

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **22/1966** (ECLI:IT:COST:1966:22)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **CASTELLI AVOLIO**

Udienza Pubblica del **19/01/1966**; Decisione del **03/03/1966**

Deposito del **10/03/1966**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2523 2524 2525**

Atti decisi:

N. 22

SENTENZA 3 MARZO 1966

Deposito in cancelleria: 10 marzo 1966.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 64 del 12 marzo 1966.

Pres. AMBROSINI - Rel. CASTELLI AVOLIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 3 giugno 1965 recante "Provvedimenti riguardanti gli insegnanti delle scuole sussidiarie", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 12 giugno 1965, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 21 successivo ed iscritto al n. 13 del Registro ricorsi 1965.

Visto l'atto di costituzione del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 19 gennaio 1966 la relazione del Giudice Giuseppe Castelli Avolio;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Umberto Coronas, per il Commissario dello Stato, e l'avv. Pietro Virga, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso del 12 giugno 1965, notificato in pari data, il Commissario dello Stato presso la Regione siciliana ha impugnato la legge regionale recante "Provvedimenti riguardanti gli insegnanti delle scuole sussidiarie", approvata dall'Assemblea regionale il 3 giugno 1965 e comunicata il 7 successivo ad esso Commissario.

Nel ricorso quest'ultimo osserva che con la legge impugnata si stabilisce che "per l'anno scolastico 1963 64, gli insegnanti già incaricati presso le scuole elementari sussidiarie durante l'anno scolastico precedente ed autorizzati in linea provvisoria dai Provveditori agli studi ai sensi della circolare assessoriale n. 380 dell'8 gennaio 1964, beneficiano ai fini giuridici del riconoscimento dell'intero anno di servizio, alla stessa stregua degli altri insegnanti di scuole sussidiarie cui è stata conferita la conferma dell'incarico sino al 30 settembre 1964, sempre che abbiano comunque prestato servizio fino alla data di soppressione della scuola. E ciò allo scopo, dichiarato nella relazione, di realizzare una sanatoria per la situazione in cui si erano venuti a trovare quegli insegnanti che, autorizzati provvisoriamente ad iniziare le lezioni, erano stati poi colpiti dalla soppressione delle scuole, decisa a seguito di migliori e più approfondite indagini che avevano posto in luce la carenza dei requisiti necessari per il mantenimento delle scuole stesse, di cui alla legge regionale 23 settembre 1947, n. 13.

Precisa inoltre il Commissario ricorrente che la legge rappresentava un ridimensionamento del disegno di legge presentato sullo stesso argomento in precedenza, che prevedeva l'estensione del riconoscimento ai fini anche economici, e dal quale era stata stralciata la norma approvata, restando invece accantonata la parte finanziaria.

L'illegittimità della norma impugnata, secondo il ricorso, dovrebbe ravvisarsi, anzitutto, nel contrasto col principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, del riconoscimento dell'intero anno di servizio agli insegnanti in discorso indipendentemente da qualsiasi limite minimo di tempo e dalla sussistenza dei requisiti del regolare servizio e della effettiva frequenza di alunni, alla stessa stregua degli altri insegnanti che hanno invece regolarmente svolto l'incarico per l'intero anno scolastico. Con ciò si concreterebbe una equiparazione di situazioni obiettivamente diverse, e si giungerebbe quindi ad una disparità di trattamento tale da viziare di illegittimità la legge impugnata.

Questa sarebbe altresì in contrasto con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto l'eguale valutazione di titoli sostanzialmente diversi violerebbe il principio ivi sancito, secondo cui i pubblici uffici devono essere organizzati in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione.

Infine, il Commissario afferma che altro motivo di incostituzionalità dovrebbe ravvisarsi negli effetti puramente giuridici della legge conseguenti all'accantonamento della parte finanziaria, in quanto in tal modo si effettuerebbe il riconoscimento di un servizio prestato, escludendo però la relativa retribuzione, in contrasto con lo spirito della Costituzione, ed in particolare con l'art. 36, che concede ampia tutela ai diritti dei lavoratori. Che se poi l'accantonamento non dovesse interpretarsi nel senso della esclusione di ogni onere per la Regione, allora la legge risulterebbe illegittima perché priva di qualsiasi indicazione sull'ammontare della spesa e sui mezzi di copertura.

2. - La Regione si è costituita in giudizio, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Virga, che ha depositato le proprie deduzioni il 6 luglio 1965.

Osserva anzitutto la difesa della Regione che, in base alla circolare n. 26860 del 22 settembre 1964 dell'Assessore alla pubblica istruzione della Regione siciliana, fu autorizzata in via provvisoria la riapertura delle scuole sussidiarie, salvo ulteriore esame dei requisiti e definitivo provvedimento del competente Provveditore agli studi.

Ma, a seguito dei criteri restrittivi adottati in materia, molte scuole, provvisoriamente riaperte, furono soppresse con grave disagio per gli insegnanti, che avevano prestato servizio per diversi mesi ed affrontato le spese relative.

Ciò premesso, osserva la difesa della Regione che il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione impone solo eguale trattamento a situazioni eguali, quando non esistano ragioni che giustifichino un diverso trattamento, come risulterebbe invece nella specie, in cui la sanatoria avrebbe lo scopo di riparare alla situazione di ingiustizia derivata esclusivamente dal comportamento dell'Amministrazione, che dopo mesi dalla avvenuta autorizzazione, sia pure provvisoria, aveva ritenuto di dover interrompere l'attività delle scuole, ledendo diritti ed interessi degli insegnanti.

Il servizio riconosciuto era stato di fatto prestato, anche se non per tutto l'anno, ed era stato interrotto per ragioni indipendenti dalla volontà degli insegnanti, onde, in realtà, non si tratterebbe di situazioni diverse, ma, al contrario, del tutto analoghe, che postulerebbero analogia di trattamento.

Quanto al motivo di impugnazione ex art. 97 della Costituzione, osserva la difesa della Regione che il precetto invocato si riferirebbe solo alla fase organizzativa della pubblica Amministrazione, esaurita allorché vengano disposti i procedimenti di incarico o di nomina dei funzionari. Comunque la censura sarebbe infondata, perché nessun turbamento al buon funzionamento dell'Amministrazione potrebbe ravvisarsi nel riconoscimento sancito dalla legge per i descritti scopi di giustizia.

Infine, non migliore sorte meriterebbe l'altra censura mossa alla legge, in relazione all'art. 36 della Costituzione, censura che sarebbe in contraddizione con le precedenti tesi del Commissario, il quale, da un lato, ritiene ingiusto il riconoscimento concesso agli insegnanti del servizio prestato, e, dall'altro, lamenta la mancata estensione del riconoscimento stesso ai fini economici.

Comunque l'accoglimento dell'impugnativa precluderebbe ogni riparazione nei confronti degli insegnanti, i quali si riterrebbero già paghi del riconoscimento anche se limitato al solo campo giuridico.

Conclude pertanto la difesa della Regione chiedendo il rigetto del ricorso.

3. - L'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza e difesa del Commissario dello Stato, ha depositato, nei termini, una memoria illustrativa, con cui conferma e sviluppa le tesi sostenute nel ricorso, con particolare riferimento alla assunta violazione del principio di eguaglianza.

Rileva in proposito l'Avvocatura che gli insegnanti autorizzati in via provvisoria, non solo erano ben consapevoli della provvisorietà della autorizzazione, essendone stati specificamente e tempestivamente avvertiti, ma erano altresì in grado di accertare preventivamente l'effettiva esistenza dei requisiti richiesti dalla legge per la istituzione della scuola, e quindi di prevedere l'eventualità o meno della nomina definitiva. Onde, mentre da un lato la dichiarazione di illegittimità della legge non verrebbe a costituire una ingiusta sanzione per un comportamento non colpevole degli insegnanti, dall'altro la conservazione della legge stessa assoggetterebbe ad eguale disciplina situazioni diverse che non risultano meritevoli di eguale trattamento.

Non potrebbe poi giovare alla tesi della Regione il principio secondo cui la valutazione della eguaglianza o meno delle situazioni è affidata esclusivamente al potere discrezionale del legislatore, in quanto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, non costituirebbe controllo dell'uso di tale discrezionalità la dichiarazione di illegittimità di una norma con la quale si assoggettino ad indiscriminata disciplina situazioni che lo stesso legislatore assume come diverse. Il che si verificherebbe appunto nella specie, come sarebbe confermato anche dalla relazione alla legge in esame.

Insiste pertanto nell'accoglimento del ricorso.

4. - La difesa della Regione ha anch'essa depositato, nei termini, una memoria illustrativa con la quale, oltre a ribadire le argomentazioni già addotte per sostenere l'infondatezza del ricorso, sostiene che non sarebbe neppure ravvisabile nella specie una diversità di trattamento, giacché gli insegnanti delle scuole provvisorie avevano iniziato le lezioni dal 1 ottobre, proseguendole fino all'aprile successivo, e, secondo la legislazione statale, l'insegnante elementare viene retribuito per l'intero anno scolastico, purché abbia iniziato l'insegnamento non più tardi del 1 febbraio, riconoscendogli per intero il servizio se lo abbia prestato per almeno cinque mesi. Né l'avvenuta revoca retroattiva dell'autorizzazione provvisoria potrebbe porre nel nulla la circostanza che gli insegnanti avevano di fatto prestato un servizio suscettibile di riconoscimento.

La Regione insiste nelle già esposte conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - La questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 3 della Costituzione non è fondata.

Come si desume dalla ormai copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale concernente l'interpretazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, è certo che se tal principio deve intendersi nel senso che ad ognuno deve attribuirsi eguale trattamento a parità delle condizioni soggettive cui le relative norme si riferiscono (v., tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 8 del 1962), il giudizio sulla parità o disparità rientra tuttavia nel campo della discrezionalità del legislatore, incensurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, purché siano rispettati i limiti della ragionevolezza e degli altri precetti costituzionali.

Pertanto, mentre è da riconoscersi implicita in tale interpretazione l'affermazione che a situazioni diverse non può essere imposta una identica disciplina (v. sentenza n. 53 del 1958), è analogamente implicito che, in tal caso, la valutazione circa la diversità delle situazioni è incensurabile nei suddetti limiti, sempre cioè che la relativa valutazione non risulti arbitraria o contraria ad altri precetti costituzionali.

Ma queste ultime condizioni non sembra ricorrano nella specie.

Non viola invero alcun precetto costituzionale né appare arbitraria la valutazione in base alla quale, nel caso in esame, per scopi di evidente equità, come chiaramente si evince dalla relazione, il legislatore regionale ha ritenuto di dover parificare, ai fini del riconoscimento del servizio prestato, la situazione dei maestri delle scuole sussidiarie che furono soppresse a quella dei maestri delle scuole che furono invece conservate. Infatti alla soppressione si giunse solo dopo che gli insegnanti erano stati autorizzati, sia pure in via provvisoria, ad iniziare la loro attività in esecuzione delle disposizioni impartite dalle competenti autorità amministrative, il che costituiva un affidamento sufficiente ad indurli alla prestazione del servizio, anche se condizionatamente alla conferma.

E, d'altra parte, l'insegnamento venne interrotto dopo diversi mesi, come si legge nella relazione, unicamente in base alle risultanze delle più complete, approfondite e rigorose indagini, che furono effettuate dalle autorità competenti per stabilire la sussistenza dei requisiti oggettivi richiesti dalla legge per l'istituzione delle scuole sussidiarie. Si aggiunga che, nell'anno scolastico precedente, queste medesime scuole avevano regolarmente funzionato.

Ora, indipendentemente da ogni valutazione circa il comportamento dell'Amministrazione, non è dubbio che, in vista della peculiarità delle cennate circostanze di fatto, sussistevano, nel caso, elementi tali da indurre ragionevolmente il legislatore ad emanare procedimenti che, come dichiaratamente quello in esame, tendessero a ristabilire, nella sostanza, l'eguaglianza delle condizioni delle due categorie di insegnanti, in attuazione quindi e non in violazione del principio di eguaglianza (v. sentenza n. 106 del 1962).

2. - Neppure l'altra censura relativa alla pretesa violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione è fondata.

Questa norma costituzionale non si riferisce, diversamente da quanto sostiene la difesa della Regione, esclusivamente alla fase organizzativa iniziale della pubblica Amministrazione, ma ne investe piuttosto il funzionamento nel suo complesso aspetto.

La Corte costituzionale ha già affermato (sentenza n. 9 del 1959) che l'apprezzamento sulla idoneità delle disposizioni legislative adottate per l'organizzazione di un Ente pubblico, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione, in quanto non contrastino con specifiche norme costituzionali, rientra nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore. Anche se, per ipotesi, potesse esercitarsi, rispetto al caso in esame, il sindacato sulla idoneità della risoluzione adottata con riguardo all'art. 97, primo comma, della Costituzione, dovrebbe pur sempre concludersi con un giudizio negativo circa la fondatezza della doglianza, giacché il riconoscimento del servizio, dettato da uno scopo di sostanziale giustizia, mal potrebbe, come tale, apparire in contrasto con i fini del buon funzionamento dell'Amministrazione, fini che possono essere solo garantiti e non conculcati dall'attuazione concreta del principio di eguaglianza fra i pubblici funzionari.

3. - Altrettanto infondata è la doglianza mossa in relazione all'art. 36 della Costituzione.

La legge impugnata riguarda esclusivamente la posizione giuridica e non quella economica degli insegnanti in questione, allo scopo di facilitare ai medesimi, col riconoscimento del servizio prestato, la progressione in carriera. Non può perciò parlarsi in alcun modo di violazione dell'art. 36 della Costituzione.

4. - Ciò vale a togliere fondamento all'ultima censura relativa alla violazione dell'art. 81, essendo chiaro che, se la legge impugnata non reca nessuna disposizione di natura economica, non la si poteva ritenere soggetta all'obbligo di cui all'invocato art. 81, quarto comma, della Costituzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 3 giugno 1965 recante "Provvedimenti riguardanti gli insegnanti delle scuole sussidiarie", proposta col ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 97, 36 e 81 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 marzo 1966.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE VERZÌ -
GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

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.