

Il Consiglio di Stato, in ordinanza 3462 del 3/7/2007, ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 11/2007. Ha evidenziato (implicitamente ma chiaramente e in coerenza con detta sentenza della Corte costituzionale) come il legislatore possa incidere sull'affidamento del cittadino nel principio di "sicurezza giuridica" solo quando non si sia in presenza di rapporti esauriti o definiti. A seguito della decisione del Consiglio di Stato non sarà riconosciuto il raddoppio di punteggio per i docenti in comuni di montagna ma sono stati fatti salvi i diritti acquisiti da coloro che avevano ottenuto la nomina in ruolo, negli scorsi anni, anche in virtù del doppio punteggio conseguito. **Per trarne argomenti utili alla causa degli avvocati-part-time leggi di seguito la sentenza della Corte costituzionale 11/2007 che ha fondato la decisione del Consiglio di Stato ...**

SENTENZA N. 11 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nonché dell'articolo 8-
nonies
, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, promossi, con ordinanza del 17 marzo 2005 dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione di Campobasso, e con due ordinanze del 10 gennaio 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Catania, rispettivamente iscritte al n. 316 del registro ordinanze del 2005, e n. 105 e n. 106 del registro ordinanze del 2006 e pubblicate nella
Gazzetta Ufficiale
della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2005 e n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione di Eleonora D'Aimmo, di Daniela Miller e di Giovanni Scuderi nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 7 novembre 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Giuseppe Ruta e Michele Marone per Eleonora D'Aimmo, Pietro Paternò Raddusa per Daniela Miller e Giovanni Scuderi, e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Nel corso di due giudizi promossi da alcuni docenti contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e avverso il Centro servizi amministrativi di Catania

(C.S.A.), per ottenere l'annullamento delle graduatorie provinciali permanenti, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Catania, con due ordinanze pressoché identiche (r.o. n. 106 e 105 del 2006) ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 28, 97 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella, prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nonché dell'articolo 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui le suddette disposizioni prevedono il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, (anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, recante «Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna») a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005, in particolare, nella parte in cui il comma 2 dell'art. 8-*nonies* consente la valutazione privilegiata del servizio reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, introducendo un meccanismo premiale, successivamente al momento della scelta delle sedi.

Il punto della tabella impugnata – che disciplina la valutazione dei titoli per la rideterminazione dell'ultimo scaglione delle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative ad ogni ordine e grado) – prevede che «il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, nelle isole minori e negli istituti penitenziari è valutato in misura doppia. Si intendono quali scuole di montagna quelle di cui almeno una sede è collocata in località situata sopra i 600 metri dal livello del mare».

L'art. 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, contiene una disposizione di interpretazione autentica del punto B.3), lettera *h*) della citata tabella, secondo cui il raddoppio del punteggio viene attribuito al servizio prestato esclusivamente nella sede scolastica, ubicata in Comune classificato come di montagna, situata al di sopra dei seicento metri e non anche a quello prestato in altre sedi diverse della stessa scuola, a partire dall'anno scolastico 2003-2004.

Il Tribunale siciliano premette che: a) l'integrazione e l'aggiornamento delle graduatorie permanenti, per gli anni scolastici 2005-2006 e 2006-2007, era stata disposta con decreto direttoriale (31 marzo 2005), sulla base delle disposizioni impugnate (richiamate nell'allegato n.

2 e nella nota n. 3); b) il C.S.A. di Catania aveva proceduto all'individuazione delle scuole della provincia di Catania da considerare come «scuole di montagna» (nota del 22 giugno 2005, n. prot. 16849); c) nelle graduatorie provinciali aggiornate, pubblicate dal C.S.A. in data 25 luglio 2005, i ricorrenti venivano collocati in graduatoria in posizione deteriore a causa dell'attribuzione del doppio punteggio assegnato ai docenti per il servizio reso in «scuole di montagna» negli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005.

Il Collegio remittente afferma la propria giurisdizione, atteso che l'art. 63, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ha mantenuto la giurisdizione amministrativa di legittimità in relazione alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale delle amministrazioni pubbliche, tra le quali rientrano anche i concorsi per soli titoli.

Quindi, nel ricostruire il quadro normativo, il Tribunale amministrativo regionale precisa che l'Amministrazione scolastica ha correttamente agito in attuazione delle disposizioni di legge in argomento, procedendo, al fine di assegnare il doppio punteggio, ad individuare le singole sedi scolastiche ubicate al di sopra dei seicento metri nell'ambito dell'elenco storico dei comuni classificati di montagna ai sensi della legge n. 991 del 1952, utilizzando quello predisposto dall'UNCEM (Unione Nazionale dei Comuni e delle Comunità Montane), al quale deve riconoscersi carattere di ufficialità e valore costitutivo.

Con riferimento alla rilevanza della questione, il Tribunale amministrativo regionale osserva che, alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta cautelare avrebbe dovuto essere rigettata; tuttavia, il Tribunale – dopo aver concesso temporaneamente la cautela – ritiene di sottoporre contestualmente alla Corte la verifica della costituzionalità della normativa in argomento al fine di pervenire alla decisione definitiva.

Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il Tribunale remittente deduce, sotto diversi profili, la violazione di più parametri costituzionali.

L'individuazione nella legge della tabella di valutazione dei titoli determinerebbe, in violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. la compressione delle attribuzioni dell'Amministrazione, con l'ulteriore effetto di «sopprimere le garanzie di imparzialità e responsabilità dei funzionari, contemplate nell'art. 28 Cost., portando ad una loro completa deresponsabilizzazione».

Inoltre, «pur non eliminandosi del tutto ogni forma di protezione giurisdizionale» sarebbe stato fortemente compromesso il diritto, costituzionalmente garantito, dei docenti precari di agire in giudizio per tutelare i loro diritti o interessi legittimi, «essendo stati questi costretti a intraprendere iniziative giudiziarie di estrema aleatorietà, dipendenti in tutto o in parte dall'eventuale proposizione di un incidente di costituzionalità da parte del giudice adito, nonché dall'esito favorevole del giudizio dinanzi la Corte costituzionale», con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.

Infine, il Tribunale ritiene che le norme impugnate, nella parte in cui prevedono il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, a partire dall'anno scolastico 2003-2004, anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge n. 90 del 1957, a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005, contrastino con gli artt. 3 e 97 Cost., atteso che l'esercizio della discrezionalità legislativa nella scelta dei criteri di valutazione dei titoli di servizio non sarebbe rispettosa dei principi di eguaglianza e di intrinseca ragionevolezza, nonché di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

A sostegno di tale prospettazione, il Tribunale mette in evidenza che, con le modifiche introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 97 del 2004, il meccanismo premiale è stato accordato in maniera indiscriminata agli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado; è stato generalizzato, essendo collegato solo all'inclusione del comune nell'elenco di cui alla legge n. 991 del 1952 e al dato altimetrico; è stato disancorato dall'accertamento dell'esistenza di un oggettivo stato di disagio. Il tutto, contrariamente alla disciplina prevista dalla legge n. 90 del 1957, la quale, per il servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, àncora il diritto ad una «speciale valutazione» al tipo di scuola, nonché a condizioni lavorative oggettivamente disagiate e di carattere eccezionale (scuola elementare pluriclasse, con uno o due insegnanti, accertato stato di concreto disagio).

Secondo il Tribunale, con il prescindere da qualsiasi concreta valutazione circa l'effettiva gravosità dell'impegno, sarebbe stato introdotto un meccanismo differenziato di valutazione di un'attività sostanzialmente identica (non vedendosi quale possa essere il disagio dell'insegnamento in sedi oltre i seicento metri, in epoca di viabilità capillare, con motorizzazione di massa e mezzi di trasporto pubblico diffusi, e locali scolastici riscaldati), così discriminando i docenti che non hanno insegnato in sedi sopra i seicento metri, nei comuni classificati di montagna.

Secondo il remittente è ravvisabile un ulteriore profilo di irragionevolezza per «anacronismo normativo», non potendosi paragonare la situazione attuale delle scuole di ogni ordine e grado

a quella delle scuole elementari pluriclasse, situate in zone disagiate e specificamente individuate, avuta presente dal legislatore del 1957.

Inoltre, sarebbe violato anche il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, Cost., venendo di fatto favoriti soggetti con minore esperienza didattica, nonostante quest'ultima costituisca elemento qualificante del processo di apprendimento degli allievi e del conseguente reclutamento dei docenti secondo criteri di merito.

Infine, un ulteriore profilo di incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sarebbe ravvisabile nell'art. 8-*nonies*, comma 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, che consente la valutazione privilegiata del servizio scolastico reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004. L'introduzione, successiva al momento della scelta delle sedi, di un meccanismo premiale per l'attività di servizio prestata avrebbe determinato l'alterazione della parità di trattamento dei concorrenti, trattandosi di graduatorie permanenti, nonchè la violazione del principio di affidamento del cittadino nella «sicurezza giuridica», attraverso un radicale mutamento dei criteri valutativi nel corso di una procedura concorsuale.

2. – In un giudizio promosso da una docente contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e avverso il Centro servizi amministrativi di Campobasso, per ottenere l'annullamento delle graduatorie provinciali permanenti, il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione di Campobasso (r.o. n. 316 del 2005), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*nonies*, comma 2, della legge n. 186 del 2004, nella parte in cui, ai fini dell'attribuzione del punteggio raddoppiato per il servizio prestato in sede scolastica collocata sopra i seicento metri nell'ambito di comune classificato di montagna, prende in considerazione il servizio reso nell'anno scolastico 2003-2004 e, cioè, in epoca anteriore all'entrata in vigore del meccanismo premiale.

Il Tribunale premette che la ricorrente precedeva le controinteressate nella graduatoria relativa all'anno scolastico 2003-2004; mentre, nella graduatoria impugnata – formulata sulla base delle previsioni di cui al paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 97 del 2004, e dell'articolo 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, con conseguente attribuzione del punteggio raddoppiato per lo svolgimento del servizio nelle sedi scolastiche ubicate in comuni di montagna – era stata superata dalle stesse. Ciò aveva comportato per la ricorrente l'esclusione dall'immissione in ruolo, prevista solo per i concorrenti che occupavano le prime tre posizioni.

Il Collegio precisa, altresì, di essersi pronunciato con contestuale sentenza parziale, nella quale – affermata la propria giurisdizione – ha annullato i provvedimenti nella parte in cui attribuivano ad una controinteressata il punteggio raddoppiato, avendo accertato che il servizio non era stato svolto in un comune classificato di montagna e nel contempo ha riservato la decisione sulle ulteriori censure all'esito del giudizio di costituzionalità.

Sotto il profilo della rilevanza, il remittente sottolinea che la norma censurata ha consentito alla controinteressata di ottenere nella graduatoria relativa all'anno 2004-2005 il punteggio raddoppiato per il servizio prestato, nell'anno scolastico 2003-2004, in una sede scolastica collocata sopra i seicento metri nell'ambito di un comune classificato di montagna, al contrario della ricorrente che ha beneficiato del punteggio ordinario, non avendo prestato servizio nelle suddette sedi. Di conseguenza, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità consentirebbe alla ricorrente di tornare a precedere la controinteressata in graduatoria.

Quanto alla non manifesta infondatezza, chiarisce che non è messa in discussione la possibilità del legislatore di introdurre un premio volto a riconoscere la peculiarità del servizio prestato in determinate sedi, ma solo la portata retroattiva della previsione normativa, che riconosce il meccanismo premiale dopo che è stato reso il servizio e è stata scelta la sede senza alcuna consapevolezza dei benefici futuri.

In particolare, mette in evidenza che, mancando la previsione del beneficio al momento della scelta delle sedi, la stessa scelta è stata effettuata da parte dei concorrenti, secondo l'ordine di graduatoria, sulla base di altre valutazioni di convenienza; con la conseguenza che le sedi di montagna sono rimaste tra quelle residue da scegliere da parte di chi occupava una posizione deteriore. Da ciò discenderebbe un contrasto con il principio di ragionevolezza, atteso che, dando rilievo a situazioni prodottesi nell'ambito di un diverso regime giuridico, i beneficiari sono individuati sulla base di un evento casuale e non di una scelta consapevole di prestare servizio in sedi disagiate in vista di un maggiore punteggio; il tutto, in danno di chi, avendo una migliore posizione in graduatoria per maggiore anzianità di servizio, non si è trovato nella sede «giusta» secondo la nuova normativa.

In conclusione, il contrasto è ravvisato, secondo l'insegnamento della Corte rispetto all'«affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica – essenziale elemento dello Stato di diritto – (che) non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sentenza n. 446 del 2002). Inoltre, la vanificazione della facoltà di scelta, rendendo «cieca» l'individuazione dei beneficiari del meccanismo premiale, violerebbe l'art. 97 Cost., attraverso l'introduzione in una procedura concorsuale di un mutamento radicale dei criteri di valutazione, così alterando l'originaria *par*

condicio
in danno di situazioni formatesi nell'affidamento della permanenza dei criteri medesimi.

3. – In tutti e tre i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni poste dal Tribunale amministrativo siciliano per insufficienza della motivazione in ordine al profilo della giurisdizione, atteso che il *petitum* sostanziale sarebbe diretto ad accertare la sussistenza dell'interesse del docente alla nomina, e pertanto, la controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 63 del d. lgs. n. 165 del 2001.

Nel merito, l'Avvocatura ritiene che non sia ravvisabile il vizio lamentato in relazione all'art. 97 Cost., consistente nell'aver il legislatore eroso le attribuzioni dell'Amministrazione attraverso la previsione della Tabella di valutazione dei titoli, relativa alla graduatoria di terza fascia, in un atto legislativo. Infatti, da un lato, l'iniziativa legislativa avrebbe predeterminato i soli criteri di valutazione dei titoli, senza incidere sulla potestà dell'Amministrazione di applicare quei criteri ai fini dell'aggiornamento della graduatoria e, dall'altro, avrebbe compiuto una complessiva riconsiderazione delle posizioni delle varie categorie di aspiranti iscritti nell'ultimo scaglione delle graduatorie e di riequilibrio delle posizioni dei precari.

Secondo la difesa erariale, inoltre, non sarebbe neppure configurabile una compromissione del diritto di difesa attesa la sindacabilità nelle rispettive sedi degli atti e dei provvedimenti disciplinanti la materia.

L'Avvocatura aggiunge che non sussiste neppure la prospettata violazione dell'art. 97 Cost. in relazione alla circostanza che il legislatore ha ritenuto di estendere la normativa a scuole diverse da quelle elementari pluriclassi, atteso che il disagio che caratterizza il servizio prestato presso le scuole elementari e le altre scuole appare identico.

Osserva, ancora, che la valutazione doppia dei titoli di servizio, anche a partire da quelli riferibili all'anno scolastico 2003-2004, è frutto di una scelta di politica legislativa insindacabile e non irrazionale, essendo volta a valorizzare un servizio svolto in condizioni di particolare difficoltà. Peraltro, secondo l'Avvocatura, è proprio il carattere permanente delle graduatorie che rende necessario il loro periodico aggiornamento.

Infine, la difesa erariale dubita della portata retroattiva della disposizione impugnata, atteso che la stessa avrebbe rideterminato il punteggio da attribuire per il servizio prestato nelle scuole di montagna rispetto alle graduatorie da formulare per l'anno scolastico successivo a quello dell'entrata in vigore.

Quindi, afferma la ragionevolezza della norma impugnata, frutto di un bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore nell'esercizio del proprio potere discrezionale. A sostegno del proprio assunto sottolinea che la norma trae origine dal favore del legislatore, presente già nella legge n. 90 del 1957, per il servizio prestato in difficili situazioni ambientali, con l'intento di incentivare la permanenza in tali sedi. Precisa che la norma impugnata ha inteso regolamentare gli «effetti attuali» di una situazione di fatto, quale l'avvenuto svolgimento del servizio in zone particolarmente disagiate, facendo prevalere l'esigenza di attribuire un vantaggio «da subito», rispetto all'esigenza di assicurare a tutti i docenti la conoscenza dei benefici al momento della scelta della sede, la quale avrebbe comportato il rinvio di un anno dell'attribuzione del beneficio.

4. – Si sono costituiti i ricorrenti di due dei giudizi principali (r.o. nn. 105 e 106 del 2006), entrambi concludendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità.

Si soffermano in particolare sulla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ingiustificata diversa disciplina di situazioni sostanzialmente identiche, non essendo il meccanismo premiale ancorato a situazioni di reale disagio.

5. – In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio ha depositato memorie in ciascuno dei giudizi di costituzionalità sollevati dal Tribunale amministrativo regionale di Catania, nelle quali ribadisce le difese già svolte, aggiungendo ulteriori argomentazioni.

In particolare, il fatto che il legislatore abbia inteso attribuire un particolare beneficio per i servizi espletati in specifiche situazioni di disagio, presso istituti scolastici situati in comuni di montagna, in isole minori ed in istituti penitenziari, a parere dell'Avvocatura, non appare né illogico, né censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale sotto diversi profili. Da un lato, in considerazione del rilievo che l'art. 44 Cost. attribuisce alle zone di montagna; dall'altro, per le esigenze di sviluppo dell'istruzione nelle zone montane nei suoi diversi aspetti (come diritto allo studio e come obbligo scolastico) e nei suoi diversi gradi.

6. – In prossimità dell'udienza uno dei ricorrenti costituiti (r.o. n. 105 del 2006) ha depositato memoria, nella quale ribadisce i pretesi profili di illogicità e iniquità delle norme impugnate.

Considerato in diritto

1. – **Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, dubita, in riferimento agli articoli 3, 24, 28, 97 e 113 della Costituzione, della legittimità costituzionale del** paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella, prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 allegata al medesimo decreto (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nonché dell'articolo 8- *nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, **nella parte in cui le suddette disposizioni prevedono il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, (anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, recante «Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna») a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005, in particolare, nella parte in cui il comma 2 dell'art. 8-*nonies* consente la valutazione privilegiata del servizio reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, introducendo un meccanismo premiale, successivamente al momento della scelta delle sedi.**

Il giudice siciliano ritiene che i criteri di attribuzione dei punteggi individuati dalla legge e contenuti nella tabella impugnata contrastino con l'articolo 97, comma 2, della Costituzione, poiché comprimono le attribuzioni dell'amministrazione, con l'ulteriore effetto di «sopprimere le garanzie di imparzialità e responsabilità dei funzionari, contemplate nell'art. 28 della Costituzione, portando ad una loro completa deresponsabilizzazione».

Deduce, inoltre, la violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione atteso che, «pur non eliminandosi del tutto ogni forma di protezione giurisdizionale», sarebbe stato fortemente compromesso il diritto, costituzionalmente garantito, dei docenti precari di agire in giudizio per

tutelare i loro diritti o interessi legittimi, «essendo stati questi costretti a intraprendere iniziative giudiziarie di estrema aleatorietà, dipendenti in tutto o in parte dall'eventuale proposizione di un incidente di costituzionalità da parte del giudice adito, nonché dell'esito favorevole del giudizio dinanzi la Corte costituzionale».

Secondo il giudice remittente le disposizioni censurate – nel prevedere il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna di cui alla legge n. 90 del 1957, a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005 – violano gli artt. 3 e 97, della Costituzione, atteso che l'esercizio della discrezionalità legislativa nella scelta dei criteri di valutazione dei titoli di servizio non sarebbe rispettosa dei principi di eguaglianza e di intrinseca ragionevolezza, nonché di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. In particolare, con il prescindere da qualsiasi concreta valutazione circa l'effettiva gravosità dell'impegno – al contrario di quanto previsto dalla legge n. 90 del 1957 per le scuole elementari di montagna – sarebbe stato introdotto un meccanismo differenziato per valutare un'attività sostanzialmente identica, così discriminando i docenti che non hanno insegnato in comuni, sopra i seicento metri, classificati di montagna. Inoltre, non potendosi paragonare la situazione attuale delle scuole di ogni ordine e grado a quella delle scuole elementari pluriclasse, situate in zone disagiate e specificamente individuate, avuta presente dal legislatore del 1957, sarebbe ravvisabile un ulteriore profilo di irragionevolezza per «anacronismo normativo». Ancora, venendo di fatto favoriti soggetti con minore esperienza didattica, nonostante quest'ultima costituisca elemento qualificante del processo di apprendimento degli allievi e del conseguente reclutamento dei docenti secondo criteri di merito, sarebbe violato anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Infine, il Tribunale remittente sostiene l'illegittimità dell'art. 8-*nonies*, comma 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, nella parte in cui consente la valutazione privilegiata del servizio scolastico reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, introducendo, successivamente al momento della scelta delle sedi, un meccanismo premiale per l'attività di servizio prestata e determinando l'alterazione della parità di trattamento dei concorrenti, trattandosi di graduatorie permanenti, nonchè la violazione del principio di affidamento del cittadino nella «sicurezza giuridica» attraverso un radicale mutamento dei criteri valutativi.

1.1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione di Campobasso, dubita, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 8-*nonies*, comma 2, della legge n. 186 del 2004, nella parte in cui, ai fini dell'attribuzione del punteggio raddoppiato per il servizio prestato in sede scolastica collocata sopra i seicento metri nell'ambito di comune classificato di montagna, prende in considerazione il servizio reso nell'anno scolastico 2003-2004 e, cioè, in epoca anteriore all'entrata in vigore del meccanismo

premiale.

Il Giudice molisano ritiene che la norma censurata, dando rilievo a situazioni prodottesi nell'ambito di un diverso regime giuridico, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento dei beneficiari, i quali verrebbero individuati sulla base di un evento casuale e non di una scelta consapevole di prestare servizio in sedi disagiate in vista di un maggiore punteggio, danneggiando chi, avendo una migliore posizione in graduatoria per maggiore anzianità di servizio, non si è trovato nella sede «giusta» secondo la nuova normativa.

Secondo il Giudice remittente, inoltre, la norma contrasterebbe con «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica – essenziale elemento dello Stato di diritto – (che) non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» e altererebbe l'originaria parità di trattamento attraverso l'introduzione in una procedura concorsuale di un mutamento radicale dei criteri di valutazione.

2. – In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità parzialmente coincidenti, i giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia.

3. **–** Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale per difetto di giurisdizione del giudice remittente. Il Tribunale ha motivato in modo plausibile in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione in materia di controversie relative alle procedure concorsuali per le assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 63, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Per costante orientamento di questa Corte, ciò è sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni (sentenze n. 144 del 2005 e n. 291 del 2001).

4. – La disciplina in vigore per circa un cinquantennio (1957-2004) prevedeva che la «speciale valutazione del servizio prestato in scuole di montagna» fosse attribuita, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge n. 90 del 1957, in ragione del particolare servizio reso dai docenti negli istituti situati nelle zone di montagna (nonché nelle piccole isole e negli istituti penitenziari); servizio consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse (così detto insegnamento pluriclasse), in comuni individuati secondo criteri combinati (altimetrico, territoriale, reddituale) fissati dall'art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), richiamato dall'art. 1 della suddetta legge n. 90 del 1957.

Il meccanismo premiale introdotto dall'impugnato decreto-legge n. 97 del 2004, convertito dalla legge 143 del 2004, prevede l'attribuzione di un doppio punteggio all'insegnamento prestato in tutte le scuole di ogni ordine e grado «situate nei comuni di montagna di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, di cui almeno una sede è collocata in località situata sopra i 600 metri dal livello del mare» (lettera *h* del punto B.3) della Tabella).

Con il secondo decreto-legge n. 136 del 2004, convertito dalla legge n. 186 del 2004 (emanato a distanza di un mese dal primo e anch'esso censurato), è stata dettata l'interpretazione autentica del punto B.3), lettera *h*) della citata tabella, secondo cui il raddoppio del punteggio viene attribuito al servizio prestato esclusivamente nella sede scolastica, ubicata in Comune classificato come di montagna, situata al di sopra dei seicento metri (e non anche a quello prestato in altre sedi diverse della stessa scuola) ed a partire dall'anno scolastico 2003-2004 (art. 8-*nonies*).

5. – Sono preliminari le censure generali sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, relative al contrasto, da un lato, con gli artt. 28 e 97 Cost. e, dall'altro, con gli artt. 24 e 113 Cost.

Entrambe le questioni non sono fondate.

Quanto alla prima, la predeterminazione nella legge del valore da attribuire ai titoli non viola il principio di imparzialità e buon andamento, ma, al contrario, lo garantisce. Né deresponsabilizza i funzionari, i quali comunque provvedono a dare attuazione ai criteri legislativi mediante la formazione delle graduatorie (cfr. sentenze n. 142 del 1998 e n. 463 del 1997).

Quanto alla seconda, la scelta di disciplinare con legge la valutazione dei titoli non ha incidenza sul diritto di difesa dei docenti, né sul diritto degli stessi di agire a tutela dei propri interessi (cfr. sentenza n. 213 del 2005).

6. – Parimenti infondate sono le censure, sostanzialmente coincidenti, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia e da quello del Molise, relativamente all'art. 8-*nonies*,

comma 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito dalla legge n. 136 del 2004, nella parte in cui consente la valutazione privilegiata del servizio scolastico reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, ovvero in epoca anteriore all'introduzione del meccanismo premiale, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

In primo luogo, la disposizione interpretata, per il suo stesso contenuto (valutazione dei titoli per la rideterminazione della graduatoria), non poteva che avere ad oggetto titoli precedentemente acquisiti. **Questa Corte ha ripetutamente chiarito che il principio di tutela dell'affidamento del cittadino – elemento essenziale dello Stato di diritto – si considera leso da quelle disposizioni retroattive – nella cui categoria non rientra quella in esame – che «trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sentenze n. 409 del 2005, n. 446 del 2002, n. 822 del 1988 e n. 210 del 1971). La norma delimita ad un anno la considerazione del servizio prestato e, quindi, non incide su situazioni ormai definite.**

In secondo luogo, in tema di sperequazioni nell'inserimento in graduatoria permanente, questa Corte ha già affermato che il collocamento in graduatoria e la conservazione di una posizione nella medesima costituiscono mere aspettative (sent. n. 168 del 2004). Proprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in una realtà soggetta a ciclico mutamento.

In terzo luogo, non si ravvisano i lamentati profili di difetto di ragionevolezza e di violazione della parità di trattamento, denunciati con riferimento alla circostanza che i criteri di valutazione del servizio già prestato sarebbero stati mutati nel corso di una procedura concorsuale. Spetta al legislatore di stabilire e mutare i criteri di valutazione dei titoli per perseguire interessi generali. I concorrenti, in considerazione della natura di mera aspettativa di chi attende il collocamento in graduatoria, non possono vantare né un diritto alla stabilità della disciplina, né un diritto a sfruttarne i mutamenti.

7. – Fondata è, invece, la questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., per la parte in cui la lettera *h*) del punto B.3) della tabella prevista dall'art. 1 del decreto-legge n. 97 del 2004 e allegata al medesimo decreto, convertito dalla legge 143 del 2004, prevede il raddoppio del punteggio per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna «anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna di cui alla legge n. 90 del 1957».

Il riconoscimento del meccanismo premiale sulla base del solo criterio altimetrico contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost.

Questa Corte ha già ritenuto inidoneo il solo criterio altimetrico, definito come «casuale», per l'attribuzione di benefici (sentenze n. 370 del 1985 e n. 254 del 1989). Anche nel caso in esame, tale criterio non basta per differenziare la posizione di chi insegna in scuole di montagna rispetto alla generalità degli insegnanti: il mero dato orografico non è in grado, se non ancorato alle condizioni dell'insegnamento, di fondare un diverso criterio di valutazione dei titoli di servizio.

Il giudice remittente reputa che l'attribuzione del punteggio raddoppiato a tutti gli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado solo perché situate nei comuni di montagna integri un trattamento diverso di situazioni che, non essendo idoneamente differenziate, risultano sostanzialmente identiche, in violazione dell'art. 3 Cost. Egli ritiene, invece, che sia idoneo criterio di differenziazione per l'attribuzione del doppio punteggio il servizio prestato nelle scuole elementari pluriclasse, alla stregua della disciplina della legge n. 90 del 1957 e, in questi termini, delimita il *petitum*.

In effetti, nell'ordinamento esiste già una legislazione di favore per le sole scuole elementari di montagna (legge n. 90 del 1957), consolidata nel tempo (dal 1957 al 2004), secondo la quale la differenziazione rispetto a tutti gli altri insegnanti trova fondamento nell'insegnamento in scuole pluriclassi, quindi nell'effettiva gravosità dell'impegno didattico richiesto, consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse.

Pure violato è l'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento dell'azione amministrativa, atteso che il maggior punteggio così attribuito prescinde totalmente dall'esperienza didattica e, quindi, dai criteri di merito che devono essere alla base del reclutamento dei docenti.

Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 97 del 2004 e allegata al medesimo decreto, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 143 del 2004, nella parte in cui, con riferimento ai comuni di montagna, non limita l'attribuzione del doppio punteggio alle scuole

pluriclasse.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto, (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui, con riferimento ai comuni di montagna, non limita l'attribuzione del doppio punteggio alle scuole pluriclasse;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella, prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto, (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, sollevata, in riferimento agli articoli 24, 28, 97 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Catania, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8-*nonies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Catania e dal Tribunale amministrativo regionale del Molise, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Cosi deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA