

CONCORSI PUBBLICI: Pubblica amministrazione - Concorso straordinario per abilitazione - Servizio prestato presso i Centri di istruzione e formazione professionale accreditati dalle Regioni - Non rileva.

Cons. Stato, Sez. I, parere 24 giugno 2021, n. 1089

“[...] Va, in proposito, ricordato che la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che, seppur la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico è rigorosamente limitata, in alcuni casi determinate 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” (cfr. Corte Cost., 10-11-2011, n. 299).

Dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 106 del 2-5-2019, resa in una fattispecie relativa ad un concorso straordinario per dirigenti scolastici, si desume, poi, che le norme che prevedono concorsi straordinari del tipo di quello oggetto della presente controversia sono in linea di principio conformi a Costituzione nel momento in cui sono emanate per garantire il buon andamento dell’amministrazione, sopperendo alle carenze di organico e per dare certezza ai rapporti giuridici, superando il precariato; esse, infatti, in tal caso operano una compromissione definita “non irragionevole” del diritto di accesso al pubblico impiego e del principio del pubblico concorso.

Orbene, nella vicenda in esame le suddette esigenze di interesse pubblico sussistono certamente, considerandosi che il concorso tende all’assorbimento del precariato, a garantire stabilità nell’insegnamento e a ridurre il ricorso ai contratti a termine.

La deroga alla regola del pubblico concorso trova, pertanto, ragionevole giustificazione e, pertanto, sotto tale profilo, non si presta a dubbi di compatibilità con la Carta Fondamentale.

Non vi è, poi, violazione degli articoli 4 e 51 della Costituzione, considerandosi che le contestate disposizioni non impediscono ai ricorrenti l’accesso al mondo del lavoro ed all’esercizio della funzione docente [...]”.

LA SEZIONE

Vista la relazione, trasmessa con nota prot. n.41999 del 29/12/2020, con la quale il Ministero dell’istruzione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull’affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Mele;

Premesso:

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato il 26-8-2020, i signori in epigrafe indicati hanno impugnato il bando di cui al Decreto dipartimentale n. 510 del 23-4-2020, con il quale è stato indetto il concorso straordinario per titoli ed esami per l'immissione in ruolo di personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado su posto comune e di sostegno, nella parte in cui, all'articolo 2, ha previsto, nel disciplinare i requisiti di ammissione, che sono ammessi alla procedura i docenti che *“a. tra l'anno scolastico 2008/2009 e l'anno scolastico 2019/2020 hanno svolto, su posto comune o di sostegno, almeno tre annualità di servizio, anche non consecutive, valutabili come tali ai sensi dell'art. 11, comma 14, della legge 3 maggio 1999, n. 124”* e previsto che il servizio è valido solo *“se prestato nelle scuole secondarie statali”*, con conseguente esclusione degli insegnanti iscritti nella terza fascia delle graduatorie di istituto che abbiano maturato i tre anni di servizio con l'insegnamento prestato presso i Centri di istruzione e formazione professionale (in sigla IeFP) accreditati dalle Regioni per garantire in via ordinaria l'assolvimento dell'obbligo di istruzione; nonché nella parte in cui, all'articolo 3, prescrive che il candidato deve dichiarare i titoli di servizio il cui possesso è requisito di accesso alla procedura e che non si tiene conto delle domande che non contengono tutte le indicazioni circa il possesso dei requisiti per l'ammissione al concorso e tutte le dichiarazioni previste dal bando.

Ne hanno dedotto l'illegittimità e ne hanno chiesto, pertanto, l'annullamento.

Hanno, inoltre, chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5 e 6 del decreto legge n. 126/2019, convertito nella legge n. 159/2020, la disapplicazione della norma in quanto in contrasto con il diritto comunitario ovvero la rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle sollevate questioni di compatibilità con il diritto comunitario.

Essi hanno esposto di essere insegnanti precari iscritti nella terza fascia delle graduatorie di istituto e di aver maturato il requisito del servizio triennale richiesto per l'accesso al concorso, prestato peraltro nei Centri di istruzione e formazione professionale (IeFP) accreditati dalle Regioni, lamentando di essere stati illegittimamente esclusi in quanto detto servizio non era considerato valido ai fini della partecipazione alla procedura concorsuale riservata.

Con il primo motivo i ricorrenti deducono: Questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevolezza della legislazione consacrato nell'articolo 3 della Costituzione, con riferimento alla piena omogeneità delle prestazioni rese dai docenti dei centri IeFP rispetto a quelle rese dai docenti degli istituti statali.

Evidenziano che le disposizioni dell'articolo 1 del d.l. n. 126/2019 non possono ritenersi ragionevolmente giustificate dall'esigenza di riassorbimento del precariato storico della scuola statale, in quanto tale finalità risulta contraddetta dal carattere selettivo del concorso e dalla

circostanza che la partecipazione è consentita anche ai docenti di ruolo, già assunti a tempo indeterminato.

Ove, invece, la norma avesse inteso introdurre il requisito dell'esperienza triennale quale parametro per valutare la capacità dei concorrenti, risulta evidente che l'esclusione del servizio prestato presso i centri di formazione professionale determina una evidente violazione del principio di ragionevolezza.

Evidenziano che, ai fini della partecipazione al concorso, è considerato utile anche il servizio triennale svolto nei progetti regionali di formazione che prevedono attività di carattere straordinario di recupero della dispersione scolastica anche ai fini dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, onde non si ravvisa un ragionevole motivo giustificativo per il fatto che non è considerato valido il servizio prestato nei centri di istruzione e formazione professionale, che, sin dall'approvazione del decreto interministeriale dell'11-11-2011 garantiscono l'offerta ordinamentale del sistema educativo nazionale.

Invero, l'istruzione e la formazione professionale, finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale (tre anni) e del diploma (quattro anni), costituisce la filiera in base alla quale le Regioni intervengono nel sistema educativo nazionale dell'istruzione ed è una modalità con cui si adempie in via ordinamentale all'obbligo di istruzione sino a 16 anni e al diritto-dovere alla formazione fino a 18 anni.

Difatti, con la complessiva riforma della scuola superiore il sistema di IeFP regionale è stato pienamente riconosciuto nell'ambito del secondo ciclo di istruzione ed i titoli rilasciati sono validi, al pari di quelli scolastici, su tutto il territorio nazionale, in quanto fanno riferimento a repertori di figure professionali e standard di competenze concordati con tutte le Regioni e lo Stato.

Richiamano in proposito l'art. 2 del d.lgs. n. 61/2017, la circostanza che i corsi IeFP si svolgono in regime di diritto pubblico utilizzando fondi pubblici, nonché l'articolo 7 del decreto legislativo 13 aprile 2017 che stabilisce il raccordo con il sistema di istruzione e formazione professionale e Rete nazionale delle scuole professionali e specifici accordi tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale.

L'esclusione dei servizi svolti nei Centri di Formazione Professionale accreditati dalle Regioni deve ritenersi irrazionale e discriminatoria in quanto la maggiore professionalità conseguente all'anzianità di servizio prescinde del tutto dalla natura del datore di lavoro, valendo, invece, ai fini della partecipazione a concorsi pubblici esclusivamente criteri meritocratici.

Con il secondo motivo lamentano: Violazione del principio costituzionale di ragionevolezza della legislazione consacrato nell'articolo 3 della Costituzione, con riferimento al meccanismo di selezione del personale.

Evidenziano che il bando ha contemplato, quale valido requisito di partecipazione, anche il servizio prestato nei progetti regionali di formazione ai fini dell'adempimento dell'obbligo scolastico e del contrasto alla dispersione scolastica (art. 1 d.l. n. 134/2009; art. 5 d.l. n. 104/2013), rilevando che i candidati potevano accedere a tali progetti anche con una domanda di disponibilità.

Pertanto tale servizio non può valere di più, ai fini dell'ammissione al concorso straordinario, di quello prestato presso i Centri di formazione professionale accreditati dalle Regioni, evidenziando che presso questi ultimi l'assunzione avviene attraverso meccanismi di selezione pubblica ed attingendo dalle dotazioni organiche regionali.

Invero, i formatori vengono scelti attingendo a una graduatoria pubblica (Banca dati dei Formatori), ove sono inseriti i candidati che hanno chiesto di candidarsi per incarichi a termine e, in via complementare a questa modalità di selezione, si ricorre allo scorrimento delle graduatorie di istituto.

Neanche sotto il profilo della selezione, pertanto, possono scorgersi differenze significative tali da giustificare un diverso trattamento.

Con il terzo motivo i ricorrenti lamentano: Violazione del principio generale dei diritti acquisiti e dei principi comunitari di affidamento e proporzionalità.

Evidenziano in proposito che i ricorrenti, accettando i contratti a termine nei centri di formazione professionale, confidavano in una disciplina normativa (Tabella A allegata al DM 347/2017) che consentiva, ai fini della seconda fascia delle graduatorie di istituto, di valutare il servizio specifico svolto nei percorsi di formazione professionale di cui al Capo III del d.lgs. n. 226/2005, rilevando pure che la tabella 2, allegata al DM n. 4/2011, definisce le correlazioni fra le aree formative dell'ordinamento degli istituti di istruzione e formazione professionale e gli insegnamenti e le classi di concorso degli istituti professionali.

Sarebbe evidente che il punteggio di servizio valido per la collocazione nelle graduatorie di istituto deve essere considerato valido anche per la partecipazione al concorso per la stabilizzazione degli insegnanti della terza fascia delle graduatorie di istituto.

L'esclusione determina, dunque, una evidente violazione del principio dell'affidamento.

Con il quarto motivo i ricorrenti deducono: Questione di legittimità costituzionale per violazione del principio del pubblico concorso, del principio di ragionevolezza e del principio meritocratico nelle assunzioni alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Evidenziano in proposito che il concorso in questione ha carattere selettivo, essendo previste prove scritte ed una ulteriore prova orale all'esito del periodo di formazione iniziale.

In tale contesto, e risultando lo stesso aperto anche ai docenti di ruolo, risulta illegittima la restrizione della platea dei partecipanti con la previsione dell'esclusione del servizio svolto presso i centri di istruzione e formazione professionale.

Vi sarebbe, pertanto, violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione e del principio costituzionale del pubblico concorso, il quale offre le garanzie di selezione dei più capaci, in funzione dell'efficienza della stessa amministrazione.

Rilevano ancora che le chances di immissione in ruolo con il concorso ordinario risultano pressochè vanificate dall'intreccio di graduatorie escogitate dal legislatore.

Con il quinto motivo i ricorrenti deducono: Necessaria disapplicazione della normativa primaria per violazione dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione, con gli artt. 20 e ss. della CDFUE, con gli artt. 151 e 157 del TFUE, con le Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE, nonché con gli articoli 14 e 1 del Protocollo n. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Evidenziano che la normativa richiamata (in particolare, gli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza e l'art. 14 della CEDU) sancisce un vastissimo divieto di discriminazione atipico, aperto a sanzionare qualsiasi comportamento idoneo a determinare la disuguaglianza nel campo lavorativo.

Rilevano che vi è violazione del principio di parità di trattamento quando a due categorie di persone le cui situazioni di fatto e giuridiche non mostrano differenze essenziali viene riservato un trattamento diverso e tale disparità non è oggettivamente giustificata.

Nella specie, la discriminazione è evidente, non comprendendosi le ragioni per le quali il servizio prestato presso i Centri professionali accreditati dalle Regioni, pienamente valutabile ai fini delle graduatorie di istituto, non possa essere valutato ai fini della partecipazione al concorso per cui è controversia.

Con l'ultimo mezzo di gravame i ricorrenti lamentano: illegittimità delle disposizioni secondo le quali le domande devono essere presentate esclusivamente con modalità telematica per violazione degli artt. 51 della Costituzione e dell'articolo 4, commi 1 e 2, del DPR n. 487/1994.

Rilevano che tale disposizione prevede che le domande di partecipazione ai concorsi possono essere presentate in carta semplice.

Da tanto deriverebbe l'illegittimità delle previsioni del bando di concorso, laddove dispongono che la modalità di presentazione della domanda in via telematica costituisce modalità esclusiva di presentazione.

Il Ministero dell'istruzione-Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione, con nota prot. n. 41999 del 29-12-2020, ha trasmesso la prescritta relazione, chiedendo a questo Consiglio di Stato l'espressione del parere.

L'autorità referente ha espresso l'avviso che il ricorso sia infondato e debba essere respinto.

Considerato:

Il ricorso non è meritevole di accoglimento.

Rileva la Sezione che i requisiti di ammissione al concorso straordinario indetto con il decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo e di formazione del Ministero dell'istruzione n. 510 del 23-4-2020, la cui legittimità i ricorrenti contestano, risultano essere stati stabiliti direttamente dal legislatore con l'articolo 1, commi 5 e 6, del decreto legge 29-10-2019, n. 126, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159.

Il decreto ministeriale impugnato, invero, ripete pedissequamente, nel bandire il concorso e nello stabilire le regole di svolgimento dello stesso, i contenuti della previsione legislativa, come chiaramente emerge dal semplice raffronto dei rispettivi testi.

L'articolo 2 del decreto ministeriale n. 510/2020, rubricato "*Requisiti di ammissione*", così recita:

"1. Ai sensi dell'art. 1, comma 5, del Decreto Legge, la partecipazione alla procedura è riservata ai soggetti, anche di ruolo, che, congiuntamente, alla data prevista per la presentazione della domanda, posseggono i seguenti requisiti:

a. tra l'anno scolastico 2008/2009 e l'anno scolastico 2019/2020 hanno svolto, su posto comune o di sostegno, almeno tre annualità di servizio, anche non consecutive, valutabili come tali ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge 3 maggio 1999, n. 124. Il servizio svolto su posto di sostegno in assenza di specializzazione è considerato valido ai fini della partecipazione alla procedura straordinaria per la classe di concorso, fermo restando quanto previsto per la lettera b). I soggetti che raggiungono le tre annualità di servizio prescritte unicamente in virtù del servizio svolto nell'anno scolastico 2019/2020 partecipano con riserva alla procedura straordinaria. La riserva è sciolta negativamente qualora il servizio relativo all'anno scolastico 2019/2020 non soddisfi le condizioni di cui al predetto art. 11, comma 14, entro il 30 giugno 2020;

b. hanno svolto almeno un anno di servizio, tra quelli di cui alla lettera a), nella specifica classe di concorso o nella tipologia di posto per la quale si concorre;

c. per il posto comune, il titolo di studio previsto dall'art. 5, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, coerente con la classe di concorso richiesta fermo restando quanto previsto dall'art. 22, comma 2, del predetto decreto con riferimento alle classi di concorso a posti di insegnante tecnico-pratico, individuate dal decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 2016, come modificato dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e delle ricerche 9 maggio 2017, n. 259, ovvero il titolo di abilitazione o di idoneità concorsuale nella specifica classe di concorso.

d. per il posto di sostegno, il titolo di accesso alla procedura e l'ulteriore specializzazione per il relativo grado, salvo quanto stabilito al comma 3.

2. Il servizio di cui al comma 1, lettere a) e b), è valido solo se:

a. prestato nelle scuole secondarie statali;

b. prestato nelle forme di cui al comma 3 dell'art. 1 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167, nonché di cui al comma 4 bis dell'art. 5 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 6, del Decreto Legge. [...]"

L'articolo 1 del decreto legge n. 126 del 29-10-2019, ai commi 5 e 6, dispone che:

" 5. La partecipazione alla procedura è riservata ai soggetti, anche di ruolo, che, congiuntamente:

a) tra l'anno scolastico 2008/2009 e l'anno scolastico 2019/2020, hanno svolto, su posto comune o di sostegno, almeno tre annualità di servizio, anche non consecutive, valutabili come tali ai sensi dell'art. 11, comma 14, della legge 3 maggio 1999, n. 124. Il servizio svolto su posto di sostegno in assenza di specializzazione è considerato valido ai fini della partecipazione alla procedura straordinaria per la classe di concorso, fermo restando quanto previsto alla lettera b). I soggetti che raggiungono le tre annualità di servizio prescritte unicamente in virtù del servizio svolto nell'anno scolastico 2019/2020 partecipano con riserva alla procedura straordinaria di cui al comma 1. La riserva è sciolta negativamente qualora il servizio relativo all'anno scolastico 2019/2020 non soddisfi le condizioni di cui al predetto articolo 11, comma 14, entro il 30 giugno 2020;

b) hanno svolto almeno un anno di servizio, tra quelli di cui alla lettera a), nella specifica classe di concorso o nella tipologia di posto per la quale si concorre;

c) posseggono, per la classe di concorso richiesta, il titolo di studio di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, fermo restando quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, del

predetto decreto. Per la partecipazione ai posti di sostegno è richiesto l'ulteriore requisito del possesso della relativa specializzazione.

6. Al fine di contrastare il fenomeno del ricorso a contratti a tempo determinato nelle istituzioni scolastiche statali e per favorire l'immissione in ruolo dei relativi precari, il servizio di cui al comma 5, lettera a), è preso in considerazione unicamente se prestato nelle scuole secondarie statali ovvero se prestato nelle forme di cui al comma 3 dell'articolo 1 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167, nonché di cui al comma 4 bis dell'art. 5 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128. [...]".

Orbene, dalla lettura delle sopra riportate disposizioni emerge in tutta evidenza che i requisiti di ammissione disciplinati dal bando oggetto di impugnativa - consistenti nelle tre annualità di servizio, anche non consecutive, tra l'anno scolastico 2008/2009 e l'anno scolastico 2019/2020, nella prestazione di una delle predette annualità nella specifica classe di concorso o nella tipologia di posto per il quale si concorre e nella rilevanza del solo servizio prestato nelle scuole secondarie statali - risultano essere perfettamente coincidenti con quelli indicati nella norma di rango primario contenuta nell'articolo 1 del richiamato decreto legge n. 126 del 2019.

Di poi, la prescrizione del comma 6 dell'articolo 1 del decreto legge, nello stabilire che "*Al fine di contrastare il fenomeno del ricorso ai contratti a tempo determinato nelle istituzioni scolastiche statali e per favorire l'immissione in ruolo dei relativi precari, il servizio di cui al comma 5, lettera a), è preso in considerazione unicamente se prestato nelle scuole secondarie statali*", impedisce di considerare attività di insegnamento utile il servizio prestato presso i Centri di formazione professionale accreditati dalle Regioni.

Lo specifico inciso "*scuole secondarie statali*" e l'utilizzo dell'avverbio "*unicamente*" esprimono la chiara volontà del legislatore di escludere rilevanza a servizi svolti presso altre tipologie di scuola; conclusione questa confermata dalla espressa finalità della disposizione, che è quella di stabilizzazione dei precari delle istituzioni scolastiche statali, onde la conseguente limitazione del servizio utile prestato solo a quello svolto presso scuole statali, dovendosi escludere ogni valenza al precariato presso i Centri di formazione professionale accreditati dalle regioni.

Da quanto sopra emerge che la pretesa dei ricorrenti a vedere riconosciuto, ai fini della partecipazione al concorso, il servizio prestato presso tali scuole risulta, alla luce del chiaro dettato della norma primaria, infondata.

Orbene, il decreto legge 29-10-2019, n. 126, come convertito dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159, costituisce una legge provvedimento.

Come è noto, la costante giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Corte Cost., sent. n. 154/2013; n. 94/2009; n. 20/2012; n. 241/2008) qualifica tali le leggi che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati o che incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno un contenuto particolare e concreto ovvero comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa.

La Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 85/2013) ha chiarito che la legge provvedimento non è di per sé in contrasto con l'assetto di poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto.

Peraltro, per i soggetti lesi da tali disposizioni normative, poiché la forma di tutela segue la natura giuridica dell'atto contestato, i diritti di difesa si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale, trovando la protezione del privato riconoscimento attraverso il sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge (cfr. Cons. Stato, III, 25-11-2014, n. 5831).

I ricorrenti hanno piena consapevolezza della conformità alla legge della disposizione del bando che esclude rilevanza al servizio prestato presso i Centri professionali accreditati dalle regioni e, pertanto, muovono rilievi di incostituzionalità della stessa.

Devono, di conseguenza, essere esaminate le censure di incostituzionalità proposte dai ricorrenti avverso le disposizioni normative contenute nell'art. 1 del d.l. 29 ottobre 2019 n. 126 (conv. con L. 20 dicembre 2019, n. 159), per violazione del principio di ragionevolezza, del principio del pubblico concorso e meritocratico, del principio di uguaglianza, di affidamento, di parità di trattamento e non discriminazione.

La Sezione ritiene che le dedotte censure di illegittimità costituzionale siano manifestamente infondate.

Deve, in proposito, in primo luogo essere rimarcata la natura straordinaria e riservata della procedura concorsuale in esame.

Tale natura è chiaramente esplicitata dallo stesso testo normativo, introdotto dal decreto legge n. 126 del 2019.

Il suo preambolo pone, infatti, a giustificazione della misura adottata, *“la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre misure per assicurare la stabilità dell'insegnamento nelle istituzioni scolastiche, porre rimedio alla grave carenza di personale di ruolo nelle scuole statali e ridurre il ricorso a contratti a termine”*.

Il concorso è, poi, espressamente definito dal legislatore come *“straordinario”*, laddove all'articolo 1, comma 1, si legge che *“Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato a*

bandire, contestualmente al concorso ordinario per titoli ed esami di cui all'art. 17, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, entro il 30 aprile 2020, una procedura straordinaria per titoli ed esami per docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado, finalizzata all'immissione in ruolo nei limiti di cui ai commi 2, 3 e 4 del presente articolo".

Ciò posto, la Sezione ritiene che la tale procedura, pur se derogatoria alla regola ordinaria del pubblico concorso, non violi l'articolo 97 della Costituzione né il diritto al lavoro dei ricorrenti.

Va, in proposito, ricordato che la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che, seppur la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico è rigorosamente limitata, in alcuni casi determinate 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"* (cfr. Corte Cost., 10-11-2011, n. 299).

Dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 106 del 2-5-2019, resa in una fattispecie relativa ad un concorso straordinario per dirigenti scolastici, si desume, poi, che le norme che prevedono concorsi straordinari del tipo di quello oggetto della presente controversia sono in linea di principio conformi a Costituzione nel momento in cui sono emanate per garantire il buon andamento dell'amministrazione, sopperendo alle carenze di organico e per dare certezza ai rapporti giuridici, superando il precariato; esse, infatti, in tal caso operano una compromissione definita *"non irragionevole"* del diritto di accesso al pubblico impiego e del principio del pubblico concorso. Orbene, nella vicenda in esame le suddette esigenze di interesse pubblico sussistono certamente, considerandosi che il concorso tende all'assorbimento del precariato, a garantire stabilità nell'insegnamento e a ridurre il ricorso ai contratti a termine.

La deroga alla regola del pubblico concorso trova, pertanto, ragionevole giustificazione e, pertanto, sotto tale profilo, non si presta a dubbi di compatibilità con la Carta Fondamentale.

Non vi è, poi, violazione degli articoli 4 e 51 della Costituzione, considerandosi che le contestate disposizioni non impediscono ai ricorrenti l'accesso al mondo del lavoro ed all'esercizio della funzione docente.

Vi è, invero, che l'indizione del concorso straordinario oggetto di controversia è stata prevista dall'articolo 1 del d.l. n. 126/2019 contestualmente al concorso ordinario per titoli ed esami di cui all'articolo 17, comma 2, lettera d) del d.lgs. n. 59/2017; con la conseguenza che la mancata partecipazione dei ricorrenti al concorso straordinario per difetto dei requisiti previsti non preclude agli stessi la possibilità di accesso al pubblico impiego attraverso il richiamato concorso ordinario.

Né può ritenersi rilevante, ai fini invocati in ricorso, la circostanza che il legislatore abbia previsto, rispetto al concorso ordinario, la previa assegnazione di posti vacanti e disponibili alle graduatorie ad esaurimento e allo scorrimento delle graduatorie del concorso bandito ai sensi dell'articolo 1, comma 114, della legge n. 107/2015 e del concorso riservato ai docenti in possesso del titolo di abilitazione.

Invero, tali precedenze non escludono comunque l'indizione della procedura concorsuale ordinaria (la quale avviene, in base all'articolo 1 del decreto legge, contestualmente con quella straordinaria di cui è controversia) ed esse trovano ragionevole giustificazione nell'esigenza di salvaguardare posizioni meritevoli di tutela, quali il superamento delle prove di un precedente concorso e la salvaguardia, in attesa della piena operatività del nuovo sistema di reclutamento, dell'affidamento maturato in capo ai soggetti muniti di abilitazione nella necessità di tale titolo, nel previgente sistema, quale requisito di partecipazione ai concorsi.

Non vale, inoltre, a fondare, secondo la pretesa del ricorrente, l'inconfigurabilità di un percorso concorsuale diretto a contrastare il fenomeno del precariato (come tale, straordinario e legittimamente derogatorio alla regola del concorso pubblico), la circostanza che lo stesso sia aperto anche ai docenti di ruolo.

Invero, da un lato anche questa è una categoria specifica, previamente individuata, onde la natura riservata della procedura non è comunque in discussione.

Vale, poi, sotto altro profilo considerare che la partecipazione di tali soggetti si affianca alla riserva per quei docenti che non siano titolari di contratto a tempo indeterminato con l'amministrazione scolastica e che abbiano maturato un periodo di servizio presso le istituzioni scolastiche statali; da ciò chiaramente ed indiscutibilmente deducendosi che finalità precipua del concorso è anche l'eliminazione (sia pur progressiva) del fenomeno del precariato storico.

Il carattere selettivo della procedura non ne esclude, infine, la natura straordinaria e derogatoria, considerandosi che la riserva di partecipazione solo ad alcuni soggetti, in possesso di determinati requisiti, non impedisce comunque l'introduzione di meccanismi di selezione degli aspiranti, funzionali, pur nell'ambito della limitata cerchia dei partecipanti, alla individuazione del miglior funzionario in coerenza con il principio meritocratico e con la finalità, sottesa all'articolo 97 della Costituzione, di realizzare il buon andamento dell'attività amministrativa, inserendo in maniera stabile nei ruoli dell'amministrazione scolastica personale docente comunque qualificato all'esercizio della funzione.

Né può dirsi che il meccanismo selettivo si ponga in violazione della finalità giustificativa della procedura straordinaria, che è quella dell'assorbimento del precariato, atteso che essa si inserisce in

un meccanismo complesso diretto alla progressiva riduzione dei contratti a termine, alla stabilizzazione del personale precario ed al ritorno a regime della regola del pubblico concorso quale meccanismo elettivo di selezione dei pubblici dipendenti.

In tale contesto, dunque, il concorso per cui è controversia non è diretto alla eliminazione *tout court* del precariato ma alla sua progressiva riduzione, con la conseguenza che non è impedito al legislatore il ricorso a precisi elementi (quali la previsione di un servizio nelle istituzioni scolastiche statali di una determinata durata e un meccanismo selettivo) che consentano l'individuazione di un precariato "qualificato" cui assicurare la stabilizzazione con precedenza rispetto ad altri soggetti, che, pur precari, si trovino in situazioni connotate da un minor grado di meritevolezza della posizione di cui essi sono titolari.

Può a questo punto passarsi all'esame delle disposizioni normative relative ai requisiti di partecipazione alla procedura concorsuale, oggetto di contestazione, sotto il profilo della ragionevolezza della previsione legislativa e, dunque, dell'osservanza dell'articolo 3 della Costituzione.

Deve, pertanto, esaminata la prospettata questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nell'articolo 1, comma 6, del decreto legge n. 126 del 2019 (convertito dalla legge n. 159/2019), laddove prevede che "*il servizio di cui al comma 5, lettera a), è preso in considerazione unicamente se prestato nelle scuole secondarie statali*".

La disposizione, quindi, stante il chiaro tenore letterale, esclude che, ai fini della maturazione del requisito dell'insegnamento triennale necessario per la partecipazione al concorso, possa tenersi conto del servizio svolto presso i centri di istruzione professionale accreditati dalle Regioni.

La Sezione rileva in primo luogo che la norma non presenta profili di irragionevolezza, ove si consideri la precipua finalità dell'indetto concorso straordinario.

Esso è diretto anche alla eliminazione (ovvero alla riduzione) del precariato nelle istituzioni scolastiche statali, consentendo la stabilizzazione e l'immissione in ruolo a tempo indeterminato dei docenti.

Risulta, pertanto, ragionevole che la procedura concorsuale si rivolga, consentendone la partecipazione, ai soli precari delle istituzioni scolastiche statali, configurandosi tale qualità evidentemente in capo a quei docenti che abbiano svolto servizio di insegnamento in tale tipologia di scuola e non anche per coloro che hanno insegnato in differenti istituzioni scolastiche.

La condizione di "precario" giuridicamente rilevante non si connota, quindi, per la mera generica, pregressa instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato a prescindere dalla connotazione

del datore di lavoro, risultando invece necessario che quest'ultimo sia individuabile in una istituzione scolastica statale.

Il richiamato articolo 1, comma 6, del d.l. n. 126/2019, infatti, chiarisce espressamente che la disposizione è introdotta *“al fine di contrastare il fenomeno del ricorso ai contratti a tempo determinato nelle istituzioni scolastiche statali e per favorire l'immissione in ruolo dei relativi precari”*.

Di conseguenza, non appare irragionevole ed illogico, ovvero frutto di violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, il limitare la partecipazione al concorso in esame solo ai docenti che abbiano maturato un certo numero di anni di servizio presso la scuola statale, considerando che: a) detto concorso, come visto, si connota per evidenti e marcati tratti di specialità; b) l'aver prestato, nel periodo considerato dalla norma, tre annualità di insegnamento nella scuola statale costituisce un indice non irragionevole della connotazione di precarietà del soggetto rispetto all'aspettativa di entrare con contratto a tempo indeterminato nei ruoli della scuola statale; c) questa situazione non appare assimilabile a quella di coloro che hanno prestato servizio a tempo determinato presso enti non statali, non potendosi agli stessi riconoscere, in base al criterio stabilito dal legislatore, la qualifica di precari della scuola statale, ai quali è rivolta la speciale procedura in esame.

Attesa l'inequivoca intenzione del legislatore di incidere sul sistema di impiego dei docenti che lavorano presso il sistema delle istituzioni scolastiche statali (e non di tutti i docenti), la irrilevanza del servizio prestato presso i Centri di formazione professionale accreditati dalle Regioni costituisce un'opzione- tra le altre possibili- che non si pone in contrasto con i principi costituzionali, trattandosi di una scelta di merito del legislatore, che risulta coerente con lo scopo perseguito in relazione alla particolare situazione storica dalla quale origina (cfr., con specifico riferimento al servizio prestato presso istituti paritari legalmente riconosciuti pure escluso dal concorso per cui è controversia, Cons. Stato, VI, 4-11-2020, n. 6797).

La peculiare caratterizzazione del datore di lavoro (istituzione scolastica statale e non privata) connota, dunque, la finalità stessa della procedura straordinaria e le peculiari esigenze di interesse pubblico di contrasto al precariato che consentono la deroga alla regola del pubblico concorso.

Da tanto deriva che i rilievi svolti dai ricorrenti in ordine alla irrilevanza del datore di lavoro nella considerazione del servizio prestato e della professionalità che esso esprime non possono trovare favorevole ingresso nella vicenda in esame, considerandosi che la disposizione legislativa è espressamente rivolta al contrasto del precariato scolastico *“statale”* e, di conseguenza, è pienamente giustificata, senza dar luogo ad irragionevolezza o disparità di trattamento, la

considerazione del solo servizio svolto presso istituzioni scolastiche statali e non anche del servizio prestato nei Centri di formazione professionale accreditati dalle Regioni.

D'altra parte, l'abusiva reiterazione dei contratti a termine e le conseguenze patrimoniali che ne derivano hanno ragione di essere salvaguardate, in via prioritaria, dallo Stato, attraverso una procedura concorsuale di stabilizzazione, solo laddove per esso le conseguenze risarcitorie abbiano la possibilità di palesarsi; non anche invece, sotto tale profilo, per abusive reiterazioni che abbiano a verificarsi da parte di datori di lavoro privati.

Ad escludere i dedotti vizi di incostituzionalità vale, inoltre, evidenziare la differenza, comunque esistente, tra il servizio prestato presso i centri di formazione professionale e quello svolto presso le scuole statali.

Vi è, invero, che, pur nell'assolvimento del medesimo obbligo di istruzione, i percorsi scolastici negli istituti scolastici statali e nei Centri di istruzione professionale sono diversi.

Invero, negli istituti statali vi è una durata quinquennale dello stesso, il quale conduce al conseguimento di un diploma di scuola secondaria che consente l'accesso all'istruzione superiore.

Al contrario, nel sistema regionale di istruzione e formazione professionale si rinvencono un percorso di durata triennale che è finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale (livello EQF3) ed un percorso di durata quadriennale finalizzato al conseguimento di un diploma professionale (livello EQF4). Il conseguimento della maturità professionale, che consente l'accesso all'istruzione superiore, richiede comunque la frequentazione di un anno integrativo.

Di poi, come riferito dall'Amministrazione nella propria relazione, l'attività di tali Centri si connota per modalità organizzative e metodologie di realizzazione peculiari, che prevedono attività di stage, di laboratorio e di tirocinio che si caratterizzano per flessibilità e personalizzazione.

Orbene, tali specifiche peculiarità, relative sia al percorso seguito che ai titoli conseguibili, connotano il servizio ivi svolto per caratteristiche sue proprie, che non risultano identiche a quelle svolte negli istituti scolastici statali.

Non incidono, pertanto, sulla assunta identità o equiparabilità dei servizi, le invocate circostanze che comunque siano predefiniti standard minimi di qualità, volti ad individuare livelli essenziali dei requisiti dei docenti, né la circostanza che a livello normativo si imponga un raccordo tra il sistema dell'istruzione professionale e il sistema di istruzione professionale, con la stipula di appositi accordi tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale.

Trattasi, invero, comunque di servizi di insegnamento diversi, in quanto realizzati in ambiti, che se pur rientrano in un sistema scolastico-professionale unitario, sono differenti e mantengono una loro

ontologica diversità: la prestazione del servizio nell'istruzione scolastica statale e quella svolta in enti privati di formazione ed istruzione professionale accreditati dalla Regione.

D'altra parte, a dimostrare le evidenziate differenze, vi è anche il dato normativo, rilevandosi in proposito che il decreto legislativo n. 226 del 2005 mantiene distinti il “*sistema dell'istruzione secondaria superiore*” e il “*sistema dell'istruzione e formazione professionale*”, precisando che “*Ognuno dei percorsi di insegnamento-apprendimento ha una propria identità ordinamentale e curricolare*” (art. 1) e disciplinando in Capi distinti del medesimo testo normativo e con specifiche disposizioni i percorsi liceali (Capo II) e quelli di istruzione e formazione professionale (Capo III).

Inoltre, come sopra evidenziato, il riferimento all'ente presso cui il servizio è svolto risulta essenziale e qualificante ai fini della partecipazione al concorso straordinario per cui è controversia, trattandosi di procedura concorsuale espressamente rivolta al contrasto al fenomeno del precariato delle istituzioni scolastiche statali.

Le suddette considerazioni rendono irrilevante, ai fini invocati in ricorso, il riferimento ai meccanismi di assunzione (i quali nei due sistemi risultano comunque differenti), risultando assorbente e decisiva la circostanza della diversa natura dell'istituzione in favore della quale il servizio di insegnamento viene prestato.

Vale, poi, in proposito rimarcare che il datore di lavoro non è comunque un ente pubblico, risultando i docenti dipendenti di enti privati, non rilevando in proposito la circostanza che si tratti di soggetti accreditati dalle Regioni e che i corsi fruiscono di finanziamenti pubblici.

Né induce a ritenere l'esistenza di una disparità di trattamento e di una violazione del divieto di discriminazione la circostanza che la normativa regolatrice della procedura consenta il computo, nel requisito di ammissione, del servizio prestato nei progetti regionali di formazione che prevedono attività di carattere straordinario di recupero della dispersione scolastica, anche ai fini dell'adempimento dell'obbligo di istruzione.

Vi è, invero, da considerare che tale previsione, in ragione della finalità della procedura di contrastare il precariato nelle istituzioni scolastiche statali, non si palesa né irragionevole né discriminatoria, in quanto i suddetti progetti, richiamati in comparazione dai ricorrenti, comunque risultano finalizzati anche a misure di sostegno al precariato scolastico statale e, pertanto, è giustificata, sotto tale profilo, la valutazione del relativo servizio ai fini di una procedura straordinaria diretta alla stabilizzazione dei precari delle istituzioni scolastiche statali.

Vale, in proposito, richiamare il comma 3 dell'articolo 1 del d.l. n. 134 del 2009, il quale stabilisce che “*L'amministrazione scolastica può promuovere, in collaborazione con le regioni e a valere su risorse finanziarie messe a disposizione delle regioni medesime, progetti della durata di tre mesi,*

prorogabili a otto, che prevedano attività di carattere straordinario, anche ai fini dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, da realizzarsi prioritariamente mediante l'utilizzo dei lavoratori precari della scuola di cui al comma 2, percettori dell'indennità di disoccupazione...".

Analoga finalità si ravvisa pure nell'invocato comma 4 bis dell'articolo 5 del decreto legge n. 104 del 2013, il quale prevede, in tali progetti, l'utilizzo di personale docente e amministrativo, tecnico ed ausiliario incluso nelle graduatorie provinciali e nelle graduatorie di istituto.

Vi è, dunque, una palese e rilevante connessione con il precariato nelle istituzioni scolastiche statali che manca nell'attività di istruzione e formazione svolta nei Centri di istruzione e formazione accreditati dalle Regioni, ove il ricorso alle graduatorie di istituto viene configurata, nella stessa prospettiva di parte ricorrente, come meramente "complementare", in quanto la provvista viene ordinariamente assicurata da uno specifico ed autonomo albo (la Banca dati dei Formatori).

Dalle considerazioni sopra esposte emerge, dunque, che i servizi di insegnamento svolti nelle istituzioni scolastiche statali, quelli svolti nell'ambito dei progetti che prevedono attività di carattere straordinario anche ai fini del contrasto della dispersione scolastica e quelli svolti presso i Centri di istruzione e formazione professionale accreditati dalle Regioni non risultano comunque tra loro assimilabili e connotati da identità, così potendosene predicare una indiscriminata equiparazione.

L'esclusione, ai fini della partecipazione al concorso per cui è controversia, del servizio prestato presso questi ultimi non viola, dunque, il principio di ragionevolezza né quello di uguaglianza.

L'inesistenza, per le argomentazioni sopra svolte, della violazione del principio di uguaglianza induce il Collegio a ritenere infondato anche il motivo di ricorso con il quale si deduce la *"necessaria disapplicazione della normativa primaria per violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU"*.

Si è sopra sottolineato che il concorso in esame è espressamente finalizzato alla riduzione del precariato nelle istituzioni scolastiche statali e che tale ratio è immanente e qualificante il peculiare strumento di stabilizzazione individuato dal legislatore, quale derogatorio alla regola generale del pubblico concorso, anche in relazione alle maggiori garanzie di professionalità che il servizio svolto in istituzioni statali garantisce.

In tale precipuo e peculiare contesto è evidente che l'aver prestato servizio presso istituzioni scolastiche statali o nei progetti volti anche al contrasto della dispersione scolastica configuri una situazione in termini essenziali diversa rispetto all'aver prestato servizio presso i Centri di istruzione e formazione professionale accreditati dalle Regioni.

Il diverso trattamento riservato a tali servizi dal legislatore non determina, dunque, una discriminazione rilevante ai sensi della normativa comunitaria richiamata dai ricorrenti nei proposti motivi di ricorso.

Si tratta, invero, di categorie per le quali, in relazione alla specifica finalità del procedimento concorsuale, ripetesì di natura straordinaria, sono presenti differenze essenziali; inoltre, la *ratio* sottesa alla previsione legislativa rende sussistenti oggettive ragioni giustificative del diverso trattamento riservato ai servizi svolti dai ricorrenti rispetto a quelli considerati validi per la partecipazione al concorso e richiamati in comparazione.

E', inoltre, infondato il mezzo di gravame con il quale viene lamentata la violazione dei principi di affidamento e proporzionalità in relazione alla piena valutabilità del servizio prestato nei percorsi di formazione professionale di cui al Capo III del d.lgs. n. 226/2005 nella formazione delle graduatorie di istituto.

Dalla valutazione di tale servizio ai fini delle graduatorie di istituto non è possibile dedurre l'esistenza di un affidamento meritevole di tutela a che lo stesso servizio sia considerato valido ai fini della partecipazione al concorso straordinario per cui è controversia.

Ed, invero, le graduatorie di istituto e, in particolare, la seconda e la terza fascia di esse risultano ordinariamente destinate al conferimento di supplenze e non anche alla costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'amministrazione scolastica.

Non può, dunque, ragionevolmente attendersi che la previsione invocata fondi un legittimo affidamento al computo del servizio per la partecipazione a un concorso, oltretutto di carattere straordinario e riservato, finalizzato all'assunzione stabile nei ruoli dell'amministrazione.

Da ultimo, ritiene la Sezione che sia inammissibile per carenza di interesse il mezzo di gravame con il quale si lamenta che la disciplina regolatoria della procedura (in particolare, art. 3 del decreto direttoriale n. 510/2020 impugnato) richiede illegittimamente la presentazione delle domande di partecipazione esclusivamente in via telematica ed esclude quelle presentate in forma cartacea.

Invero, i ricorrenti sono esclusi dalla procedura concorsuale per l'assorbente profilo della mancanza dei requisiti di partecipazione richiesti dall'articolo 2, circostanza questa in relazione alla quale il Collegio non ritiene, per le ragioni sopra esposte, sussistenti i profili di illegittimità denunciati.

Conseguentemente, essi alcuna utilità potrebbero ricavare dall'annullamento della parte del bando relativa alla trasmissione telematica delle domande di partecipazione ed alla relativa regolamentazione.

Difatti, tale pronuncia demolitoria comunque non gioverebbe ai privati, rimanendo essi, sia pure per altra ragione, esclusi dalla partecipazione al concorso.

In conclusione, la Sezione esprime il parere che il ricorso straordinario debba essere in parte respinto ed in parte dichiarato inammissibile, nei sensi in motivazione precisati.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (cfr., *ex multis*, Cass.civ. 16-5-2012, n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

P.Q.M.

La Sezione esprime il parere che il ricorso deve essere in parte respinto ed in parte dichiarato inammissibile, nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

Francesco Mele

IL PRESIDENTE

Francesca Quadri