



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 2843 del 2011, proposto da:

██████████, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Discepolo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Conca D'Oro, n.184/190 Pal. D;

***contro***

Provincia di Ancona, non costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. MARCHE-ANCONA, Sezione I, n. 03330/2010, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 febbraio 2018 il Cons. Angela Rotondano e udito per l'appellante l'avvocato Discepolo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. [REDACTED] ha appellato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche, I, 4 ottobre 2010, n.3330, che ha respinto il suo ricorso per l'annullamento del provvedimento di decadenza dall'impiego, giusta deliberazione della Giunta Provinciale di Ancona n. 136 del 4 febbraio 1992, in ragione dell'asserita carenza del titolo di studio di ammissione (diploma di scuola media).

L'appellante ha premesso: a) di essere stata nominata, all'esito del superamento della prescritta prova di idoneità, operatore bidello in ruolo a tempo indeterminato presso il Liceo Scientifico "Luigi di Savoia" di Ancona, con deliberazione di Giunta Provinciale n. 849 del 3 aprile 1990, e di avere prestato regolarmente servizio dalla data dell'assunzione, svolgendo le relative mansioni con assiduità e incontestata capacità; b) di essere destinataria di un provvedimento di sospensione dall'impiego di operatore scolastico, adottato dalla Giunta Provinciale di Ancona nella seduta del 10 dicembre 1991, in attesa di accertare il possesso dei requisiti di assunzione; c) di aver impugnato tale provvedimento innanzi al TAR per le Marche che con ordinanza n.16/1992 ne aveva sospeso gli effetti; d) di essere stata poi dichiarata decaduta dall'impiego con deliberazione n. 136 del 4 febbraio 1992 della Giunta Provinciale di Ancona; e) di aver impugnato anche questo nuovo provvedimento innanzi al TAR per le Marche, deducendone l'illegittimità per: 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 221 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 e dell'art. 2 della L. 29 marzo 1983, n. 93; contraddittorietà con precedenti determinazioni; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 247 T.U.L.C.P.; ulteriore eccesso di potere; 3) violazione e falsa applicazione dei principi

generali in materia di decadenza dall'impiego pubblico; eccesso di potere; f) di essere stata riammessa in servizio giusta ordinanza n. 115 del 1992 con cui il tribunale adito aveva sospeso gli effetti del provvedimento impugnato; g) di aver prestato quindi servizio quale operatore scolastico prima presso l'amministrazione provinciale e poi presso quella statale, alla quale era stata trasferita ai sensi della legge del 3 maggio 1999, n. 124, con il profilo di collaboratore scolastico di ruolo.

Ha precisato che con la sentenza segnata in epigrafe l'adito tribunale aveva respinto il ricorso ravvisando l'infondatezza delle censure formulate, *“salvo, tuttavia, l'obbligo delle Amministrazioni datrici di lavoro (...) di tener conto di tutti gli svolgimenti della vicenda, sia di quelli derivanti dall'affidamento obiettivamente creatosi circa la validità della prosecuzione del rapporto malgrado l'adozione del provvedimento di decadenza (il servizio prestato continuativamente dall'11.3.1992 in poi; cfr. i documenti prodotti il 3.08.2007), sia, eventualmente, di ogni altro fatto suscettibile di influire su una regolarizzazione del rapporto stesso (un successivo conseguimento del diploma di licenza di scuola media, del quale, peraltro, non v'è agli atti del giudizio alcuna prova)”*.

3. A sostegno del gravame l'interessata ha lamentato violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 7 e 221 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 e dell'art. 2 della l. 29.03.1983, n. 93; violazione e falsa applicazione dell'art. 247 del T.U.L.C.P.; violazione e falsa applicazione dei principi generali in materia di decadenza dell'impiego pubblico e di revoca e caducazione di situazioni giuridiche consolidate; eccesso di potere.

L'Amministrazione appellata non è costituita in giudizio.

4. All'udienza pubblica del 15 febbraio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

5. E' contestata la legittimità del provvedimento di decadenza dall'impiego adottato dalla Giunta Provinciale di Ancona nei confronti della [REDACTED] a

distanza di due anni dalla sua assunzione in servizio come operatore bidello di ruolo, a tempo indeterminato, presso gli istituti scolastici di competenza provinciale.

Secondo l'interessata la sentenza di primo grado, che ha ritenuto legittimo tale provvedimento, sarebbe erronea per non aver fatto buon governo dei principi generali in materia di decadenza dal pubblico impiego nonché di revoca e caducazione degli effetti degli atti amministrativi, lì dove ha condiviso la tesi dell'Amministrazione, secondo cui ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro quale operatore bidello fosse, all'epoca dell'assunzione, necessario il possesso del titolo di scuola media, senza tener conto che risultava comunque comprovato l'assolvimento dell'obbligo scolastico minimo e delle effettive mansioni svolte dall'operatore bidello (svolte con piena soddisfazione dell'ente e consistenti nell'attività di apertura e chiusura della scuola, di pulizia delle aule e di controllo dell'edificio scolastico) che come tali non presupponevano una particolare cultura.

Inoltre, sempre secondo l'appellante, non potevano condividersi le tesi del primo giudice né quanto all'implicita abrogazione dell'art. 7 del R.D. 389 del 1934, non esistendo alcuna incompatibilità tra le due discipline, né quanto all'affermazione che la corretta applicazione del R.D. 577 del 1928 postulerebbe la necessaria dimostrazione della frequenza scolastica fino al quattordicesimo anno, circostanza che peraltro l'amministrazione non aveva neppure rappresentato; sotto altro concorrente profilo l'appellante ha aggiunto che l'art. 247 del T.U.L.P.C., in conformità ai principi generali dettati in materia di pubblico impiego di cui all'art. 127 del d.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957, subordina l'adozione del provvedimento di decadenza a ben precise condizioni, insussistenti nel caso di specie, quali il conseguimento dell'assunzione attraverso la produzione ad opera del dipendente di documenti falsi o atti fraudolenti. Infine la circostanza di aver svolto adeguatamente le mansioni per le quali era stata assunta

con piena soddisfazione dell'ente avrebbe rilevato un ulteriore profilo di erroneità della sentenza per aver del tutto obliterato il legittimo affidamento riposto da essa appellante nel consolidamento della sua posizione lavorativa, anche in considerazione del lasso temporale intercorso tra la nomina in ruolo (3 aprile 1990) e la dichiarazione di decadenza (7 febbraio 1992).

6. L'appello è infondato, non meritando la sentenza impugnata le critiche che le sono state rivolte.

6.1. Essa innanzitutto evidenzia come la ██████████ non abbia mai dedotto, né provato che, benché sfornita del diploma di licenza di scuola dell'obbligo (che era all'epoca il diploma di licenza di scuola media istituita ex L. 31.12.1962, n. 1859), avesse assolto l'obbligo scolastico, non avendo ella neppure frequentato i corsi di avviamento la cui frequenza era prevista ai sensi degli artt. 171 e seg. del R.D. 577 del 1928 (Testo Unico delle leggi e delle norme giuridiche sull'istruzione elementare, post elementare e sulle sue opere di integrazione), in base alla quale *“L'istruzione dei fanciulli dal sesto al quattordicesimo anno di età è obbligatoria”*.

Non coglie nel segno al riguardo la censura secondo cui per la nomina a operatore scolastico di ruolo non fosse necessario il diploma di scuola media.

6.2. Al momento della conclusione della procedura di assunzione per l'accesso dall'esterno ai posti di 3<sup>^</sup> qualifica funzionale “OPERATORE” tra i requisiti era espressamente prevista la *“Licenza della scuola dell'obbligo e qualificazione professionale se richiesta”*. L'allegato A al D.P.R. 25.6.1983, n. 347 così descriveva le mansioni del personale di 3<sup>^</sup> qualifica impiegato nell'area stessa: *“In questa area sono comprese, assieme all'eventuale espletamento in modo integrato delle attività e funzioni previste nella qualifica funzionale precedente, funzioni consistenti in iniziative complementari e sussidiarie all'attività educativa e assistenziale e, cioè, assieme alla pulizia, riordino e manutenzione locali (scolastici e di assistenza),*

*funzioni di collaborazione con il personale di cucina per preparazione, distribuzione e somministrazione dei cibi, attività di cura dell'igiene personale degli utenti dei servizi, l'effettuazione di semplici lavori di manutenzione, nonché attività di sorveglianza degli utenti nelle situazioni in cui sono in carico all'ente. Le funzioni di collaborazione comprendono anche quelle inerenti la presenza, nei vari servizi scolastici e/o socio assistenziali, di soggetti portatori di handicaps. Dette attività possono essere svolte in modo integrato.”*

Per l'accesso dall'esterno alla prima qualifica funzionale -ADDETTO alle PULIZIE - ed alla seconda qualifica funzionale - AUSILIARIO - era invece richiesto il requisito dell'“*assolvimento della scuola dell'obbligo*”.

Prima dell'emanazione della legge 31.12.1962, n. 1859, l'assolvimento dell'obbligo scolastico consisteva nell'obbligo di impegnare i fanciulli negli studi fino al compimento del quattordicesimo anno o mediante la possibilità di proseguire fino a tale età la frequenza della scuola elementare ovvero tramite quella di frequentare corsi, esercitazioni e simili di istruzione tenuti da istituzioni di educazione e di cultura (art. 172 del T.U. citato), fino all'istituzione, con legge 7.1.1929, n. 8, della scuola secondaria di avviamento al lavoro affinché fosse impartita ai fanciulli l'istruzione post-elementare obbligatoria.

Come bene chiarito dal giudice di prime cure, la nozione di istruzione obbligatoria è mutata con la legge 31.12.1962, n. 1859 sull'istituzione e l'ordinamento della scuola media (unica) statale, non fondandosi più sulla sola frequenza scolastica obbligatoria fino ai quattordici anni, ma legandosi al compimento, con esito favorevole, cioè al conseguimento di una licenza, di un corso di studi medio, di tre anni, successivo a quello dei cinque anni di scuola elementare.

Sulla base delle disposizioni della citata legge, puntualmente richiamate e analizzate dal T.a.r., emerge, incontrovertibilmente, che i nati dall'anno 1951 in poi adempivano

all'obbligo scolastico solo conseguendo il diploma di licenza della nuova scuola media (essendo comunque prosciolti da tale obbligo solo se, al compimento del quindicesimo anno di età, dimostrassero di aver osservato per almeno otto anni le norme sull'obbligo scolastico) e che riguardo ad essi il diploma di licenza della istituita scuola media, realizzando l'adempimento dell'obbligo scolastico, andava qualificato come *“licenza della scuola dell'obbligo”*.

6.3. Pertanto l'appellante, nata il 4.3.1959, era soggetta all'obbligo scolastico del conseguimento del diploma di licenza media al termine del corso di studi della scuola media istituita con la legge 31.12.1962, n. 1859, ma non aveva ottenuto tale diploma all'epoca del suo avviamento all'impiego e della sua assunzione in servizio come operatore-bidello, 3<sup>a</sup> qualifica funzionale, avvenuti nel periodo marzo-maggio 1990, secondo quanto prescritto, come requisito culturale minimo, per l'accesso dall'esterno al posto della qualifica e del profilo in questione ai sensi della normativa di cui al vigente allegato A al d.P.R. n. 347 del 1983.

6.4. Giova, altresì, evidenziare come l'assunzione della [REDACTED] sia avvenuta sulla base di una dichiarazione in cui la ricorrente genericamente ha dichiarato di possedere i requisiti necessari, sicché non rileva la circostanza, valorizzata dalla difesa dell'appellante, che essa fosse stata avviata all'impiego in precedenza con assunzioni temporanee nella III qualifica funzionale e nella figura professionale di bidella presso istituti scolastici il cui personale ausiliario pure dipendeva dagli enti locali (Comune di Ancona; Provincia di Ancona) senza che a ciò avesse ostato la mancanza da parte sua del diploma di licenza della scuola media.

6.5. In conclusione il provvedimento di destituzione è stato legittimamente adottato dall'Amministrazione in quanto ricorre, nella fattispecie, l'ipotesi di *“impiego conseguito mediante la produzione di documenti viziati da invalidità non sanabile”*, (configurabile

allorché *“l’invalidità del documento tocchi gli atti in esso rappresentati o certificati”*), ipotesi contemplata dall’art. 127 del D.P.R. 10.1.1957, n. 3 (Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), norma della quale l’Amministrazione, pure in assenza di un’espressa indicazione degli estremi di legge vigente, ha fatto piena applicazione, trattandosi dell’unica disciplina che, all’epoca, regolava la materia in assenza di norme di legge sopravvenute all’abrogazione delle disposizioni di cui all’art. 247 del R.D. n. 383 del 1934, come richiesto dall’art. 51 comma 8 della legge 142 del 1990: ciò è dimostrato dal fatto che tale affermazione si legge nel preambolo motivazionale dell’impugnata deliberazione della Giunta Provinciale di Ancona, che ha fatto corretta applicazione delle disposizioni vigenti in materia, tenuto conto che il disposto dell’art. 51, comma ottavo, della legge n. 142 del 1990 sul nuovo ordinamento dell’autonomia locale, disciplina all’epoca vigente (e a seguito della cui entrata in vigore veniva abrogato l’art. 247 del R.D. 3.3.1934, n. 383), aveva riservato alla legge la disciplina dell’accesso al rapporto di pubblico impiego, delle *“cause di cessazione dello stesso”*, delle garanzie del personale in ordine all’esercizio dei diritti fondamentali .

Nel caso di specie, come correttamente osservato dal primo giudice, non vi è neppure mera invalidità, ma addirittura inesistenza sia fattuale, sia documentale del titolo di studio-licenza di scuola media che costituiva requisito per l’assunzione e dalla cui assenza non poteva che conseguire il provvedimento decadenziale adottato, comportante la cessazione, per volontà unilaterale dell’Amministrazione, del rapporto di pubblico impiego.

A tanto consegue l’irrilevanza della prospettazioni sollevata dall’appellante circa la mancata produzione da parte sua di documenti falsi o fraudolenti e circa l’affidamento asseritamente determinato dal perdurare del rapporto di lavoro per circa due anni; così



come anche l'ottenimento nelle more del diploma di scuola media inferiore non è di per sé idoneo a sanare il vizio costituito dalla mancanza del titolo di studio richiesto per ricoprire quel ruolo al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro (salva la possibilità per l'Amministrazione di tenerne conto ai fini di una regolarizzazione postuma del rapporto di impiego, profilo che esula dall'oggetto della presente controversia).

7. L'appello deve essere pertanto respinto.

Nulla per le spese, non essendosi costituita l'Amministrazione appellata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 15 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Angela Rotondano**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Saltelli**

IL SEGRETARIO