relativa alla mancata previsione della riscattabilità, ai fini del trattamento di quiescenza, dei titoli di studio di specializzazione o di perfezionamento (post-secondari) non rilasciati da università, ma da istituti e scuole riconosciuti dal Ministero della pubblica istruzione e richiesti per l'assegnazione ai posti di insegnante di "sostegno".

In base al combinato disposto degli artt. 2, 7 e 8 della legge 4 agosto 1977, n. 517 (Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione, nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico), dell'art 8 del d.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970 e della legge 30 marzo 1971, n. 118, l'istruzione dell'obbligo per i portatori di handicap deve ormai avvenire non più con gli strumenti delle classi differenziali, ma nelle classi normali della scuola pubblica, salvo ipotesi residuali ed eccezionali di sezioni staccate della scuola statale in centri di degenza e ricovero.

A tal fine, per agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità (come diritto primario della persona senza distinzioni, argomentando dagli artt. 2, 3, 34, primo comma, e 38, terzo comma, della Costituzione), sono previste forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di handicap con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 215 del 1987).

I particolari titoli di specializzazione per l'adempimento delle ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno a favore dei suddetti alunni costituiscono un requisito per l'utilizzazione dei docenti in tali funzioni, con conseguente obbligo per l'Amministrazione di provvedersi degli insegnanti di sostegno forniti di idonei titoli di specializzazione.

Tali titoli possono attualmente essere rilasciati anche a seguito di corsi biennali gestiti da università, per i quali non si pongono particolari problemi ai fini del riscatto, soprattutto quando siano in aggiunta alla laurea, essendo innegabile il loro livello di titolo universitario. Invece la restrittiva dizione dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n.1092 esclude i titoli di specializzazione rilasciati da quelle scuole o istituti (estranei all'ambito universitario) che, in quanto riconosciuti dal Ministero della pubblica istruzione, sono previsti dalla normativa che prescrive il possesso del titolo di specializzazione per l'accesso a determinati posti e l'esercizio di specifiche funzioni (art. 8 del d.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970). Tale riconoscimento della scuola o dell'istituto deve necessariamente avvenire sulla base di una equipollenza di livello di organizzazione e di preparazione di carattere superiore (post-secondario), in modo da corrispondere a quelle esigenze inderogabili di professionalità di grado superiore per l'esercizio delle delicate funzioni, anche per un assetto di buon andamento del servizio pubblico, cui è destinato detto personale.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale non può essere limitata al tipo di corso di specializzazione (ortofrenica) corrispondente a quello vantato dal soggetto che ha agito avanti al giudice a quo come sembra propendere tale giudice, ma sulla base dei profili dedotti deve riguardare, come categoria di intervento su norma astratta di legge, la disposizione denunciata nella parte in cui non consente al dipendente dello Stato di riscattare, ai fini del trattamento di quiescenza, il periodo di durata legale del corso di studi svolto presso istituti o scuole riconosciuti di livello superiore (post-secondario), quando il relativo diploma o titolo di studio di specializzazione o di perfezionamento sia richiesto, in aggiunta ad altro titolo di studio, per l'ammissione in servizio di ruolo o per lo svolgimento di determinate funzioni.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 13, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) e dell'art. 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), nella parte in cui non consentono al dipendente dello Stato di riscattare, ai fini del trattamento di quiescenza, il periodo di durata legale del corso di studi svolto presso l'Accademia di belle arti ovvero presso istituti o scuole riconosciuti di livello superiore (post-secondario), quando il relativo diploma o titolo di studio di specializzazione o di perfezionamento sia richiesto, in aggiunta ad altro titolo di studio per l'ammissione in servizio di ruolo o per lo svolgimento di determinate funzioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2000.

Il Presidente: Vassalli

I redattori: Santosuosso - Chieppa

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 15 febbraio 2000.

Il cancelliere: Fruscella

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.