CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **283/2011** (ECLI:IT:COST:2011:283)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **QUARANTA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **17/10/2011**
Deposito del **28/10/2011**; Pubblicazione in G. U. **02/11/2011**
Norme impugnate: Art. 72, c. 1°, ultimo periodo, del decreto legge 25/06/2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 06/08/2008, n. 133.
Massime: **35889 35890**
Atti decisi: **ord. 51/2011**

SENTENZA N. 283

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

(Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), promosso dal Tribunale di Torino nel procedimento vertente tra M. B. e il Ministero dell'istruzione, università e ricerca con ordinanza del 14 gennaio 2011, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di M. B. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Carlo Rienzi per M. B. e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ordinanza del 14 gennaio 2011, depositata presso la cancelleria della Corte il 2 marzo 2011 ed iscritta al n. 51 del r.o. 2011, il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il testo della disposizione in questione – come modificato dall'art. 2, comma 53, lettera a), del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 – prevede che «per gli anni 2009, 2010 e 2011, 2012, 2013 e 2014, il personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni ed Enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio deve essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di anzianità contributivo richiesto e non è revocabile. La disposizione non si applica al personale della Scuola».

Il giudice a quo premette che la parte ricorrente, prof. M. B., – dopo aver presentato ricorso al TAR Piemonte, che ha declinato la propria giurisdizione – ha proposto azione giudiziale contro il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) perché sia accertato il suo diritto al collocamento a riposo anticipato, avendo maturato i 35 anni di anzianità contributiva al 2009. In particolare, il ricorrente ha chiesto che sia annullata la nota del MIUR di rigetto della sua istanza e sia sollevata questione di costituzionalità dell'ultimo periodo dell'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Ciò premesso, quanto alla rilevanza della questione nel caso di specie, il Tribunale rileva come il rigetto della richiesta di esonero anticipato dal servizio del ricorrente da parte del MIUR sia stato motivato proprio in base alla norma richiamata, la cui declaratoria di incostituzionalità, pertanto, sarebbe l'unica strada percorribile per ottenere il riconoscimento del suo diritto alla collocazione in riposo.

In merito alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente argomenta, in primo luogo, in riferimento all'art. 3 Cost., sottolineando come l'esclusione dell'intera categoria dei dipendenti pubblici del "comparto scuola" dalla agevolazione del collocamento a riposo anticipato, di cui alla prima parte della norma impugnata, – tra l'altro, a suo giudizio, mai adeguatamente motivata né nel testo normativo né dalla difesa convenuta in giudizio – non può «essere ritenuta sufficiente a rispettare i canoni di uguaglianza e ragionevolezza della norma, poiché (…) non vengono in rilievo motivi evidenti per tale esclusione».

In ordine alla illegittimità della norma censurata per contrasto con l'art. 97 Cost., il giudice remittente deduce che la deroga introdotta dalla norma stessa contrasta irrazionalmente con le esigenze di «riduzione del personale in servizio all'interno del comparto scuola», quali emergerebbero, tra l'altro, dallo stesso decreto-legge n. 112 del 2008 nella parte in cui pone l'obiettivo di giungere «ad una riduzione dell'organico del 17 per cento rispetto all'anno scolastico 2007/2008». Sottolineando, quindi, l'irrazionalità interna alla stessa norma, il Tribunale conclude ritenendo impossibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in oggetto, essendo impossibile attribuire alla stessa, stante la sua sinteticità, un significato diverso da quello letterale.

2.— Con atto depositato il 18 aprile 2011 si è costituita in giudizio la parte privata che, aderendo sostanzialmente alla prospettazione del giudice rimettente, insiste perché la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata fondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 Cost. In particolare, sottolinea l'irrazionalità e la contraddittorietà di un provvedimento normativo che, pur avendo il dichiarato obbiettivo di conseguire la riduzione del personale in servizio, esclude, poi, l'esonero anticipato in pensione che pure quell'obbiettivo potrebbe contribuire a realizzare. In questo senso, si nota come, sia proprio la Circolare n. 10 del 2008 del Dipartimento della Funzione pubblica a prevedere – per gli altri dipendenti dello Stato – che l'istituto dell'esonero anticipato «può essere utilizzato dalle amministrazioni, ai fini della progressiva riduzione del personale in servizio, (…)».

3.— È intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

In primo luogo, la difesa dello Stato mette in evidenza come il collocamento a riposo anticipato di un docente deve avvenire nel rispetto degli ordinamenti didattici e della continuità dell'insegnamento, con la conseguenza che, anziché costituire un automatico risparmio di spesa, «comporta fisiologicamente il sorgere di ulteriori oneri, correlati con il pagamento delle competenze spettanti al sostituto-supplente o immesso in ruolo».

In secondo luogo, diversamente da quanto opinato dal Tribunale rimettente, l'Avvocatura dello Stato rileva come la disposizione sottoposta allo scrutinio di costituzionalità, lungi dall'essere irrazionale e in contraddizione con l'impianto normativo in cui si inserisce, operi nel senso della progressiva riduzione del personale scolastico come "norma di chiusura". Ed invero, è sottolineata la peculiarità del comparto scuola in cui la riduzione dell'organico – diversamente da quanto avviene negli altri settori del pubblico impiego – non «può essere attuata senza procedere alla revisione delle dotazioni organiche, e in particolare non può avvenire mediante automatismi di sorta».

Infine, richiamando quanto sostenuto da questa Corte nell'ordinanza n. 10 del 2011, l'Avvocatura ritiene operante la regola generale secondo cui la ragionevolezza della limitazione per il personale docente della possibilità di collocamento anticipato a riposo «va apprezzata nel contesto di una valutazione complessiva e sistematica dell'intero intervento normativo in cui la stessa si inserisce».

4.— Con note presentate il 13 settembre 2011, la parte privata, confermando l'eccezione di

incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., propone ulteriori considerazioni in base a recenti interventi normativi. Secondo il ricorrente, infatti, la disparità di trattamento tra pubblici impiegati, determinata dalla norma impugnata, emergerebbe anche dalla più recente normativa (decreto ministeriale 10 agosto 2011, n. 74, e decreto interministeriale 3 agosto 2011) tesa a programmare un piano di assunzioni del personale docente. Da tale programmazione, a suo parere, sarebbe ragionevole derivare la corrispondente possibilità, di chi è ancora in servizio, «di esercitare l'istituto dell'esonero anticipato».

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133.

2.— Secondo il comma citato – nella sua formulazione originaria – «per gli anni 2009, 2010 e 2011, il personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni ed Enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio deve essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di anzianità contributivo richiesto e non è revocabile. La disposizione non si applica al personale della Scuola».

Successivamente, l'art. 2, comma 53, lettera a), del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha inserito, al citato comma 1, dopo le parole: «2009, 2010 e 2011» le seguenti: «2012, 2013 e 2014». Tale modificazione non rileva nel presente giudizio.

3.— Il giudice rimettente censura la disposizione in questione nella sua ultima parte, innanzi tutto con riferimento all'art. 3 Cost., sottolineando come l'esclusione dell'intera categoria dei dipendenti pubblici del "comparto scuola" dalla agevolazione dell'esonero anticipato dal servizio, di cui alla prima parte della norma, non sia «sufficiente a rispettare i canoni di uguaglianza e ragionevolezza», non venendo in rilievo motivi evidenti che possano giustificare tale esclusione.

3.1.— Il giudice a quo, inoltre, deduce la illegittimità costituzionale della medesima disposizione per contrasto con l'art. 97 Cost., asserendo che la deroga introdotta dalla norma censurata contrasta irrazionalmente con le esigenze di «riduzione del personale in servizio all'interno del comparto scuola», quali emergerebbero, tra l'altro, dallo stesso decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui pone l'obiettivo di giungere «ad una riduzione dell'organico del 17 per cento rispetto all'anno scolastico 2007/2008».

3.2.— Il ricorrente nel processo a quo insiste, a sua volta, perché venga dichiarata fondata la questione per violazione degli artt. 3, 97 e 2, Cost.

3.3.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

4.— Deve preliminarmente essere dichiarata inammissibile la censura sollevata dalla parte privata, con riguardo al parametro costituzionale di cui all'art. 2 Cost., non indicato dal giudice rimettente.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (ex multis, sentenze n. 42 del 2011 e n. 50 del 2010).

5.— Sempre in via preliminare, risulta necessario ripercorrere il contenuto della disposizione censurata, alla luce del complesso normativo in cui essa si inserisce.

5.1.— L'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008 si pone nell'ambito di un intervento legislativo tendente a realizzare, tra l'altro, l'obiettivo di una riduzione della spesa pubblica. In quest'ottica, l'articolo in esame detta disposizioni incidenti a vario titolo sul collocamento a riposo dei pubblici dipendenti, apportando importanti modifiche riguardo alle modalità di pensionamento.

Le innovazioni introdotte dal suddetto art. 72 concernono:

1) l'esonero dal servizio anticipato, strumentale al collocamento a riposo (commi da 1 a 6);

2) il trattenimento in servizio per un biennio (commi da 7 a 10);

3) la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro per il dipendente che abbia 40 anni di servizio (comma 11).

L'esonero dal servizio – disciplinato dai commi da 1 a 6 e consistente nella sospensione dal servizio per un periodo massimo di cinque anni – si pone sostanzialmente come una forma di collocamento a riposo, consistente, a domanda dell'interessato, nell'esonero anticipato per i dipendenti pubblici, che abbiano una anzianità contributiva vicina ai 40 anni.

L'ultimo periodo della disposizione in esame esclude, invece, il personale della scuola dalla suindicata possibilità.

Tale esclusione deve essere letta congiuntamente a quanto stabilito dall'art. 64 del predetto decreto-legge, che, con l'obiettivo di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente», delinea una serie di interventi e di misure volte a riorganizzare il comparto scolastico e, in particolare, tese ad «incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente» entro l'anno scolastico 2010/2011.

A tal fine, il citato articolo 64 individua un iter complesso che prevede:

– la predisposizione da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, di un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano

una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico;

– l'adozione di uno o più regolamenti di revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, vincolati al rispetto dei criteri espressamente menzionati dalle lettere da a) ad e) del comma 4 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008;

– la stipula di una intesa tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata.

6.— Così precisato il contenuto della normativa in esame, la questione sollevata dal giudice a quo per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. non è fondata.

6.1.— Il legislatore, attraverso una molteplicità di interventi – quali quelli in tema di blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, ove si è operata, di frequente, un'eccezione per il settore scolastico (così gli artt. 19, comma 1, e 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2002»; e gli artt. 34 e 35 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2003»), ha riservato al "comparto scuola", nell'ambito del pubblico impiego, un trattamento non necessariamente omogeneo rispetto alle altre categorie di dipendenti pubblici. Ciò in quanto la normativa di tale comparto presenta talune specificità legate, in particolare, all'esigenza di garantire il rispetto dell'ordinamento didattico e la continuità dell'insegnamento, tali da rendere necessaria una regolamentazione derogatoria di quella vigente per altri comparti dell'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni.

In questo contesto si inserisce la disposizione di cui all'ultima parte del primo comma dell'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008, che esclude il personale scolastico dalla facoltà di accedere alla procedura di collocamento a riposo anticipato, delineata dai commi da 1 a 6 dell'articolo stesso. Tale scelta limitativa deve ritenersi dettata dalla necessità di rispettare, anche nel caso di cessazione dal servizio, i criteri informatori della normativa in questo settore, in base ai quali, in caso di collocamenti a riposo, è necessario procedere alle sostituzioni del personale cessato dal servizio mediante il ricorso a supplenze o all'immissione in ruolo di altri docenti iscritti nelle graduatorie permanenti (artt. 2 e 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124, recante: «Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico»).

6.2.— Risulta, pertanto, evidente, ai fini che qui interessano, come non siano confrontabili, da un lato, la posizione dei dipendenti pubblici appartenenti agli altri comparti di contrattazione collettiva e, dall'altro, quella dei dipendenti della scuola, dal momento che gli interventi normativi che riguardano l'ingresso e la cessazione dal servizio di questi ultimi devono tenere necessariamente conto di esigenze e ragioni organizzative differenziate, che rendono giustificabile la denunciata diversità di discipline normative per quanto attiene alla previsione dell'esonero anticipato di cui alla disposizione censurata.

6.3.— Né alcun rilievo possono assumere, in merito, le previsioni – richiamate dalla parte privata – contenute nei provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto la programmazione delle assunzioni del personale scolastico, in quanto esse non contraddicono, anzi confermano, le esigenze di copertura dell'organico per garantire la continuità dell'attività didattica.

6.4.— Alla luce delle considerazioni che precedono, dall'analisi delle ragioni che hanno portato ad escludere il personale della scuola dalla possibilità di accedere all'esonero anticipato di cui alla disposizione censurata non emerge la carenza di ragioni giustificatrici della disciplina stessa, sicché non è da ravvisare la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. (sentenze n. 264 del 2005, n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996).

6.5.— Deve, inoltre, essere esclusa anche la violazione dell'art. 97 Cost., non potendosi dubitare che, nel caso di specie, sia possibile operare un'interpretazione sistematica della

disposizione censurata coerente sia con il quadro normativo delineato dal decreto-legge n. 112 del 2008, sia con le peculiarità legislative vigenti in materia di ordinamento scolastico.

In effetti, la disposizione di esclusione del personale scolastico dall'area di operatività dell'art. 72 del decreto-legge in questione si presenta in sintonia con il disegno del legislatore, che pur essendo volto a realizzare una riduzione del numero dei dipendenti pubblici, e quindi anche del personale scolastico, per quanto concerne quest'ultima categoria, tiene conto tuttavia della necessità di effettuare una razionale revisione delle dotazioni organiche attraverso il riassetto ordinamentale di cui all'art. 64 del medesimo decreto-legge.

Quest'ultima disposizione, perseguendo l'obiettivo di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente», delinea una serie di interventi e di misure che sono dirette alla riorganizzazione del comparto scolastico, e, in particolare, ad «incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente» entro l'anno scolastico 2010/2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui esclude dalla possibilità di richiedere l'esonero anticipato dal servizio il personale scolastico, sollevata – in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione – dal Tribunale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.