

MICHELE BONETTI  
AVVOCATO & PARTNERS  
Via San Tommaso D'Aquino, 47 - 00136 ROMA  
Ph. 06.3728853 - Fax 06.64564197  
www.avvocatomichelebonetti.it

N. 02676/2015REG.PROV.COLL.

N. 07526/2013 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 7526 del 2013, proposto da:

[REDACTED],  
rappresentati e difesi dall'avvocato Umberto Cantelli, con domicilio eletto presso Michele Bonetti in Roma, Via San Tommaso D'Aquino, 47; Ghelli Roberto, Marchioro Elisa, Casavecchia Tiziano, Parzian Nicola, Vantaggiato Maria Gloria, Marra Vincenzo, Farri Cristian, rappresentati e difesi dagli avvocati Vincenzo De Michele e Sergio Galleano, con domicilio eletto presso Sergio Galleano in Roma, Via Germanico, 172;

***contro***

Provincia Autonoma di Trento, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicolò Pedrazzoli, Lucia Bobbio e Fabio Lorenzoni, con domicilio eletto presso Fabio Lorenzoni in Roma, Via del Viminale, 43; Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo,

Ufficio Scolastico Regionale per la Basilicata, Ufficio Scolastico Regionale per la Calabria, Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna, Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Ufficio Scolastico Regionale per le Marche, Ufficio Scolastico Regionale per il Molise, Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia, Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia, Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna, Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria, Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

della sentenza n. 167 del TRGA Trento del 22 maggio 2013, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia Autonoma di Trento e di Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio e di Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo e di Ufficio Scolastico Regionale per la Basilicata e di Ufficio Scolastico Regionale per la Calabria e di Ufficio Scolastico Regionale per la Campania e di Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna e di Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia e di Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria e di Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia e di Ufficio Scolastico Regionale per le Marche e di Ufficio Scolastico Regionale per il Molise e di Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte e di Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia e di Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia e di Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna e di Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana e di Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria

e di Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto e di Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in persona del Ministro in carica,;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2015, il Cons. Carlo Mosca e uditi per le parti l'avvocato Cantelli per delega degli avvocati Galleano e Lorenzoni e l'avvocato dello Stato Palatiello;

Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue.

### FATTO

1. Dalla documentazione agli atti risulta che gli attuali appellanti e originari ricorrenti partecipavano al concorso a cattedre nella scuola dell'infanzia, primaria e secondaria statali di primo e secondo grado, indetto con deliberazione della Giunta Provinciale di Trento del 5 ottobre 2012, producendo come titoli di accesso al concorso i diplomi di laurea conseguiti successivamente all'anno accademico 2002/2003.

Ciò, pur escludendo il bando la loro partecipazione, consentita solo ai candidati in possesso di abilitazione all'insegnamento o di laurea quadriennale conseguita entro l'anno accademico 2001/2002 o di laurea quinquennale entro l'anno 2002/2003.

I ricorrenti proponevano ricorso al Tribunale regionale di giustizia amministrativa ed eccepivano la violazione dell'articolo 402 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*) e dell'articolo 2, comma 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 e artistica*) di fissazione di un regime transitorio applicabile solo al primo concorso dopo il passaggio al sistema universitario di abilitazione all'insegnamento. Eccepivano, altresì, l'eccesso di potere sotto vari profili, la violazione dei principi costituzionali di uguaglianza, ragionevolezza, parità

di accesso agli impieghi e buon andamento dell'azione amministrativa e, infine, la violazione della direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 (*Riconoscimento delle qualifiche professionali*), del d.lgs 6 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE) e del d.m. 30 gennaio 1998, n. 39 (*Testo coordinato delle disposizioni impartite in materia di ordinamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento tecnico-pratico e di arte applicata nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria ed artistica*):

Dopo l'ammissione con riserva alle prove concorsuali da parte dell'Amministrazione in attesa dell'esito del ricorso nel merito, veniva prodotto in giudizio un elenco dei ricorrenti che avevano superato le prove orali e precisamente dei ricorrenti

[REDACTED]  
[REDACTED] i quali soli conservavano interesse al ricorso.

Per gli altri, il primo giudice dichiarava improcedibile il gravame per sopravvenuto difetto di interesse alla decisione. Nel merito, lo stesso giudice respingeva il ricorso, richiamando le discipline di cui all'art.4, comma 2 della legge 19 novembre 1990, n. 341 (*Riforma degli ordinamenti didattici universitari*) e di cui agli articoli 400 e 402 del citatod.lgs. n. 297 del 1994, nonché, sulla base di tale disciplina, del predetto decreto interministeriale del 24 novembre 1998 non impugnato dai ricorrenti, secondo cui il possesso della abilitazione o della laurea conseguita entro gli anni accademici 2001-2002 per i corsi di studi di durata quadriennale, 2002-2003 per i corsi di durata quinquennale e 2003-2004 per i corsi di durata esennale costituisce titolo di ammissione ai concorsi a cattedre, similmente a quanto avviene per i concorsi indetti dal Ministero con decreto del direttore generale n. 82/2012.

Quel giudice non riteneva le suddette prescrizioni illogiche, irragionevoli o discriminatorie, ma coerenti con il nuovo sistema della prescritta abilitazione all'insegnamento e con il relativo regime transitorio e comunque le riteneva applicabili non solo al primo concorso dopo il passaggio al nuovo sistema, ma logicamente a tutti i concorsi successivi. Il bando impugnato era quindi conforme

alla vigente normativa sul possesso dei titoli necessari per l'accesso all'insegnamento di ruolo (diversa da quella per l'accesso alle graduatorie di istituto per il conferimento delle supplenze), e non contrastante con l'ordinamento comunitario e, in particolare, con la citata direttiva n. 2005/36/CE, la quale non esclude che lo Stato membro possa subordinare l'accesso a una professione regolamentata, al possesso di determinate qualifiche professionali.

2. Con l'appello in epigrafe, dagli undici originari ricorrenti veniva evidenziato, che:

- a. il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento aveva erroneamente integrato la normativa in questione non come destinata a regolamentare l'accesso al primo concorso, ma come una deroga eccezionale e irripetibile, come tale non estensibile alla ipotesi in cui l'indizione del concorso fosse stata protratta oltre il termine inizialmente stabilito, come è poi avvenuto, essendo stata la prima tornata concorsuale avviata dopo ben dieci anni e avendo le scuole di specializzazione SSIS operato di fatto solo sino al 2008. E' quindi evidente sia l'ingiustificata discriminazione tra soggetti nell'identica situazione cioè con il possesso della laurea nel periodo intercorrente tra l'approvazione della nuova normativa e l'indizione del primo concorso, sia l'inaccettabile conseguenza che, mentre viene consentita la partecipazione di chi ha conseguito la laurea negli anni 2000-2003, vengono esclusi dal primo concorso, indetto dopo un decennio, i giovani laureati che peraltro dispongono di una preparazione più aggiornata rispetto agli odierni piani di studio;
- b. non aveva pregio l'inciso contenuto nella sentenza impugnata, laddove si afferma la mancata impugnazione del decreto ministeriale del 24 novembre 1998 sia per ragioni di temporalità, sia per il fatto che oggetto di impugnazione non è il suddetto decreto, ma la sua interpretazione retroattiva e non costituzionalmente orientata;
- c. il giudice aveva pure errato nella prospettazione subordinata di violazione della direttiva comunitaria e del decreto ministeriale n.39/1988, perché non tiene conto che l'accesso alla funzione di docente nella scuola pubblica italiana non è limitato a

coloro i quali hanno o hanno potuto avere l'abilitazione richiesta dal bando e che gran parte del personale docente è ordinariamente impiegato come personale docente precario ed esercita da anni l'attività di docente sulla base del mero titolo universitario;

d. il giudice non aveva poi considerato la normativa interna adottata in recepimento della citata direttiva e che:

- le procedure abilitanti dello Stato non rientrano nelle definizioni di qualifica professionale;

- che con il citato decreto ministeriale è stato definito l'elenco dei titoli di studio validi per l'esercizio della professione di docente nelle rispettive classi di concorso, attribuendo ad essi il valore di titolo di accesso all'esercizio della professione di docente,

- che al personale docente in possesso di tale titolo sono affidate tutte le ordinarie mansioni proprie della funzione docente svolta in piena autonomia,

- che gli eventuali titoli conseguiti in aggiunta al titolo di accesso alla professione, definiti abilitanti o di idoneità dallo Stato sono da ritenersi quali titoli culturali finalizzati al conseguimento di una specializzazione o di aggiornamento professionale e non vincolanti ai fini dell'esercizio della stessa. In tal senso, il d.m. 28 maggio 2009, n. 56 (e il d.m. 13 luglio 2011, n. 62 hanno stabilito che i docenti in possesso di lauree specialistiche o magistrali sono possessori di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto.

3. Con memoria del 3 marzo 2015, gli appellanti Gheli, Marchioro, Casavecchia, Parzian, Vantaggiato, Marra e Farri, nel prendere atto del deposito della documentazione richiesta da questo Consiglio alla Provincia autonoma di Trento, con ordinanza istruttoria n. 544 del 4 febbraio 2015, e nello specifico del ricorso in appello avverso la sentenza dello stesso TRGA di Trento di segno opposto alla sentenza impugnata, rappresentavano che il Tribunale amministrativo del Lazio, con

sentenza n. 11078/2013 del 21 dicembre 2013, aveva annullato la parte del bando di concorso indetto con determinazione n. 82 del 24 settembre 2012, nella parte in cui non consentiva la partecipazione anche ai candidati che, dopo l'anno accademico 2002-2003 ed entro la data di scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso, avessero acquisito un titolo di laurea valido per l'accesso all'insegnamento nelle classi di concorso della Scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I e II grado. Rappresentava, altresì, che il Consiglio di Stato, con sentenza n. 105 del 16 gennaio 2015, aveva aderito alle tesi sostenute dal citato Tribunale amministrativo del Lazio, dichiarando l'illegittimità della disposizione contenuta nell'art. 2 del bando, nella parte in cui impedendo la partecipazione al concorso dei laureati dopo l'anno accademico 2002-2003 aveva omesso di aggiornare e aggiornare al 2012 la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 2 del citato d.m. n. 460/98. Rappresentava, infine, che questo Consiglio di Stato, con sentenza breve n. 417 del 29 gennaio 2015, era pervenuto alla medesima conclusione in relazione ad un docente laureato nell'anno accademico 2005-2006.

4. Con comunicazione del 14 ottobre 2014, inviata dal suo difensore il 26 febbraio 2015, l'appellante Farri Cristian ha rappresentato il sopravvenuto cessato interesse al gravame.

## DIRITTO

1. L'appello è fondato. Come affermato dalla sentenza di questo Consiglio di Stato n. 105 del 29 gennaio 2015, relativamente ad un caso analogo e da cui non ci si intende discostare, sulla base della disciplina legislativa di cui all'art. 400, comma 1 e all'art. 402 del citato d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, all'art. 4, comma 2 della citata legge 19 novembre 1990, n. 341, nonché agli articoli 1 e 2 del citato decreto interministeriale del 24 novembre 1998, n.460, 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, è stata introdotta, con il decreto interministeriale n. 460 del 1998, una disciplina transitoria applicabile al primo concorso a cattedre successivo al 1° maggio 2002 o meglio al primo dopo il triennio decorrente dall'ultimo concorso), stabilendo che possono essere ammessi a detto concorso i candidati privi di abilitazione, i quali :

(-) 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;

(-) 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 esennale, 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 citato decreto interministeriale n. 460 del 1998, riferita al primo concorso a posti a 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, della legge 19 novembre 1990, n. 341.

Questo 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

via Garibaldi, 10 - 00187 Roma  
Tel. 06/47801 - Fax 06/47802  
www.istruzione.it

titolo di abilitazione, costituente titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie.

In tale prospettiva si giustifica la previsione, contenuta nell'art. 1 del più volte citato decreto 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 citato decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297"*, ovvero mediante il superamento delle prove del concorso a cattedre.

Come 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 predetto decreto 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, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*) convertito, con modificazioni, dalla legge 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 predetto decreto n. 460 del 1998.

In conseguenza di tale innovazione legislativa 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, e in ossequio alle previsioni del d.m. 10 settembre 2010, n. 249 (*Regolamento ai sensi dell'art. 2, comma 416, della legge 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 decreto ministeriale 11 novembre 2011.

In base al quadro normativo delineato, vanno affrontate le doglianze dei ricorrenti, 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 del citato decreto interministeriale 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 successivamente.

In tal senso, questo Collegio rileva che:

- la citata disposizione del bando che fissa i requisiti di ammissione al concorso riproduce sostanzialmente l'art. 2 del citato decreto interministeriale n. 460 del 1998;
- la riproduzione letterale, avvenuta a fronte di un bando di concorso pubblicato dopo circa un decennio dalla data fissata dal predetto decreto interministeriale 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;

- è 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 un'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 gli attuali appellanti, che hanno conseguito identica laurea negli anni accademici immediatamente successivi, ma entro la scadenza del termine per la presentazione delle domande.

La citata disposizione di *lex specialis*, è quindi illegittima, in quanto affetta, oltre che da violazione di legge relativamente alla disciplina di rango primario e secondario sopra richiamata, da irragionevolezza, illogicità e disparità di trattamento.

Per le suesposte ragioni, in accoglimento dell'appello e in riforma dell'impugnata sentenza, s'impongono l'annullamento della citata disposizione del bando relativamente alla posizione degli attuali appellanti e il conseguente scioglimento, in senso positivo, della riserva posta all'atto della loro ammissione alla procedura selettiva.

2. Tenuto conto della effettiva complessità della vicenda sotto i profili fattuale e giuridico, questo Collegio ravvisa i presupposti 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. 7526 del 2013), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado, quanto alle posizioni degli attuali appellanti 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 24 marzo 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/05/2015

IL SEGRETARIO

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

REPUBBLICA ITALIANA  
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
Via San Tomaso d'Aquino, 155 - 00187 ROMA  
Tel. 06/475961 - Fax 06/47596207  
www.giustizia.it