



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10068 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Francesco Loreto Abbate, Aleci Giuseppe, Cannazza Chiariatti Sonia, Pontello Enrica, rappresentati e difesi dagli avv. Francesca Marcone, Rodrigo Verticelli, con domicilio eletto presso Salvatore Russo in Roma, Via Ottaviano, 9; Accardo Luigi, Aglione Ilaria, Albarella Donatella, Amato Marco, Ambrosini Ginetta, Atronne Rosaria, Baroni Gabriele, Bartolo Valentina, Basile Elena, Bellucci Giulio, Benfante Picogna Carmelo Salvatore, Biondini Marinella, Bizzarro Lucrezia Loredana, Bonifacio Lucia, Bordonaro Giuseppe, Bortolini Gianpaolo, Bove Anna Maria, Bueno Pernica Arianna, Cacciatore Maricla, Calia Maria Florianna, Caliendo Enrica, Candido Marzia, Cangiano Giovanni, Cantelli Candida Daniela, Capanna Maria Cristina, Carla' Anna Paola, Carlucci Vincenza, Carriera Mariagiovanna, Centola Antonietta, Chiandetti Giulio, Chiofalo Baldassare Aldo, Ciardulli Wilma, Cicciole Costantino, Cimmino Rosanna, Ciocia Simona, Cipelletta Marianna, Cirri Raffaella, Citro Antonio Enrico Pantaleo, Conte Amalia, Contrino Jolanda,

Coppola Teresa, Cosentini Nadia, Costagliola D'Abele Michele, Costantino Nicla
Pompea, Daniele Consiglia, D'Aniello Giovanna, De Angelis Marianna, De Chiara
Alessandra, De Luca Adele, Del Villano Maria Luisa, Di Dona Giuseppina, Di
Guglielmo Rita, Di Guglielmo Rosa, Di Mauro Anna, Di Napoli Rosa, Di Nolfo
Daniela, Di Nolfo Laura, Di Sanzo Biancamaria, Di Vincenzo Giovanna, Diana
Giuseppe, Dispenza Teresa, Distefano Vincenzo, Doro Sandro, Duca Annamaria,
Esposito Carmela, Esposito Emilia, Famularo Antonietta, Fanara Mariagrazia,
Farrauto Stefania, Fasani Laura Milena, Ferrara Giuliana, Fiore Mario, Fiorillo
Caterina, Fittipaldi Giuseppina, Florio Luca, Forni Giustina Rosaria, Forte
Alberto, Fosca Guerrino, Fracassi Lia, Franco Annamaria, Franco Paola,
Frangione Lucia, Fumo Rosa, Gacioppo Laura, Gamba Cristina, Gatti Laura,
Ghilardi Caterina, Giangrave' Isabella, Giordano Annunziata, Giovannetti Barbara,
Giovannini Lorenza, Giroldi Elena, Gotti Eugenia, Guglielmi Grazia, Iacolino
Carmelina, Iacolino Claudia, Iodice Mario, Ippoliti Roberta, La Mendola
Giuseppe, La Porta Giuseppina, Lapi Giuseppe, Larosa Umberto, Lattari Patrizia,
Leone Fabio, Letizia Aida, Licata Tiso Rosa Venera, Lieto Alessandra, Lobriglio
Mariantonia, Longobucco Augusto Marcello, Lorenzini Simone, Malara Teresa,
Malfera' Giuseppe, Mango Teresa, Marano Vincenzo, Mari Veronica, Massa
Stefania, Massarella Ferdinando, Matina Carmela Barbara, Mauro Stefania, Minerva
Augusto, Mingione Ausilia, Misuraca Mariella, Mule' Maria, Nesi Maria Donata,
Nirta Caterina, Oliva Carmelina, Orlando Antonino, Pacelli Antonella, Paci Sara,
Paciello Irene Maria, Pagliafora Giuseppina, Pagnoni Aquilino Francesco, Pala
Giovanni, Pantaleo Simona, Parrelli Domenica, Pasciuto Maria, Passaretta Vittoria,
Paterno Giacomo Celestino, Pedalino Lidia, Perrone Raffaele Angelo, Pesce Mara,
Petrosino Dario, Pintacoda Antonia Maria, Pisani Maria Giovanna, Pizzimento
Miriam, Ponticelli Carmine, Puccia Concetta, Quadrino Pina Patrizia, Raia Anna,
Raia Maria, Raimondo Alessandra, Ravallese Delia Anna, Re Carmelina, Romeo

Roberto Antonino, Ruocchio Francesco, Russo Cristiano, Salamone Loredana, Maria, Salamone Maria, Salsano Marilena, Santagata Roberto, Saraco Maria Rosa, Sarra Claudio Salvatore, Scapin Caterina, Schettino Adelina, Schirosi Antonella, Scotto D'Abusco Michelanna, Serpico Ciro, Speranza Gigliola, Spina Luigi, Stornaiuolo Lavinia, Strano Laura, Stringi Vincenzo, Talarico Luca, Tartaglione Francesca, Teruzzi Claudio, Tinaglia Angelo, Titone Andrea Massimo, Tortis Francesco, Totaro Anna Maria, Triarico Angela Giuseppa, Tumminelli Dario Angelo, Vella Eliana, Vella Maria, Venti Teresa, Vono Gelsomina, Zaccariello Rosa Maria, Zago Marco, Zambataro Patrizia, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Rodrigo Verticelli e Francesca Marcone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Salvatore Russo, in Roma, Via Ottaviano n. 9;

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso gli uffici, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12; 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 il Lazio, Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Ufficio Scolastico Regionale Per il Molise, Ufficio Scolastico Regionale Per Le Marche, Ufficio Scolastico Regionale Per il Piemonte, Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia, Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna, Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia, Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, Ufficio Scolastico Regionale Per il Veneto;

per l'annullamento

con il ricorso principale

del d.d.g. M.I.U.R. n. 58/2013 - esclusione dal percorso abilitante speciale, nella parte in cui si richiede, tra i requisiti, che i docenti abbiano prestato n. 180 giorni di servizio scaglionati in tre anni per un totale di 540 giorni, di cui almeno un anno (180 g.) per la classe di concorso di cui si chiede di essere abilitati

e con i motivi aggiunti

dell'elenco di ammissione alla frequenza dei PAS nella parte in cui esclude i ricorrenti;

Visti il ricorso introduttivo, i ricorsi per motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2015 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Considerato che con la recente sentenza del C.d.S., sez. VI, n. 2138/2015 del 27.4.2015, in riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma, sez. III *bis*, n. 4418/2014, è stato disposto l'annullamento dell'art. 2, comma 1, del decreto M.I.U.R. n. 58 del 25 luglio 2013, nella parte in cui esclude dai corsi speciali, di cui all'articolo 1, *“i docenti in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in qualsiasi ordine e grado di scuola statale”*, sulla base delle seguenti testuali considerazioni:

“E' sottoposta all'esame del Collegio una questione non nuova, concernente la possibilità, o meno, di docenti già immessi in ruolo di conseguire nuovi titoli di idoneità all'insegnamento, a seguito di

superamento di corsi abilitanti, denominati PAS (Percorsi Abilitanti Speciali): tale questione risulta resa oggetto, nel tempo, di orientamenti giurisprudenziali non univoci.

Un punto fermo sembrava raggiunto con la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 13 del 1996, chiamata ad interpretare l'art. 11 del decreto legge n. 357 del 6 novembre 1989, convertito in legge 27 dicembre 1989, n. 417 (Norme in materia di reclutamento del personale della scuola), che ammetteva ai corsi di cui trattasi i "docenti non abilitati", in possesso di determinati requisiti. Una parte della giurisprudenza (Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, 20 gennaio 1994, n. 32 e 19 settembre 1994, n. 298; Cons. St., sez. VI, 7 dicembre 1994, n. 1749 e 19 gennaio 1995, n. 39) aveva ritenuto che la disciplina speciale (in quanto tale di stretta interpretazione) di cui si discute fosse riservata ai docenti privi di qualsiasi abilitazione, in posizione differenziata rispetto a coloro, che aspirassero soltanto ad abilitarsi in una diversa classe di concorso, pur essendo già immessi in ruolo per altra disciplina; in altre pronunce (Cons. St., sez. VI, 10 agosto 1994, n. 1292, 7 settembre 1994, n. 1342, 9 marzo 1995, n. 240 e 6 giugno 1995, n. 545) si riteneva, al contrario, che la ratio e il significato letterale del citato articolo 11 del d.l. n. 357 del 1989 non consentissero detta interpretazione restrittiva. Quest'ultimo indirizzo era ritenuto preferibile dall'Adunanza Plenaria, in quanto la normativa di riferimento risultava finalizzata non soltanto all'eliminazione del precariato (peraltro, comprensivo anche di docenti già abilitati), ma anche alla possibile acquisizione di ulteriori titoli, in considerazione del nuovo meccanismo di reclutamento, cosiddetto del "doppio canale" (concorso per soli titoli e concorso per titoli ed esami); in nessun modo, comunque, la medesima normativa escludeva dal proprio ambito di applicabilità il personale di ruolo. La problematica in questione si è, in un secondo tempo, riproposta con l'emanazione del decreto legge n. 97 del 7 aprile 2004, convertito in legge n. 143 del 4 giugno 2004 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004/2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), che nell'art. 2 autorizza l'istituzione, presso le Università, di corsi abilitanti speciali per l'insegnamento, di durata annuale, "nell'anno accademico 2004/2005 e, comunque, non oltre la data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo dell'art. 5 della legge 28 marzo 2003, n.

53” (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione), ancora una volta riservando detti corsi ai docenti che fossero “privi di abilitazione”.

Nel nuovo contesto alcune decisioni (Cons. St. sez. VI, 26 maggio 2010, n. 3343 e 23 luglio 2008, n. 3653) hanno ribaltato l’indirizzo della ricordata pronuncia dell’Adunanza Plenaria, nel presupposto che il d.l. n. 97 del 2004 fosse finalizzato, in via prioritaria, all’assunzione di nuovi insegnanti, tramite eliminazione del cosiddetto “precariato”; sarebbe stato ammissibile, inoltre, che il bando (decreto ministeriale n. 85 del 18 novembre 2005) prescrivesse “requisiti di partecipazione più rigidi di quelli indicati dalla legge”, purchè detti requisiti non avessero portata “discriminante e sproporzionata rispetto alla pertinente normativa di settore” e non si ponessero “in palese contrasto con la lettera e la ratio delle disposizione primarie di riferimento”. Correttamente, pertanto, sarebbe stata disposta la preclusione dell’accesso ai corsi di abilitazione, per i docenti in servizio con rapporti di lavoro a tempo indeterminato: veniva infatti evidenziato, in particolare, come il citato d.m. n. 85 del 2005 enunciasse in modo esplicito un criterio escludente (quello dell’esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato) “non incompatibile con il pertinente quadro normativo primario e quindi, in ultima analisi, non illegittimo”.

Premesso quanto sopra, il Collegio ritiene che l’indirizzo sopra sintetizzato possa costituire oggetto di rimeditazione, con riferimento ad alcune delle circostanze evidenziate dalle attuali appellanti, nei termini di seguito riportati:

a) non riferibilità della questione oggetto di causa alle iniziative, previste dall’art. 1, comma 605 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) per l’assorbimento del “precariato storico”, con trasformazione delle “graduatorie permanenti” in “graduatorie ad esaurimento”, in cui potevano ancora essere inseriti, oltre ai docenti già abilitati, quelli che già frequentassero i corsi abilitanti speciali, previsti dal solo d.l. n. 357 del 1989, alla data di entrata in vigore della predetta legge finanziaria;

b) conseguente non assimilabilità della situazione di coloro, che avevano a suo tempo impugnato il decreto ministeriale n. 85 del 18 novembre 2005 (riferito a corsi abilitanti, che avrebbero ancora

consentito l'iscrizione nelle predette graduatorie), rispetto a quella delle attuali appellanti, che contestavano il decreto dirigenziale n. 58 del 25 luglio 2013, indirizzato a soggetti destinati a confrontarsi con regole nuove, per il reclutamento del personale scolastico.

Entrambi i decreti, di cui al precedente punto b) in effetti – contrariamente a quanto sostenuto nell'atto di appello (ma senza incidenza sui principi di seguito esposti) – escludevano esplicitamente la partecipazione dei docenti, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e richiedevano per l'ammissione un determinato periodo di servizio prestato, nonché il mancato possesso della "specificata" abilitazione. Con la precisazione da ultimo indicata (tale da escludere che la normativa imponesse il mancato possesso di qualsiasi abilitazione all'insegnamento), veniva superata una delle osservazioni, contenute nella pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 13 del 1996, secondo cui il testo normativo di riferimento (all'epoca, il d.l. n. 357 del 1989, convertito in legge n. 417 del 27 dicembre 1989) non doveva necessariamente intendersi prescrittivo di un'ammissione ai corsi abilitanti, limitata a coloro che non possedessero alcuna abilitazione, risultando gli stessi, se non ancora entrati in ruolo, comunque coinvolti da una normativa finalizzata all'eliminazione del precariato. L'ulteriore preclusione, riferita ai docenti già immessi in ruolo, tuttavia, non risultava testualmente prevista dalla citata normativa primaria, così come non è stata prevista dal successivo d.l. n. 97 del 2004, convertito in legge n. 143 del 4 giugno 2004. Anche quest'ultima normativa peraltro – e a maggior ragione, dopo l'intervenuta trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento – non appare finalizzata in via esclusiva all'assorbimento del precariato, limitandosi a dettare "disposizioni speciali per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento", nell'ennesima fase transitoria che ha caratterizzato il settore in questione, in attesa dei criteri attuativi della legge delega 28 marzo 2003, n. 5 (Definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale). Quanto sopra, in un contesto di piena valorizzazione dei valori costituzionali dell'Istruzione, per la "crescita educativa, culturale e professionale dei giovani" (come precisa, tra i principi guida per la disciplina delegata, l'art. 5 della citata legge n. 53 del

2003): un contesto, quello appena descritto, di cui è parte sostanziale anche la formazione del personale docente, che la soppressione delle graduatorie permanenti intende riportare alla più rigorosa selezione concorsuale.

Alla logica sopra indicata non può sottrarsi la normativa transitoria, di cui al più volte citato d.l. n. 97 del 2004, che – nell’istituire nuovi corsi speciali, di durata annuale – deve intendersi finalizzata a promuovere una nuova fase di formazione e arricchimento professionale, indirizzata a tutti i docenti, non già abilitati nella disciplina di riferimento, indipendentemente dall’intervenuta immissione in ruolo per altra disciplina.

Una diversa lettura del medesimo d.l., d’altra parte, contrasterebbe ad avviso del Collegio con i principi di pari opportunità e non discriminazione, sottesi al principio di uguaglianza, di cui al capo III della cosiddetta “Carta di Nizza”, alla quale nel 2009 – con l’entrata in vigore del trattato di Lisbona – è stato conferito lo stesso effetto giuridico vincolante dei Trattati; a sua volta la Direttiva 1999/70/CE, che esclude ogni discriminazione dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato, è stata ritenuta interpretabile in modo tale, da escludere anche “discriminazioni alla rovescia”, rapportabili a normative che assicurassero vantaggi al personale precario, a scapito dei diritti dei lavoratori stabilizzati (Cons. St., sez. VI, ordinanze collegiali nn. 3977/11 del 4 luglio 2011 e 01287/14 del 14 marzo 2014, nonché sentenza n. 5287/13 del 4 novembre 2013). Correttamente, pertanto, le attuali parti appellanti hanno sottolineato come il sistema di reclutamento degli insegnanti abbia subito un periodo transitorio di oltre quindici anni, senza che ad un sistema formativo di tipo parauniversitario (attraverso le scuole di specializzazione dette SSIS, ai tirocini formativi attivi – TFA – e ai percorsi abilitanti speciali – PAS – di cui si discute) si sostituisse un sistema prettamente concorsuale, in piena conformità all’art. 97 della Costituzione, di modo che non potrebbe non configurarsi come inammissibile disparità di trattamento la limitazione, per una parte soltanto del personale docente, di nuove prospettive di formazione e diversificazione professionale, tramite acquisizione di ulteriori titoli di idoneità. La descritta disparità di trattamento sarebbe stata peraltro evidenziata

– come eccepito nell’atto di appello in esame – anche dalla limitazione della preclusione di cui trattasi ai docenti di ruolo delle sole scuole statali.”;

Considerato che, alla luce delle articolate argomentazioni tutte che precedono, si ritiene che, nella loro piena condivisione, l’orientamento della sezione in materia debba essere rivisto e, conseguentemente, il ricorso accolto;

Considerato che, tuttavia, alla luce dei contrasti giurisprudenziali sul punto di specifico interesse; sia necessario disporre tra le parti costituite la compensazione delle spese del presente giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza bis), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla l’articolo 2, comma 1, del decreto M.I.U.R. n. 58 del 25 luglio 2013, nella parte in cui esclude dai corsi speciali, di cui all’articolo 1, “*i docenti in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in qualsiasi ordine e grado di scuola statale*”.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2015 con l’intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/06/2015

IL SEGRETARIO

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