

La tutela del diritto allo studio dei dipendenti pubblici

Autore: Ippoliti Angelo

In: Diritto amministrativo

La sentenza 23 settembre 2005, n. 7362 del Tar del Lazio fornisce alcune delucidazioni riguardo al diritto allo studio dei dipendenti pubblici.

Può rilevarsi, rispetto a tale pronuncia, che il ricorrente, in qualità di dipendente della Polizia Municipale del Comune di Roma, aveva chiesto di poter fruire, per l'anno accademico 1995-96, dei permessi di studio di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 395/1988.

Il Comune di Roma, da un lato, aveva concesso le 150 ore di permesso straordinario retribuito per motivi di studio e, dall'altro, aveva precisato che i permessi utilizzati sarebbero stati considerati, qualora fosse mancata la certificazione richiesta a giustificazione dei medesimi, come aspettativa per motivi di famiglia, con, fra l'altro, conseguente recupero delle relative competenze economiche.

Ebbene, il dipendente pubblico summenzionato ha utilizzato i permessi concessigli: ha sostenuto, peraltro, due esami universitari ed ha poi presentato la relativa documentazione all'Amministrazione suddetta.

Tuttavia costui, in taluni periodi di assenza dal lavoro, è stato considerato in aspettativa per motivi di famiglia; conseguentemente, egli ha deciso di adire la magistratura al fine di salvaguardare il suo diritto allo studio.

Il Tar del Lazio ha spiegato: "Al riguardo, stabilisce testualmente l'art. 3 ("Diritto allo studio") del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395 - recante le "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale di cui all'art. 12 della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93" - che "Al fine di garantire il diritto allo studio sono concessi permessi straordinari retribuiti, nella misura massima di centocinquanta ore annue individuali." (comma 1), e che "I permessi di cui al comma 1 sono concessi per la frequenza di corsi finalizzati al conseguimento di titoli di studio in corsi universitari, postuniversitari, di scuole di istruzione primaria, secondaria e di qualificazione professionale, statali, paritarie o legalmente riconosciute, o comunque abilitate al rilascio di titoli di studio legali o attestati professionali riconosciuti dall'ordinamento pubblico." (comma 2). E' prescritto, altresì, che il personale interessato ai corsi "ha diritto, salvo eccezionali ed inderogabili esigenze di servizio, a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami e non è obbligato a prestazioni di lavoro straordinario o durante i giorni festivi e di riposo settimanale." (comma 4), ed "è tenuto a presentare alla propria amministrazione idonea certificazione in ordine alla iscrizione ed alla frequenza alle scuole ed ai corsi, nonché agli esami finali sostenuti. In mancanza delle predette certificazioni, i permessi già utilizzati vengono considerati come aspettativa per motivi personali." (comma 6). A sua volta, l'art. 24 (parimenti

rubricato "Diritto allo studio") del d.P.R. 3 agosto 1990, n. 333 ("Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo 23 dicembre 1989 concernente il personale del comparto delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi o associazioni, di cui all'art. 4, D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68") statuisce, al comma 5, che "Per la concessione dei permessi i dipendenti interessati debbono presentare, prima dell'inizio dei corsi, il certificato di iscrizione e, al termine degli stessi, il certificato di frequenza e quello degli esami sostenuti." Dal combinato disposto delle norme sopra riportate si evince, dunque, che la disciplina di settore non solo non prevede il numero minimo degli esami da documentare, ma neppure prescrive che gli esami finali, ai quali l'interessato si sia sottoposto nel corso o al termine dell'anno accademico, debbano essere stati superati, bensì si limita a richiedere la certificazione relativa a quelli sostenuti. Nel privilegiare, pertanto, la lettera della norma che, nella circostanza, è chiara e non necessita di ulteriori specificazioni o interpretazioni di sorta ("in claris non fit interpretatio"), va in ogni caso riconosciuto che il dettato normativo risponde pienamente alla "ratio" dell'istituto delle 150 ore, dacché tende a facilitare il diritto allo studio e ad agevolare lo svolgimento delle attività didattiche e la preparazione agli esami. Se, poi, come nel caso di specie, accade che uno o più esami finali non vengano superati, ciò non può legittimare l'operato dell'Amministrazione che provveda a considerare i permessi utilizzati come aspettativa per motivi personali. Deve, invero, osservarsi che non il mancato superamento degli esami conduce ad una siffatta qualificazione giuridica delle ore di studio usufruite, bensì soltanto l'omessa produzione della certificazione relativa all'iscrizione ed alla frequenza alle scuole ed ai corsi, oltre a quella concernente gli esami finali sostenuti (cfr. art. 3, d.P.R. n. 395/1988, comma 6, secondo alinea). Del resto, la riprova della correttezza di tale assunto si ricava dal disposto di cui all'art. 24, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 333/1990, laddove è stabilito che i permessi, qualora le richieste superino il tre per cento delle unità in servizio presso ciascuna amministrazione all'inizio dell'anno, vengono concessi secondo un determinato ordine, che vede prioritariamente indicati, unitamente ai dipendenti che frequentino l'ultimo anno del corso di studi, coloro che, studenti universitari o post-universitari, abbiano superato gli esami degli anni precedenti. Come si vede, il superamento degli esami è situazione che privilegia la concessione dei permessi, allorché la richiesta sia superiore a determinati limiti percentuali, ma non si pone quale condizione indispensabile al fine di poterne comunque usufruire, nell'ipotesi in cui residui la possibilità di accordarli anche a chi, come il ricorrente, non abbia superato tutti gli esami sostenuti al termine o nel corso dell'anno accademico. Rappresenta, dunque, un'evidente forzatura della vigente disciplina la disposizione comunale, contenuta nella circolare n. 65469 del 14 luglio 1994, la quale prescrive il superamento di almeno due esami finali, pena la qualificazione dell'assenza come aspettativa non retribuita per motivi di famiglia. E' senz'altro ben vero che ogni amministrazione interessata è abilitata ad "introdurre norme regolamentari che, ad integrazione degli accordi e non in contrasto con essi, stabiliscano le «modalità» attraverso le quali venga fornita prova dell'accesso alla sede universitaria e del reale svolgimento delle attività indicate nella richiesta" (cfr. T.A.R. Toscana, 6 dicembre 1988, n. 1987). Non è, tuttavia, consentito travalicare i limiti della norma, prevedendo condizioni e modalità addirittura in contrasto con la lettera, oltre che con lo spirito della disciplina fondamentale di riferimento. Né, d'altra parte, può essere condivisa la giustificazione addotta dalla difesa comunale, a sostegno della restrittiva prescrizione imposta all'esercizio del diritto allo studio, giustificazione che si fonda sulla necessità di evitare speculazioni "in subiecta materia" e, quindi, di assicurare una proficua frequenza dei

corsi, dal momento che la frequenza obbligatoria non è ormai più richiesta dalla quasi totalità degli istituti universitari. Trattasi, invero, di argomento che non convince, giacché trascura di considerare, in primo luogo, che, all'atto dell'introduzione delle cosiddette centocinquanta ore, la frequenza obbligatoria non era già più richiesta in molti istituti di Facoltà universitarie, specialmente umanistiche, sicché ben presente doveva avere il legislatore la situazione relativa alla regolamentazione della frequenza dei corsi di studio, presso le varie Università italiane, dovendosi, al limite, restringere illogicamente il diritto di usufruire dei permessi di studio alle sole ipotesi di iscrizione a corsi universitari che richiedano la frequenza obbligatoria. D'altro canto, l'attività dello studente nella sede universitaria non si esaurisce nella frequenza dei corsi e nella partecipazione ai relativi esami, ma comporta una serie di adempimenti indispensabili, connessi e tutt'altro che marginali, che inducono a ritenere più aderente allo spirito ed alla lettera della norma, un'interpretazione della stessa che consideri i permessi da concedere "diretti a consentire allo studente dipendente pubblico l'accesso all'università per svolgervi ogni attività «necessaria»: iscrizioni, esami, assistenza e presenza alle lezioni" (cfr. TAR Toscana, n. 1987/1988, cit.), e quant'altro risulti collegato e finalizzato all'esigenza di pervenire, in tempi ragionevoli, all'ultimazione con profitto degli studi universitari intrapresi. Non sembra, pertanto, condivisibile la posizione assunta dall'Amministrazione intimata, che tende a penalizzare eccessivamente i dipendenti che, a volte incolpevolmente e per ragioni contingenti ed imprevedibili, si trovino a non poter documentare l'avvenuto superamento di almeno due esami nel corso dell'anno accademico, del resto neppure richiesto dalla normativa di settore. Con riferimento, infine, alla specifica posizione dell'attuale ricorrente, corre obbligo osservare che l'interessato, al momento della presentazione, in data 15 dicembre 1995, della richiesta di congedo studi per l'anno 1996, non era verosimilmente al corrente della restrittiva prescrizione imposta dall'Amministrazione di appartenenza. Invero, il modulo di domanda utilizzato e sottoscritto nella circostanza non conteneva il rinvio "a quanto previsto dalla circolare prot. n. 64569 del 14/7/1994 della Ripartizione I", riportato in altro e diverso modulo di domanda, ma rimandava unicamente alla normativa di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 395/1988. In conclusione, la ravvisata fondatezza del ricorso n. 12157/1997 conduce al suo accoglimento e comporta inevitabilmente l'accoglimento anche del successivo ricorso n. 13267/1997, che risulta del pari fondato alla luce delle considerazioni in precedenza svolte. Conseguentemente va disposto l'annullamento, per quanto di ragione, degli atti impugnati, con la declaratoria dell'obbligo dell'Amministrazione di restituire al ricorrente le somme indebitamente trattenute, maggiorate degli interessi al tasso legale e della rivalutazione monetaria, con l'osservanza dei limiti imposti dalla vigente normativa di settore per i crediti di lavoro maturati posteriormente al 31 dicembre 1994 (l. n. 724/1994). Si rinviene, infine, valide ragioni per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa" [Tar Lazio, sent. n. 7362/2005].

Questa sentenza mette in rilievo, **in primo luogo**, il fatto che la normativa di settore non prevede il numero minimo di esami da documentare, né prescrive che gli esami finali, ai quali l'interessato si sia sottoposto nel corso o al termine dell'anno accademico, debbano essere stati superati, ma si limita a richiedere la certificazione relativa a quelli sostenuti.

In secondo luogo, si precisa che il mancato superamento degli esami non autorizza l'Amministrazione a considerare i permessi utilizzati come aspettativa per motivi personali, giacché tale qualificazione

giuridica delle ore di studio utilizzate consegue non già al mancato superamento degli esami, bensì all'omessa produzione della certificazione relativa all'iscrizione ed alla frequenza alle scuole e ad i corsi, oltre a quella concernente gli esami finali sostenuti (cfr. art. 3, d.P.R. n. 395/88, comma 6, secondo alinea).

Deve peraltro osservarsi che se, **per un verso**, il superamento degli esami non è una condizione indispensabile al fine di poter fruire delle ore di permesso previste dalla legge, **per altro verso il superamento degli esami è una situazione che privilegia la concessione dei permessi, ma soltanto qualora la richieste dei permessi siano superiori a determinati limiti percentuali** (vale a dire qualora le richieste superino il tre per cento delle unità in servizio presso ciascuna amministrazione all'inizio dell'anno: cfr. art. 24, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 333/1990).

E' infine essenziale polarizzare l'attenzione sulle modalità di utilizzo dei permessi, dato che il Tar del Lazio ha fornito un'ulteriore puntualizzazione: i permessi retribuiti per motivi di studio debbono essere considerati come diretti a consentire allo studente dipendente pubblico l'accesso all'università per svolgervi ogni attività «necessaria»: iscrizioni, esami, assistenza e presenza alle lezioni, e quant'altro risulti collegato e finalizzato all'esigenza di pervenire, in tempi ragionevoli, all'ultimazione con profitto degli studi universitari intrapresi.

In sostanza: in virtù delle precisazioni formulate nella sentenza poc'anzi menzionata, si può asserire che il dipendente è tenuto, al fine di fruire delle ore di permesso retribuite per motivi di studio, a presentare la certificazione comprovante l'iscrizione e la frequenza alle scuole e ad i corsi, oltre a quella relativa agli esami finali sostenuti. D'altro canto, non si può subordinare la concessione delle ore di permesso retribuito all'effettivo superamento di un numero minimo di esami; in altri termini, e con specifico riferimento al caso giudiziario qui esposto, non si può stabilire che i permessi utilizzati dallo studente dipendente pubblico vengano considerati, nel caso di mancato superamento di un numero minimo di esami, come aspettativa per motivi personali.

Il superamento degli esami, inoltre, pur non essendo indispensabile al fine di fruire delle ore di permesso retribuito, può assumere rilevanza, ai fini della concessione dei permessi retribuiti, **allorquando le richieste di tali permessi siano superiori a precisi limiti percentuali indicati dalla legge e testé menzionati**: in questi casi, difatti, il superamento degli esami è una situazione che privilegia la concessione dei permessi.

Le ore di permesso, infine, possono essere impiegate, dallo studente dipendente pubblico, per svolgere qualsivoglia attività che risulti collegata e finalizzata all'esigenza di pervenire, in tempi ragionevoli, all'ultimazione, con profitto, degli studi universitari intrapresi.

E' errato, perciò, ritenere che i permessi possano essere utilizzati esclusivamente per frequentare le lezioni e per sostenere gli esami.

dott. Angelo Ippoliti

www.ricercagiuridica.com/osservatorio

<https://www.diritto.it/la-tutela-del-diritto-allo-studio-dei-dipendenti-pubblici/>