

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **409/2005** (ECLI:IT:COST:2005:409)

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

Presidente: **CAPOTOSTI** - Redattore: **AMIRANTE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **24/10/2005**

Deposito del **03/11/2005**; Pubblicazione in G. U. **09/11/2005**

Norme impugnate: Art. 22 legge 16/01/2003 n. 3.

Massime: **29932 29933**

Atti decisi: **ord. 659/2004**

SENTENZA N. 409 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, sul ricorso proposto da F. F. ed altre contro l'Università della Calabria, con ordinanza del 27 aprile 2004, iscritta al n. 659 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visto l'atto di costituzione di F. F. ed altre;

udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Rinaldo Talarico e Giuseppe Carratelli per F. F. ed altre.

1.— Nel corso di un giudizio amministrativo - promosso da alcune assistenti sociali avverso il decreto col quale il Rettore dell'Università degli studi della Calabria aveva annullato l'iscrizione delle medesime al corso di laurea specialistica in programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali - il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 33, 34 e 35 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione).

In punto di fatto il TAR osserva che l'Università della Calabria aveva bandito, in data 17 dicembre 2002, un concorso per l'accesso al corso di laurea specialistica sopra menzionata, stabilendo tra i requisiti di ammissione il possesso del diploma di assistente sociale; le ricorrenti avevano partecipato con successo alla selezione, iscrivendosi al relativo corso di studi, partecipando alle attività didattiche e sostenendo gli esami prescritti. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 3 del 2003 - norma di carattere interpretativo in base alla quale i diplomi di assistente sociale validi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica, ai *master* ed agli altri corsi di formazione post-base sono soltanto i diplomi universitari di assistente sociale - il Rettore dell'Università aveva emanato il provvedimento impugnato, col quale aveva annullato l'iscrizione delle ricorrenti, in quanto esse avevano sì conseguito il diploma di assistente sociale, ma non quello universitario, risultando quindi prive dei requisiti di accesso richiesti in via retroattiva dalla norma in esame.

Impugnato il provvedimento, il TAR remittente ne aveva accolto incidentalmente la richiesta di sospensiva, ma tale pronuncia era stata annullata dal Consiglio di Stato.

Ciò posto, il giudice *a quo* rileva che la norma in questione costituisce, per espressa previsione legislativa, l'interpretazione autentica dell'art. 1, comma 10, del decreto-legge 12 novembre 2001, n. 402, convertito con modificazioni nella legge 8 gennaio 2002, n. 1, il quale stabilisce che i diplomi conseguiti in base alla precedente normativa dagli appartenenti alle professioni sanitarie, nonché i diplomi di assistente sociale, siano validi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica, ai *master* ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, del Ministro dell'università e della ricerca scientifica. In base a tale norma, quindi, non c'era alcun dubbio sul fatto che le ricorrenti avessero diritto all'iscrizione al corso di laurea specialistica; la norma impugnata, invece, interpretando autenticamente (e, perciò, con efficacia retroattiva) quella precedente, ha fatto sì che le medesime ricorrenti non avessero più tale diritto, donde la rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale, dal cui esito dipende la decisione del giudizio *a quo*.

Il TAR rileva che l'art. 22 della legge n. 3 del 2003, nonostante la sua qualificazione di norma interpretativa, è in realtà una norma innovativa, poiché la scelta del legislatore di riconoscere validità, a determinati fini, al solo diploma universitario di assistente sociale non rientra tra le possibili interpretazioni del testo della norma interpretata, in base alla quale era invece chiaro che il diploma di assistente sociale, senza distinzioni di sorta, desse diritto di accesso al corso di laurea specialistica in oggetto.

Richiamando, quindi, la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi interpretative, il giudice remittente osserva che il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso nel testo interpretato, purché compatibilmente col tenore letterale di questo; nel caso specifico, però, il significato della norma interpretata fissato dalla legge di interpretazione rappresenta una novità, sicché non sarebbe corretto parlare di semplice legge interpretativa. E, per dimostrare tale assunto, il TAR della Calabria compie un rapido richiamo di altre norme del settore. Innanzitutto, il giudice *a quo* cita il d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 14, che, nel razionalizzare la disciplina del diploma di assistente sociale riconoscendo il diploma rilasciato dalle scuole

dirette a fini speciali universitarie come «unico titolo abilitante per l'esercizio della professione di assistente sociale», ha tuttavia espressamente previsto (artt. 3, 4, 5 e 6) la salvaguardia, a determinate condizioni, dei diplomi di assistente sociale conseguiti presso le scuole universitarie all'epoca già esistenti (art. 3), ovvero dei diplomi comunque conseguiti da coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto, fossero già in servizio come assistenti sociali nell'amministrazione dello Stato o in altre amministrazioni pubbliche (art. 4), ovvero, in via transitoria, dei diplomi conseguiti all'esito del completamento di corsi già iniziati e svolti presso scuole dichiarate idonee tramite decreto ministeriale (art. 6). L'art. 5 del d.P.R. n. 14 del 1987, infine, con norma di chiusura, ha consentito l'equipollenza dei diplomi conseguiti in precedenza, in situazioni diverse da quelle dianzi elencate, a condizione che gli aspiranti avessero sostenuto con esito positivo un apposito esame di convalida presso le università.

Dalla lettura della suddetta normativa - coordinata con l'art. 5 della successiva legge 23 marzo 1993, n. 84, istitutiva dell'albo professionale e dell'ordine degli assistenti sociali, e con gli artt. 22 e seguenti del d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328 - risulterebbe chiaramente, a detta del giudice remittente, la preoccupazione del legislatore di salvaguardare i diplomi di assistente sociale conseguiti in virtù delle precedenti discipline. Nell'ambito di un sistema così delineato, quindi, si inserisce in modo del tutto coerente la norma dell'art. 1, comma 10, del d.l. n. 402 del 2001, convertito nella legge n. 1 del 2002, mentre risulta nuovo e dissonante l'effetto che viene a crearsi in forza della norma impugnata la quale, a detta del TAR della Calabria, avrebbe «mascherato norme effettivamente innovative dotate di efficacia retroattiva». Nel caso specifico, inoltre, la norma di interpretazione autentica non sarebbe rispettosa dei canoni individuati dalla giurisprudenza di questa Corte, in base alla quale tale tipo di legge si giustifica per la necessità di chiarire uno dei possibili sensi della norma interpretata o per eliminare eventuali incertezze interpretative o contrasti giurisprudenziali, esigenze che non sorgevano per la norma oggetto di interpretazione.

L'art. 22 della legge n. 3 del 2003, inoltre, appare al remittente viziato da irragionevolezza ed in contrasto con alcuni fondamentali valori costituzionali. Esso, infatti, sarebbe lesivo dell'affidamento delle posizioni soggettive maturate in capo alle ricorrenti che avevano già superato la fase di ammissione al corso di laurea specialistica nel momento in cui la norma è entrata in vigore. Essa, inoltre, determinerebbe anche una violazione del principio della parità di trattamento, poiché coloro i quali, come le ricorrenti, hanno conseguito diplomi di assistente sociale non universitari ma rientranti nelle ipotesi dei menzionati artt. 3, 4 e 6 del d.P.R. n. 14 del 1987 non hanno dovuto usufruire della procedura di convalida di cui all'art. 5 del decreto stesso in quanto ritenuta superflua; con la paradossale conseguenza che i diplomi convalidati dalle scuole universitarie (in base al citato art. 5) consentirebbero la partecipazione alle lauree specialistiche ed ai corsi post-base di cui alla norma impugnata, mentre altrettanto non potrebbe avvenire per i diplomi che erano *ab origine* equiparati a quelli universitari e che perciò erano esclusi dal procedimento di convalida.

Oltre alle molteplici violazioni dell'art. 3 Cost., infine, il TAR osserva che la norma impugnata, stabilendo un rigido ed automatico divieto di accesso alla laurea specialistica, del tutto svincolato da «requisiti negativi di capacità e di merito», si pone altresì in contrasto con gli artt. 33, 34 e 35 Cost., comportando violazione del diritto all'accesso ai gradi più elevati degli studi ed al mondo del lavoro e delle professioni.

2.— Si sono costituite in giudizio tutte le parti private ricorrenti, con un'unica memoria difensiva, chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata fondata, con argomentazioni analoghe a quelle dell'ordinanza di rimessione.

1.— Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, dubita, in riferimento agli artt. 3, 33, 34 e 35 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), recante la rubrica «Disposizione interpretativa».

Secondo il remittente l'autoattribuzione della qualifica di disposizione interpretativa ed il suo tenore letterale comportano che alla norma sia riconosciuta efficacia retroattiva e ciò, oltre ad accentuare la sua intrinseca irragionevolezza, è di per sé causa di illegittimità in quanto lede il principio dell'affidamento, fondato sulla equipollenza dei titoli richiesti dalla disciplina preesistente per l'attribuzione della qualifica di assistente sociale. Nella norma censurata sarebbero pertanto da ravvisare profili di violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il remittente sostiene, inoltre, che l'art. 22 citato viola anche gli artt. 33, 34 e 35 Cost., i quali garantiscono il diritto allo studio ed all'accesso ai gradi più alti degli studi, oltre che al mondo del lavoro e delle libere professioni in base alle proprie capacità e ai propri meriti.

2.— Si rileva, anzitutto, l'inammissibilità degli ultimi profili di censura, che si esauriscono nella mera evocazione dei parametri costituzionali, non sorretta da congrua motivazione.

3.— La questione deve invece essere scrutinata nel merito riguardo alla denuncia di contrasto della norma impugnata con l'art. 3 della Costituzione.

Si premette che va condivisa la tesi del remittente, conforme al costante indirizzo di questa Corte, secondo la quale la disposizione censurata ha efficacia retroattiva. Confortano, infatti, tale opinione la rubrica, che la definisce «Disposizione interpretativa», e il suo tenore letterale: «il comma 10 del decreto-legge 12 novembre 2001, n. 402 ... s'interpreta nel senso che ...».

Ora, al di fuori della materia penale, rientrante nel precetto dell'art. 25, secondo comma, Cost., ciò che conta precipuamente ai fini del giudizio di legittimità costituzionale di una legge retroattiva non è l'esistenza dei presupposti, del resto discutibili e discussi, per l'emanazione di una legge interpretativa, quanto piuttosto la non irragionevolezza della sua efficacia retroattiva e l'inesistenza di violazioni di altri principi costituzionali.

È stato infatti affermato che «il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre norme preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, purché compatibile con il tenore letterale di esso». E la Corte ha anche chiarito che «in tali casi il problema da affrontare riguarda non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra alla luce del principio di ragionevolezza e del rispetto di altri valori ed interessi costituzionalmente protetti» (v., *ex plurimis*, sentenze n. 376 e n. 421 del 1995, n. 229 del 1999, n. 525 del 2000, n. 291 del 2003 e n. 168 del 2004).

Con riguardo ai limiti della legittimità costituzionale di una legge cui dal legislatore è stata attribuita efficacia retroattiva, e, per concludere sul punto, con più specifico riferimento alla motivazione dell'ordinanza di rimessione, questa Corte ha ritenuto che «in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto - non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (v., *ex plurimis*, sentenza n. 446 del 2002).

Nel caso in esame il remittente, nell'affermare la non manifesta infondatezza della questione, sostiene che la norma censurata, in quanto dotata di efficacia retroattiva, lederebbe l'affidamento nella equipollenza ai diplomi universitari dei diplomi non universitari rilasciati da istituzioni diverse in determinate situazioni o in possesso di soggetti parti di rapporti di lavoro nella qualità di assistenti sociali. La norma interpretata dalla disposizione impugnata dovrebbe infatti essere letta alla luce di tutta la precedente vicenda normativa che siffatte equipollenze

aveva stabilito e ribadito. L'espressione «diplomi di assistente sociale» contenuta nel comma 10 dell'art. 1 del d.l. n. 402 del 2001, convertito nella legge n. 1 del 2002, non sarebbe, secondo il remittente, suscettibile in via interpretativa di alcuna specificazione, sicché non vi sarebbe stata alcuna ragione per dettare una norma come quella impugnata.

4.— La normativa in tema di attribuzione della qualifica di assistente sociale, cui il remittente si riferisce per sorreggere la propria tesi, può essere ricostruita nel modo seguente.

L'art. 12, ultimo comma, della legge 21 febbraio 1980, n. 28, attribuì al Governo la delega ad emanare norme per rivedere gli ordinamenti, tra l'altro, delle scuole dirette a fini speciali universitarie e delle scuole di perfezionamento e di specializzazione.

In attuazione della delega fu emanato il d.P.R. 10 marzo 1982, n. 162, il cui art. 9 stabilì che «con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia ed i Ministri interessati, possono essere determinati i diplomi delle scuole dirette a fini speciali che, in relazione a specifici profili professionali, hanno valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni ovvero di titolo per l'accesso a determinati livelli funzionali del pubblico impiego per i quali non sia previsto il diploma di laurea».

L'art. 19 del citato d.P.R. - recante la rubrica «Convalida dei titoli conseguiti nel precedente ordinamento» - prescrisse che i decreti presidenziali di cui al precedente art. 9 avrebbero dovuto contenere «disposizioni transitorie per disciplinare il passaggio dal precedente al nuovo ordinamento e le condizioni e le modalità per ammettere all'esercizio delle corrispondenti attività professionali coloro che hanno conseguito il titolo in base al precedente ordinamento».

Da quanto detto emerge che il legislatore, intendendo ricondurre nell'ambito dell'istruzione universitaria la formazione degli assistenti sociali, ritenne di dover tenere conto della vicenda sia normativa sia di fatto che si era svolta, considerando la varietà di origine delle scuole e dei corsi per assistenti sociali via via istituiti, oltre che da università, anche da altri enti pubblici, nonché da organizzazioni private.

Tale intendimento venne realizzato nella disciplina successiva. Infatti il d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 14 - emanato in ottemperanza alla prescrizione del citato art. 9 e intitolato, appunto, «Valore abilitante del diploma di assistente sociale in attuazione dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162» - dopo aver dettato la regola che «il diploma rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali universitarie costituisce l'unico titolo abilitante per l'esercizio della professione di assistente sociale» (art. 1), stabilì l'equipollenza a tale diploma di diverse situazioni nate nel corso degli anni. In particolare, per quel che qui interessa, attribuì la stessa efficacia giuridica ai diplomi di coloro che erano in servizio, al momento dell'entrata in vigore della legge, alle dipendenze di amministrazioni o enti pubblici o vi avevano lavorato per cinque anni (art. 4); ai diplomi, comunque conseguiti, convalidati entro tre anni - termine poi prorogato per un anno (d.P.R. 5 luglio 1989, n. 280) - dalle scuole speciali universitarie (art. 5); ai diplomi rilasciati, fino al completamento dei corsi, agli allievi già iscritti, da scuole dichiarate idonee con decreto del Ministro della pubblica istruzione che avrebbe vigilato avvalendosi eventualmente delle università (art. 6).

La legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari) ha previsto la soppressione o la trasformazione delle scuole dirette a fini speciali (art. 7), ma non ha modificato la disciplina delle indicate equipollenze né ha inciso sul regime scaturente dalla normativa emanata fino ai d.P.R. n. 14 del 1987 e n. 280 del 1989.

La successiva legge 23 marzo 1993, n. 84, istitutiva dell'albo e dell'ordine degli assistenti sociali, non soltanto non ha cambiato la suddetta normativa, ma l'ha espressamente

richiamata, stabilendo che «fino alla soppressione delle scuole dirette a fini speciali universitarie, di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, o fino alla trasformazione delle medesime in corsi di diploma universitario, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge 19 novembre 1990, n. 341, l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 3 della presente legge è consentita a coloro che abbiano conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1987, come da ultimo modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 1989, n. 280» (art. 5).

5.— Dalla esposta vicenda normativa risulta che le equivalenze al possesso del diploma universitario di altre posizioni - equivalenze volute dal legislatore al fine di soddisfare aspettative nate in un'epoca nella quale le attività rientranti successivamente nella professione di assistente sociale non erano state oggetto di specifica, organica disciplina - concernevano l'esercizio della professione di assistente sociale, ma non tale qualifica come titolo abilitante al prosieguo degli studi. A tal proposito è opportuno sottolineare che il d.P.R. n. 162 del 1982 concerne i diplomi abilitanti «per l'esercizio delle corrispondenti professioni» nonché «le condizioni e le modalità per ammettere all'esercizio delle corrispondenti attività professionali coloro che avevano conseguito il titolo in base al precedente ordinamento» (art. 19); che il d.P.R. n. 14 del 1987 stabilisce espressamente che il diploma rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali costituisce l'unico titolo abilitante per l'esercizio della professione di assistente sociale, sicché l'equipollenza a tale diploma di diverse situazioni va intesa come riferentesi all'esercizio professionale e quindi a questo limitata; che, infine, la legge n. 84 del 1993 disciplina l'iscrizione all'albo tenendo conto dell'abilitazione all'esercizio della professione ai sensi del d.P.R. n. 14 del 1987.

D'altra parte va considerato che la riforma dell'ordinamento universitario, con l'istituzione delle lauree di primo livello e delle lauree specialistiche, ha ricevuto la sua prima attuazione solo con il d.m. 3 novembre 1999, n. 509, sicché è evidente che nella normativa precedente non potessero esservi norme che ad essa facessero riferimento.

Non esisteva, pertanto, il contesto normativo tale da giustificare l'affidamento che l'equipollenza di situazioni, stabilita ai fini dell'esercizio della professione di assistente sociale, valesse anche al diverso fine della considerazione delle situazioni stesse quali titoli abilitanti per il prosieguo degli studi.

La disposizione interpretata da quella oggetto di censura concerne appunto i diplomi di assistente sociale come titoli «validi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica, ai *master* ed agli altri corsi di formazione post-base di cui al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica».

Si deve perciò dedurre la non omogeneità della finalità (esercizio della professione di assistente sociale) riguardo alla quale è stata riconosciuta l'equipollenza delle posizioni in questione al diploma rilasciato in ambito universitario, rispetto a quella (accesso a corsi di istruzione universitaria superiore) prevista dalla norma interpretata. E, d'altra parte, non può ritenersi intrinsecamente irragionevole il fatto che l'accesso ad un corso di laurea specialistica (o ad altri corsi di istruzione superiore) venga, nel sistema delineato dalla legge n. 341 del 1990, ristretto a coloro i quali sono già titolari di un diploma universitario.

Ne consegue che la norma, censurata per la sua efficacia retroattiva, non può essere considerata irragionevole nel contesto della normativa esistente, perché il significato da essa attribuito alla disposizione del comma 10 dell'art. 1 del d.l. n. 402 del 2001 rientra nelle varianti di senso a questo attribuibili nella sua letterale formulazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione), sollevata in riferimento agli artt. 33, 34 e 35 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, con l'ordinanza in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 3 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

F.to

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to 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.