

N. 00320/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00085/2013 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento
(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 85 del 2013 proposto, per trasposizione di ricorso straordinario al Capo dello Stato, da:

[*omissis*], rappresentati e difesi dagli avv. Michele Bonetti e Delia Santi, con domicilio eletto presso questo T.r.g.a. in Trento, via Calepina 50;

contro

Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Nicolò Pedrazzoli, Lucia Bobbio e Marialuisa Cattoni, con domicilio eletto presso l'Avvocatura della P.A.T. in Trento, piazza Dante 15;

nei confronti di

[*omissis*], non costituite in giudizio;

per l'annullamento

della delibera della Giunta provinciale di Trento n. 2146 del 5.10.2012 con cui è stato approvato il bando di concorso pubblico straordinario, per titoli ed esami, per la copertura di n. 93 cattedre per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente nelle Scuole dell'infanzia, primaria e secondaria statali di primo e secondo grado, nella parte in cui il bando allegato all'art. 2, comma 2, ammette solamente i candidati in possesso di abilitazione all'insegnamento, oppure in possesso di diplomi di laurea conseguiti entro l'anno accademico 2001/2002 (per corsi di laurea quadriennale) ovvero 2002/2003 (per corsi di laurea quinquennale), e per l'accertamento del titolo a partecipare al concorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia autonoma di Trento;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2013 il cons. Lorenzo Stevanato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti hanno presentato domanda di partecipazione al concorso a cattedre nelle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria statali di primo e secondo grado, indetto con deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 2146 del 5.10.2012.

Essi hanno prodotto come titoli di accesso al concorso diplomi di laurea conseguiti successivamente all'anno accademico 2002/2003, che consentono l'iscrizione nelle graduatorie d'Istituto.

Tuttavia, il bando reca la prescrizione che sono ammessi al concorso esclusivamente i candidati in possesso di abilitazione all'insegnamento, oppure in possesso di diplomi di laurea conseguiti entro l'anno accademico 2001/2002 (per corsi di laurea quadriennale) ovvero 2002/2003 (se si tratta di corsi di laurea quinquennale).

Perciò i ricorrenti, che hanno conseguito la laurea in anni più recenti, non possono partecipare al concorso ed avverso la relativa clausola escludente del bando hanno proposto ricorso straordinario al Capo dello Stato.

L'Amministrazione provinciale intimata ne ha chiesto la trasposizione in sede giurisdizionale, con opposizione notificata ex art. 10 del D.P.R. 24.11.1971, n. 1199 ed i ricorrenti si sono allora costituiti dinanzi a questo Tribunale di giustizia amministrativa.

2. Nel merito, il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- 1) contraddittorietà e violazione dei principi di legittimo affidamento e di buona amministrazione;
- 2) violazione dei principi di uguaglianza e di par condicio tra i partecipanti alla selezione pubblica;
- 3) violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), parità di accesso agli impieghi e meritocratico (97, 51 e 3 Cost.) e buon andamento dell'azione amministrativa (97 Cost.);
- 4) eccesso di potere sotto vari profili;
- 5) violazione dei principi fondamentali di accesso al pubblico impiego, espressi dalle leggi in materia;
- 6) difetto di motivazione e di istruttoria, violazione dell'art. 402 del d. lgs. 297/1994 e dell'art. 2, co. 2, del decreto interministeriale 24.11.1998, n. 460;
- 7) eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, violazione della par condicio ed ingiustizia manifesta;
- 8) violazione delle norme sulla stabilizzazione e riserva di posti al personale precario;
- 9) violazione della direttiva 2005/36/CE;
- 10) eccesso di potere per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

L'Amministrazione provinciale intimata, costituita in giudizio, ha controdedotto puntualmente concludendo per la reiezione del ricorso.

In sede di discussione orale il difensore dell'Amministrazione ha eccepito la tardività dell'ultima memoria prodotta dalla parte ricorrente.

3. Ciò premesso, il Collegio accoglie anzitutto l'eccezione appena menzionata, essendo evidentemente tardiva la memoria, depositata dalla parte ricorrente il 6.9.2013, di cui non si terrà conto nel giudizio.

In precedenza, il difensore dei ricorrenti aveva prodotto in giudizio la graduatoria dei vincitori del concorso, al quale tutti i ricorrenti erano stati ammessi, con riserva, dall'Amministrazione in attesa

dell'esito del ricorso nel merito.

Ebbene, come dichiarato anche dall'Amministrazione, soltanto il ricorrente [omissis] è stato utilmente collocato in graduatoria, al sesto posto, mentre nessuno degli altri quattro ricorrenti ha superato le prove concorsuali.

4. Per questi ultimi, quindi, il ricorso è divenuto improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse alla decisione in quanto è evidente che l'accoglimento del gravame non produrrebbe a loro alcun vantaggio.

5. Dunque, soltanto il ricorrente [omissis] conserva interesse al ricorso.

Né può ritenersi che tale interesse sia venuto meno, non essendo applicabile a suo favore l'art. 4, comma 2 bis, della legge 17 agosto 2005, n.168. Tale norma stabilisce che *“conseguono a ogni effetto l'abilitazione professionale o il titolo per il quale concorrono i candidati, in possesso dei titoli per partecipare al concorso, che abbiano superato le prove d'esame scritte e orali previste dal bando, anche se l'ammissione alle medesime o la ripetizione della valutazione da parte della commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela”*.

Va tuttavia osservato che tale disciplina eccezionale (e perciò di stretta interpretazione) si riferisce esclusivamente agli esami di abilitazione o diretti a conseguire titoli (senza limitazione numerica, quindi), mentre nella fattispecie si tratta del diverso caso di un concorso per l'accesso ad un numero limitato di posti di pubblico impiego.

D'altra parte, circa l' inapplicabilità della sanatoria legale ex d.l. n. 115/2005, relativa solo agli esami di idoneità professionale, ai procedimenti concorsuali si è già pronunciata la giurisprudenza (Cons. St., sez. IV, 20 marzo 2009, n. 1698).

6. Comunque nel merito, relativamente alla posizione del ricorrente [omissis], il ricorso è fondato.

Va premesso al riguardo che - come recentemente affermato da questo Tribunale con sentenza n. 167/2013 del 22/05/2013 - la legge 19 novembre 1990, n. 341, all'art. 4, comma 2, stabiliva che le università provvedono alla formazione degli insegnanti delle scuole secondarie con specifiche scuole di specializzazione articolate in indirizzi presso le quali si consegue un diploma di abilitazione all'insegnamento.

Coerentemente, l'art. 402 del d.lgs. 297/1994 stabilisce che *“Fino al termine dell'ultimo anno dei corsi di studi universitari per il rilascio dei titoli previsti dagli articoli 3 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341, ai fini dell'ammissione ai concorsi a posti e a cattedre di insegnamento”* è richiesto il solo possesso dei titoli di studio.

Sulla base di tali disposizioni è stato emanato il D.M. 24 novembre 1998, recante *“Norme transitorie per il passaggio al sistema universitario di abilitazione all'insegnamento nelle scuole e istituti di istruzione secondaria ed artistica”*, il quale ha stabilito che:

- (all'art. 1) *“a partire dal primo concorso a cattedre, per titoli ed esami, nella scuola secondaria bandito successivamente al 1° maggio 2002, e fatto salvo quanto disposto in via transitoria dagli articoli 2 e 4, il possesso della corrispondente abilitazione costituisce titolo di ammissione al concorso stesso e cessa la possibilità di conseguire l'abilitazione all'insegnamento nei modi previsti dall'art. 400, comma 12, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.”*

- (all'art. 2) *“possono partecipare ai concorsi a cattedre di cui all'art. 1, anche in mancanza di abilitazione, coloro che alla data dell'entrata in vigore del presente decreto siano già in possesso di un titolo di laurea, ovvero di un titolo di diploma conseguito presso le accademie di belle arti e gli istituti superiori per le industrie artistiche, i conservatori e gli istituti musicali pareggiati, gli ISEF,*

che alla data stessa consentano l'ammissione al concorso. Possono altresì partecipare ai concorsi di cui all'art. 1 coloro che conseguano la laurea entro gli anni accademici 2001-2002, 2002-2003 e 2003-2004 se si tratta di corso di studi di durata rispettivamente quadriennale, quinquennale ed esaennale e coloro che conseguano i diplomi indicati nel comma 1 entro l'anno in cui si conclude il periodo prescritto dal relativo piano di studi a decorrere dall'anno accademico 1998-1999.”

Dunque, in base al citato decreto ministeriale il possesso della corrispondente abilitazione costituisce titolo di ammissione ai concorsi a cattedre e solo per coloro che abbiano conseguito la laurea nell’(ormai trascorso) periodo transitorio si prescinde dal possesso dell’abilitazione.

Nella citata sentenza si era affermato che tali prescrizioni non sono né illogiche né irragionevoli o discriminatorie, ma perfettamente coerenti col nuovo sistema della prescritta abilitazione all’insegnamento e con il relativo regime transitorio, che non è applicabile solo al primo concorso dopo il passaggio al sistema di abilitazione all’insegnamento, come avevano preteso i ricorrenti, ma logicamente a tutti i concorsi successivi, e che il bando impugnato è conforme alla vigente normativa sul possesso dei titoli occorrenti per l’accesso all’insegnamento di ruolo.

7. Diversa è la prospettazione, utilmente ed efficacemente fornita dai difensori del ricorrente [omissis], nel particolare caso all’esame.

8. In proposito, per quanto attiene alla disciplina relativa al reclutamento del personale docente, osserva in generale il Collegio che il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), agli artt. 399, 400 e 401 stabiliva che l’accesso ai ruoli del personale docente dovesse avvenire mediante concorsi per titoli ed esami e mediante concorsi per soli titoli, riservando ad ognuno di essi annualmente il 50 per cento dei posti destinati alle procedure concorsuali.

Successivamente, con l’art. 1 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), il legislatore ha modificato il suddetto reclutamento mediante la soppressione del concorso per soli titoli (art. 399) e la trasformazione delle relative graduatorie in permanenti, periodicamente integrabili (art. 401).

Per effetto della intervenuta modifica l’accesso ai ruoli oggi avviene per il 50 per cento dei posti mediante concorsi per titoli ed esami (ex art. 399) e, per il restante 50 per cento, attingendo dalle graduatorie permanenti (ex art. 401).

Le graduatorie permanenti, tuttavia, sono ora divenute “ad esaurimento” come previsto dall’articolo 1, comma 605, lettera c), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), il quale recita “*Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge le graduatorie permanenti di cui all’articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, sono trasformate in graduatorie ad esaurimento. Sono fatti salvi gli inserimenti nelle stesse graduatorie da effettuare per il biennio 2007-2008 per i docenti già in possesso di abilitazione, e con riserva del conseguimento del titolo di abilitazione, per i docenti che frequentano, alla data di entrata in vigore della presente legge, i corsi abilitanti speciali indetti ai sensi del predetto decreto-legge n. 97 del 2004, i corsi presso le scuole di specializzazione all’insegnamento secondario (SISS)...*

Esse, dunque, sono precluse all’inserimento di nuovi nominativi e sono destinate ad esaurirsi, mentre l’accesso ai ruoli del personale docente, una volta che esse siano esaurite, dovrà avvenire esclusivamente mediante concorsi per titoli ed esami.

Infatti, l’articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) dispone che “*Nelle more del complessivo processo di riforma della formazione iniziale e del reclutamento*

dei docenti, anche al fine di assicurare regolarità alle assunzioni di personale docente sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato, con regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione e dal Ministro dell'università e della ricerca ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario da rendere entro il termine di quarantacinque giorni, decorso il quale il provvedimento può essere comunque adottato, è definita la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale e dell'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni. E' comunque fatta salva la validità delle graduatorie di cui all'articolo 1, comma 605, lettera c), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

9. Ciò premesso in via generale, il sistema dell'abilitazione che dà titolo di accesso all'insegnamento (salva l'ipotesi residuale della terza fascia delle graduatorie d'istituto) era stato inizialmente concepito dalla legge 19 novembre 1990, n. 341 attraverso lo strumento delle citate scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS). Queste sono state in concreto attivate nell'anno accademico 1999-2000, ma sono state di fatto abolite nell'anno accademico 2008-2009, essendo state sospese le procedure per l'accesso alle medesime dall'art. 4 ter del D.L. 25-6-2008 n. 112, conv. in legge dall'art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2008, n. 133.

A partire dall'anno accademico 2011-2012 le SSIS quindi sono state sostituite dal diverso strumento formativo del "tirocinio formativo attivo" (TFA) di durata annuale.

Infatti, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10.9.2010 n. 249, recante la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è stato introdotto il "tirocinio formativo attivo" (TFA) comprensivo dell'esame con valore abilitante, presso le università o istituti parificati. Peraltro, solo con il successivo D.M. 11.11.2011 sono state definite le modalità di svolgimento e le caratteristiche delle prove di accesso ai percorsi di tirocinio formativo attivo di cui al citato D.M. n. 249/2010 che, quindi, sono potuti divenire operativi soltanto dall'anno accademico 2011-2012.

Da quanto sopra esposto emerge che, nell'intricato (e stratificato) sistema sommariamente appena descritto, è accaduto che nello spazio temporale che va dall'anno accademico 2008-2009 all'anno accademico 2011-2012, chi era in possesso di laurea magistrale, o stava per conseguirla, non aveva in nessun caso la possibilità di acquisire l'abilitazione all'insegnamento né attraverso le SSIS né attraverso il TFA e, conseguentemente, di partecipare al concorso in controversia.

Questo è appunto il caso del ricorrente che, conseguita la laurea in architettura nel 2005, non ha avuto questa opportunità nel periodo in questione.

La preclusione alla partecipazione al concorso si rivela, dunque, affetta da illogicità, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta, relativamente alla posizione del ricorrente [*omissis*].

10. Per le ragioni che precedono, il ricorso va perciò accolto.

11. Le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti, attesa la particolarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile ed in parte lo accoglie, nei termini indicati in motivazione.

Spese del giudizio compensate.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere, Estensore

Paolo Devigili, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)