

Pubblicato il 16/03/2022

N. 01855/2022REG.PROV.COLL.

N. 03396/2020 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3396 del 2020, proposto da

Michela Giuseppina Ambrosio, Giusi Antinolfi, Maria Antonia Arianna, Elisabetta Campo, Gianfranca Casalino, Lina Giulia Centra, Baldassarre Aldo Chiofalo, Felicita Ciccarelli, Immacolata Cierro, Pietro Cifone, Daniela Ciotola, Cristina Cipolla, Maria Carmela Civitillo, Marco Colella, Michela Comi, Maria Corapi, Giorgio Damiano, Mario D'Avino, Tiziana De Santis, Maria Della Corte, Matteo Di Lucchio, Marcella Di Noia, Tiziana Di Tommaso, Paola Diamanti, Umberto Errichiello, Emilia Esposito, Rosa Ferrara, Gabriella Fioretti, Silvana Fontana, Sara Giannetti, Luigi Guarino, Laura Iacobone, Carlo Iannelli, Marianna Iozzino, Giorgio Manfredi, Tiziana Masone, Carmela Massa, Francesca Morabito, Anna Morra, Antonella Nocca, Filomena Nunziata, Raffaella Palma, Veronica Palmese, Rossana Pezone, Maria Rosaria Ragosta, Raffaella Ricca, Giovanna Ricupati, Rossella Rocco, Giovanna Romano, Maria Rufino, Elena Raffaella Ruggieri, Alessandro Sansone, Rosalinda Santorsola, Giuseppina Scarpa, Rosa Sionne, Maria Giovanna Tafuri, Maria Tomasuolo, Alessia Vona, Elena Zollo, rappresentati e difesi dall'avvocato Guido Marone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Salandra, 18;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia, Ufficio Scolastico Regionale per L'Abruzzo, Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna, Ufficio Scolastico Regionale per Le Marche, Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria, Ufficio Scolastico Regionale La Sicilia, Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, Ufficio Scolastico Regionale per la Calabria, Ufficio Scolastico Regionale per L'Emilia Romagna, Ufficio Scolastico Regionale per la Basilicata, Ufficio Scolastico Regionale per il Molise, Ufficio Scolastico Regionale per L'Umbria, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Paolo Sasso, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 13880/2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2022 il Cons. Davide Ponte, nessuno è presente per le parti costituite;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'appello in esame le odierne parti appellanti impugnavano la sentenza n. 13380 del 2019 del Tar Lazio, di rigetto dell'originario gravame. Con quest'ultimo le stesse parti – docenti già di ruolo ma privi di

abilitazione all'insegnamento per altra classe di concorso cui ambiscono - avevano adito il Giudice di prime cure al fine di ottenere, in via principale, l'annullamento del bando di concorso n. 85 del 2018 nella parte in cui prevede che possono partecipare al concorso i docenti in possesso di titolo abilitante all'insegnamento alla data del 31 maggio 2017, in tal modo escludendo i ricorrenti stessi dalla possibilità di partecipare al giudizio.

All'esito del giudizio il Tar respingeva il ricorso sulla base della disciplina legislativa applicata dal bando. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante censurava le argomentazioni di cui alla sentenza impugnata formulando i seguenti motivi di appello:

- erroneità della pronuncia violazione degli artt. 3 e 88 cod. proc. amm. e 111 Cost., omessa motivazione su un punto decisivo della controversia, laddove la p.a., mediante la predisposizione di prove suppletive, aveva di fatto determinato la riapertura del concorso in favore dei soli docenti destinatari di un'ordinanza giudiziale di ammissione con riserva;
- analoghi vizi per il mancato esame dei rilievi di incostituzionalità della norma applicata;
- analoghi vizi in relazione all'oggettiva impossibilità a conseguire il titolo abilitativo;
- motivazione perplessa e questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 3 d.lgs. 13 aprile 2017 n. 59, laddove riserva la partecipazione al concorso ai soli docenti che hanno conseguito l'abilitazione all'insegnamento entro il 31 maggio 2017.

Il Ministero appellato si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del gravame.

Con ordinanza n. 3678 del 2020 veniva respinta la domanda cautelare proposta, sulla scorta della seguente motivazione: "l'appello non è fornito di sufficienti elementi di fondatezza, alla luce dei principi generali stabiliti dalla sentenza n. 130 del 2019 della Corte costituzionale; che, pertanto, non risulta illegittima la prescrizione del possesso del titolo abilitante alla data del 31 maggio 2017 ai fini della partecipazione al concorso in esame".

Alla pubblica udienza del 3 marzo 2022 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, va dato atto della rinuncia dei seguenti originari ricorrenti, con conseguente estinzione del giudizio in parte qua: Corapi Maria, Massa Carmela, Nunziata Filomena.

2. In relazione ai rimanenti appellanti, nel merito l'appello è infondato, alla luce dei consolidati orientamenti espressi dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI n. 361 del 2021 e 6595 del 2020), nei termini già prospettati in sede cautelare, con conseguente applicabilità dell'art. 74 cod. proc. amm.

2.1 Va pertanto ribadita la legittimità del bando di concorso impugnato in prime cure, nella parte in cui limita l'accesso alla procedura concorsuale agli insegnanti privi della richiesta abilitazione alla data del 31 maggio 2017.

2.2 Le censure svolte dagli appellanti, in particolare, sono infondate, tenuto conto che: a) gli atti amministrativi impugnati in primo grado costituiscono attuazione vincolata della normativa primaria, con conseguente mancata integrazione del vizio di violazione di legge; b) l'art. 17, commi 2, lett. b), e 3, d.lgs. n. 59 del 2017, nel dettare la disciplina transitoria del personale docente, ha previsto l'indizione della procedura concorsuale riservata al personale iscritto nelle graduatorie ad esaurimento oppure nella seconda fascia di quelle di istituto, non potendosi, pertanto, ritenere sufficiente il possesso del titolo di studio allegato dagli appellanti; c) l'asserita impossibilità di conseguire il titolo abilitativo, dedotta in termini piuttosto generici e senza fare riferimento ai singoli aspiranti, non è stata dimostrata; d) le questioni di legittimità costituzionale, aventi ad oggetto la disciplina legislativa sulla cui base è stato indetto il concorso per cui è controversia, appaiono manifestamente infondate.

2.3 In particolare, si osserva che il D.D.G. n. 85/2018 censurato dagli odierni appellanti rinviene la sua fonte di legittimazione nella previsione di cui all'art. 17, co. 3 del d.lgs. n. 59 del 2017, il quale, per quanto inerisce al requisito dell'abilitazione, stabilisce che "*La procedura di cui al comma 2, lettera b), bandita in ciascuna regione e per ciascuna classe di concorso e tipologia di posto entro febbraio 2018, è riservata ai docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, in deroga al requisito di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b) e articolo 5, comma 2, lettera b)*".

Ne deriva che l'esclusione dei soggetti privi di abilitazione – come gli appellanti – è prevista dalla stessa prescrizione di rango primario, rappresentata dall'art. 17 del D. Lgs. n. 59/2017 citato, di cui le disposizioni del bando risultano meramente applicative.

Stanti i delineati requisiti sanciti dalla norma, appare evidente che il legislatore ha conferito alla procedura concorsuale in questione la natura di concorso riservato, al quale sono ammessi a prendere parte solo i

soggetti muniti degli indicati requisiti (abilitazione all'insegnamento o inserimento nelle graduatorie di istituto di seconda fascia).

2.4 La disposizione ha inteso soddisfare le istanze che contrassegnarono la primavera del 2017, allorché la platea di insegnanti precari esprimeva ai vari livelli istituzionali l'esigenza di stabilizzazione che ponesse fine, mediante i consentiti rimedi ordinamentali, alla relativa situazione di precariato.

Per tale ragione, il legislatore ha istituito per coloro che già si trovavano nel possesso dei requisiti disegnati dalla norma la possibilità di partecipare ad un concorso riservato, contrassegnato tra l'altro da marchi connotati di specialità, caratterizzati da una procedura snella di verifica.

2.5 Per ciò che concerne poi la reiterata questione di costituzionalità, va ribadito che la clausola del bando impugnata è applicativa di norma primaria rispetto alla quale è stato escluso un contrasto con gli invocati parametri costituzionali (cfr. ad es. anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 gennaio 2020, n. 128; n. 2518 del 2020; 2714 del 2020).

Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio non appare irragionevole ed illogico, ovvero frutto di violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, limitare la partecipazione al peculiare concorso in esame ai soli insegnanti che si siano abilitati entro il 31 maggio 2017, atteso che siffatto concorso si connota per gli evidenti e marchi tratti di specialità.

La Corte Costituzionale ha già avuto modo di precisare che, seppur la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico è rigorosamente limitata, in determinati casi, specifiche deroghe devono essere considerate legittime «quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 299 2011).

Dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 106 del 2019, relativa ad un concorso straordinario per dirigenti scolastici, si desume che le norme che prevedono concorsi straordinari del tipo per il quale è causa sono in linea di principio conformi a Costituzione nel momento in cui siano emanate per garantire il buon andamento dell'amministrazione, sopperendo alle carenze di organico e per dare certezza ai rapporti giuridici, superando il precariato: in tal senso, esse operano una compromissione definita "non irragionevole" del diritto di accesso al pubblico impiego e del principio del pubblico concorso.

Va poi considerata la sentenza della Corte Costituzionale n. 130 del 2019, che ha definito il giudizio di costituzionalità proprio sulle norme del d.lgs. n. 59 del 2017 qui in contestazione; tale sentenza non prende in considerazione, per ritenuto difetto di rilevanza, la questione relativa alla complessiva legittimità di tutta la procedura e si limita a dichiarare non incostituzionale la norma che impedisce la partecipazione dei dottori di ricerca, il cui titolo era stato prospettato come di livello per lo meno equivalente ad un'abilitazione; detta pronuncia, tuttavia, contiene affermazioni di principio utilizzabili anche per la definizione del presente giudizio, nella parte in cui afferma che non può predicarsi l'equipollenza del titolo di dottore di ricerca con quello di abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria, essendosi in presenza di titoli comportanti l'acquisizione di competenze specifiche diverse.

La Corte ha precisato, in particolare, che i percorsi abilitanti consentono di conseguire competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali necessarie, sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche; ne deriva che tale requisito, in ragione della sua elevata specificità e dell'importanza che riveste non è in alcun modo surrogabile, ragion per cui deve ritenersi legittima l'esclusione dalla procedura di coloro i quali comunque ne siano privi.

2.6 Non possono, inoltre, neanche invocarsi dubbi di compatibilità unionale della disciplina legislativa fondante la procedura concorsuale per cui è causa, avuto riguardo alle previsioni di cui alla Direttiva 2005/36/CE (ma trattasi di rilievo formulabile anche alla luce della Direttiva 2013/55/UE); al riguardo, questo Consiglio (cfr. Sez. VI, 2 dicembre 2019, n. 8212) ha in primo luogo ritenuto non pertinente la questione, evidenziando che tali corpi normativi riguardano il riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione Europea che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente, essendo pertanto irrilevanti nel caso in esame, in cui si tratta della validità da riconoscere in Italia ad un presunto titolo professionale formato per intero nell'ordinamento interno. In ogni caso, nel merito, è stata esclusa la violazione delle richiamate Direttive, tenuto conto che: «i sistemi generali di riconoscimento intraeuropeo dei diplomi non regolano le procedure di selezione e reclutamento per l'assegnazione di un posto di lavoro, risultando precipuo oggetto della disciplina comunitaria l'imposizione delle qualifiche ottenute in uno Stato membro per consentire agli interessati di candidarsi ad un posto di lavoro in un altro Stato, ma pur sempre nel rispetto delle relative

procedure di selezione e reclutamento ivi vigenti (cfr. C. giust., UE, VIII, 17 dicembre 2009, n. 586)» (cfr. Cons. Stato, VI, 3 dicembre 2019, n. 8288).

3. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello va pertanto respinto.
Sussistono giusti motivi compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto: dichiara l'estinzione del giudizio, per rinuncia, nei confronti degli appellanti Corapi Maria, Massa Carmela, Nunziata Filomena; respinge l'appello nei confronti dei restanti appellanti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente FF

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO