



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 1749 del 2014, proposto da....., rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Cantelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Michele Bonetti, in Roma, via San Tommaso d'Aquino, 47;

contro

Provincia autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesacon domicilio eletto

per la riforma

della sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, n. .../..., resa tra le parti e concernente: concorso per il reclutamento del personale docente nella scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione appellata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2014, il Cons. Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Cantelli e Costa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa, Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, dichiarava in parte improcedibile ed in parte infondato nel merito il ricorso n. 263 del 2012, proposto daavverso il bando emanato con decreto del Sovrintendente scolastico della Provincia autonoma di Bolzano n. 641 dell'11 ottobre 2012, avente ad oggetto l'indizione, su base provinciale, dei concorsi per titoli ed esami finalizzati alla copertura di posti e cattedre di personale docente nelle scuole primaria e secondaria di I° e II° grado (nonché di posti di sostegno), risultanti vacanti e disponibili nelle scuole in lingua italiana della provincia di Bolzano negli anni scolastici 2013-2014, 2014-2015 e 2015-2016, nella parte in cui, in sede di disciplina dei requisiti di ammissione, all'art. 2, comma 3, prevedeva che, ai concorsi per i posti di scuola secondaria di I° e II° grado, erano ammessi a partecipare, oltre ai candidati muniti di titoli abilitazione all'insegnamento, (i) i candidati che alla data del 22 giugno 1999 (data di entrata in vigore del decreto interministeriale 24 novembre 1998, n. 460) erano 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 stessa data consentivano l'ammissione ai concorsi per titoli ed esami per il reclutamento del personale docente, (ii) i candidati che avevano conseguito i titoli *sub* (i) entro l'anno accademico 2001-2002, in caso di corso di studi quadriennale o inferiore, ed entro l'anno accademico 2002-2003, in caso di corso di studi quinquennale, nonché (iii) i candidati che avevano conseguito i diplomi *sub* (i) entro l'anno di conclusione del periodo prescritto dal relativo piano di studi a decorrere dall'anno accademico 1998-1999, e non anche gli aspiranti docenti che – quali essi istanti –, non abilitati, avevano conseguito un titolo di laurea valido per l'accesso all'insegnamento nelle rispettive classi di concorso in epoca successiva, ma comunque utile per la partecipazione al concorso.

L'adito Tribunale regionale affrontava il ricorso nel merito limitatamente alla ricorrente, laureatasi nell'anno 2008 – la quale era l'unica ad aver superato la prova selettiva, in esito all'ammissione con riserva in forza di provvedimento cautelare dello stesso Tribunale –, ritenendo l'impugnata previsione del bando esente dai dedotti vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, mentre lo dichiarava improcedibile, per sopravvenuta carenza d'interesse, nei confronti degli altri ricorrenti, i quali, pure ammessi con riserva in sede cautelare, non avevano superato le prove medesime.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'originaria ricorrente, sostanzialmente riproponendo i motivi di primo grado, sebbene adattati all'impianto motivazionale dell'impugnata sentenza.

L'appellante chiedeva pertanto, previa sospensione della provvisoria esecutorietà dell'appellata sentenza e in sua riforma, l'accoglimento del ricorso di primo grado.

3. Si costituiva in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.

4. Accolta con ordinanza n. 1487/2014 l'istanza di sospensiva, la causa all'udienza pubblica del 18 novembre 2014 veniva trattenuta in decisione.

5. L'appello è fondato e merita accoglimento.

Premesso che l'odierna appellante impugna la clausola di cui all'art. 2, comma 3, del bando di concorso, che impedisce la partecipazione alla procedura selettiva ai possessori di laurea prevista dal previgente ordinamento, che abbiano conseguito il relativo titolo dopo l'anno accademico 2002/2003 e che non siano muniti di abilitazione, deducendo l'arbitrarietà ed irragionevolezza del discrimine temporale ed il contrasto con le norme e i principi contenuti negli artt. 400 e 402 d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (*Testo unico in materia di istruzione*), e negli artt. 1 e 2 del decreto interministeriale 24 novembre 1998, n. 460 (*Norme transitorie per il passaggio al sistema universitario di abilitazione all'insegnamento nelle scuole e istituti di istruzione secondaria ed artistica*), nonché la mancata attualizzazione della disciplina transitoria già dettata per il primo concorso a cattedra successivo all'entrata in vigore del sistema universitario di abilitazione all'insegnamento, si osserva che, nell'affrontare le censure dell'odierna appellante, in via preliminare s'impone una ricognizione del quadro normativo in cui si iscrive la presente controversia.

5.1. La disciplina legislativa concernente le procedure selettive in esame si rinviene nel d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, il cui art. 400, comma 1, testualmente

recita: «I concorsi per titoli ed esami sono indetti su base regionale con frequenza triennale, con possibilità del loro svolgimento in più sedi decentrate in relazione al numero dei concorrenti. L'indizione dei concorsi è subordinata alla previsione del verificarsi nell'ambito della regione, nel triennio di riferimento, di un'effettiva disponibilità di cattedre o di posti di insegnamento, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 442 per le nuove nomine e dalle disposizioni in materia di mobilità professionale del personale docente recate dagli specifici contratti collettivi nazionali decentrati, nonché del numero dei passaggi di cattedra o di ruolo attuati a seguito dei corsi di riconversione professionale. Per la scuola secondaria resta, fermo quanto disposto dall'articolo 40, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. ».

La l. 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), 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. n. 297 del 1994, relativamente ai requisiti generali di ammissione ai concorsi, nella fase transitoria richiedeva solamente il possesso dei titoli di studio, statuendo testualmente: «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 nelle scuole di ogni ordine e grado, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, è richiesto il possesso dei seguenti titoli di studio: a) diploma conseguito presso le scuole magistrali o presso gli istituti magistrali, od abilitazione valida, per i concorsi a posti di docente di scuola materna; b) diploma conseguito presso gli istituti magistrali per i concorsi a posti di docente elementare; c) laurea conformemente a quanto stabilito con decreto del Ministro della

pubblica istruzione, ed abilitazione valida per l'insegnamento della disciplina o gruppo di discipline cui il concorso si riferisce, per i concorsi a cattedre e a posti di insegnamento nelle scuole secondarie, tranne che per gli insegnamenti per i quali è sufficiente il diploma di istruzione secondaria superiore».

Sulla base di tali disposizioni è stato emanato il decreto interministeriale n. 460 del 24 novembre 1998 (*Norme transitorie per il passaggio al sistema universitario di abilitazione all'insegnamento nelle scuole e istituti di istruzione secondaria ed artistica*), il cui art. 1 testualmente recita: «*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*».

La correlativa disciplina transitoria è contenuta nel successivo art. 2 del citato decreto ministeriale, secondo cui: «*Possono partecipare ai concorsi a cattedre di cui all'articolo 1, anche in mancanza di abilitazione, coloro che alla data di 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'articolo 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*».

Dalle citate disposizioni si evince che:

- la nuova disciplina (di rango legislativo) per l'ammissione ai concorsi a posti e a cattedre di insegnamento nelle scuole secondarie impone il possesso del diploma di laurea e dell'abilitazione valida per l'insegnamento della disciplina o del gruppo di discipline cui il concorso si riferisce, tranne che per gli insegnamenti per i quali è sufficiente il diploma di istruzione secondaria superiore;

- tenuto conto della disposizione legislativa sulla frequenza triennale e dell'avvenuta indizione dell'ultimo concorso con d.m. 1° aprile 1999, con il d.m. n. 460 del 1998 è stata introdotta una disciplina transitoria applicabile al primo concorso a cattedre successivo al 1° maggio 2002 (*recte*: al primo dopo il triennio decorrente dall'ultimo concorso), stabilendo che possono essere ammessi a detto concorso i candidati privi di abilitazione, i quali:

(i) siano già in possesso, alla data di entrata in vigore del medesimo decreto ministeriale, del titolo di laurea o del diploma conseguito presso le accademie di belle arti e gli istituti superiori per le industrie artistiche, i conservatori e gli istituti musicali pareggiati e gli ISEF, che alla citata data permettono l'ammissione al concorso;

(ii) oppure conseguano il titolo di 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, o conseguano i menzionati diplomi entro l'anno in cui si conclude il periodo prescritto dal relativo piano di studi a decorrere dall'anno accademico 1998-1999.

La disciplina transitoria introdotta con il d.m. n. 460 del 1998, riferita al primo concorso a posti e cattedre successivo al 1° maggio 2002, si correla dunque

direttamente al passaggio al sistema di formazione universitaria dei docenti della scuola secondaria di cui al citato art. 4 l. 19 novembre 1990, n. 341.

Tale sistema, il cui fulcro è costituito dalle Scuole di specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria (SSIS), avrebbe dovuto garantire, a partire dall'anno accademico 1999-2000, un'attività di formazione dei docenti finalizzata al conseguimento del titolo di abilitazione, costituente titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie.

In tale ottica, si giustificava la previsione, contenuta nell'art. 1 d.m. n. 460 del 1998, secondo cui a partire dal primo concorso a cattedre per titoli ed esami nella scuola secondaria bandito dopo il 1° maggio 2002, *«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»*, ovvero mediante il superamento delle prove del concorso a cattedre.

Come già sopra esposto, al momento del passaggio dal vecchio al nuovo sistema universitario di abilitazione, ispirato alla regola di ammissione ai concorsi a cattedra fondata sul necessario possesso dell'abilitazione, in sede di disciplina transitoria si è tenuto conto di coloro che:

- alla data di entrata in vigore del d.m. n. 460 del 1998 avevano già ottenuto il diploma di laurea;
- alla medesima data erano già iscritti ad un corso di laurea ed avrebbero pertanto conseguito il relativo diploma negli anni accademici 2001-2002, 2002-2003 e 2003-2004, in ragione della durata del corso di laurea.

L'esposto quadro normativo deve essere completato con le previsioni contenute nell'art. 64, comma 4-ter, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, che ha sospeso le procedure per l'accesso alle SSIS effettivamente attivate presso le università a partire dall'anno accademico 1999-2000, ponendo pertanto fine ai percorsi per l'abilitazione disciplinati dal d.m. n. 460 del 1998.

In conseguenza di tale intervento legislativo gli aspiranti docenti, i quali avevano conseguito la laurea a partire dall'anno 2008, non hanno più avuto la possibilità di iscriversi alle predette Scuole di specializzazione per conseguire l'abilitazione propedeutica alla ammissione ai concorsi a cattedre.

Infine, a partire dall'anno accademico 2011-2012, ed in ossequio alla previsioni del d.m. 10 settembre 2010 – ai sensi dell'art. 2, comma 416, l. 24 dicembre 2007, n. 244 – le SISS sono state sostituite dai diversi percorsi formativi abilitanti costituiti dai Tirocini formativi attivi (TFA), di durata annuale, propedeutici all'acquisizione dell'abilitazione, previo esame, presso università ed istituti parificati.

I predetti tirocini sono, tuttavia, divenuti operativi solo a partire dall'anno accademico 2011-2012, in quanto le prove di accesso ai TFA sono state disciplinate soltanto con il successivo d.m. 11 novembre 2011.

5.2. Alla luce del quadro normativo così delineato, può essere compiutamente affrontata la doglianza della ricorrente, secondo cui la disposizione contenuta nell'art. 2 del bando, impedendo la partecipazione al concorso ai titolari di diploma di laurea conseguito dopo l'anno accademico 2002-2003, ha omesso di attualizzare e aggiornare al 2012 la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 2

d.m. n. 460 del 1998, creando una irragionevole disparità di trattamento tra candidati laureatisi sino al 2003 (periodo, in cui erano attive le procedure di abilitazione SSIS) e candidati laureatisi nell'arco temporale 2008-2011 (periodo, in cui le procedure SSIS sono state, per volontà legislativa, sospese).

Orbene, in accoglimento delle dedotte censure, devolute al presente grado, s'impongono i seguenti rilievi:

- la disposizione della *lex specialis* oggetto di gravame, recante fissazione dei requisiti di ammissione al concorso, per quanto qui rileva, si limita a riprodurre testualmente (salvo alcuni adattamenti marginali non incidenti sulla sostanza della disciplina) l'art. 2 del d.m. n. 460 del 1998 (pubblicato in G.U. 7 giugno 1999, n. 131, ed entrato in vigore il 22 giugno 1999);

- tale riproduzione letterale, avvenuta a fronte di un bando di concorso pubblicato dopo circa un decennio dalla data fissata dal d.m. n. 460 del 1998 (1° maggio 2002), finisce con l'eludere la *ratio* giustificatrice originaria delle disposizioni transitorie e cagiona una irragionevole disparità di trattamento tra i diversi candidati alla procedura selettiva;

- appare, invero, evidente che la clausola di salvaguardia prevista nel d.m. n. 460 del 1998 (art. 2, comma 2) era tarata sul primo concorso a cattedre da indire con cadenza triennale, non certo su quello che sarebbe stato bandito dopo circa un decennio;

- ne consegue che l'Amministrazione provinciale, all'atto di recepirne il contenuto nel bando pubblicato nel 2012, avrebbe dovuto attualizzarlo, così da lasciarne intatta la *ratio* giustificatrice, e quindi permettere la partecipazione al concorso quanto meno a coloro che avessero conseguito un diploma di laurea

idoneo entro la data fissata per la presentazione delle domande di partecipare alla procedura selettiva;

- diversamente opinando, si determina una ingiustificata disparità di trattamento tra candidati che hanno conseguito la laurea entro l'anno accademico 2002-2003, ammessi al concorso a cattedre, e candidati, come l'odierna ricorrente, che hanno conseguito identica laurea negli anni accademici immediatamente successivi, ma entro la scadenza del termine per la presentazione della domande;

- inoltre, in conseguenza della sospensione delle SSIS, in virtù di espressa previsione legislativa a partire dall'anno accademico 2008-2009, e della loro sostituzione, soltanto a decorrere dall'anno accademico 2011-2012, con i TFA, in assenza di una clausola di salvaguardia attualizzata, l'impugnata previsione della *lex specialis* ha, di fatto, impedito la partecipazione al concorso a tutti i candidati, segnatamente ai più giovani di età, in possesso di diploma di laurea acquisito a decorrere dall'anno accademico 2008-2009, ai quali è rimasto interdetto qualsiasi percorso abilitante, non avendo gli stessi, a causa della sospensione legislativa delle SISS ed in attesa dell'attivazione dei nuovi TFA, avuto possibilità alcuna di acquisire l'abilitazione necessaria per la partecipazione al concorso a cattedre;

- in altri termini, nello spazio temporale che va dall'anno accademico 2008-2009 all'anno accademico 2011-2012, chi era in possesso di titolo di laurea, o stava per conseguirlo, 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 di cui è controversia;

- questo è, appunto, il caso del ricorrente che, conseguita la laurea nel 2008, non ha avuto questa opportunità nel periodo in questione.

Per le ragioni che precedono, l'impugnata disposizione della *lex specialis* si palesa illegittima, in quanto affetta, oltre che da violazione di legge relativamente alla disciplina di rango primario e secondario sopra esposta, da irragionevolezza, illogicità e disparità di trattamento.

5.3. Per le esposte ragioni, in accoglimento dell'appello e in riforma dell'impugnata sentenza, s'impongono l'annullamento della disposizione impugnata relativamente alla posizione della ricorrente ed il conseguente definitivo scioglimento, in senso positivo, della riserva posta all'atto della sua ammissione alla procedura selettiva, mentre ogni questione inerente alle fasi successive esula dall'ambito oggettivo della presente controversia.

6. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n. 1749 del 2014), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado, quanto alla posizione della ricorrente, nei sensi di cui in motivazione; dichiara le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2014,
con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/01/2015

IL SEGRETARIO

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