CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **242/2011** (ECLI:IT:COST:2011:242)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **QUARANTA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/07/2011**
Deposito del **25/07/2011**; Pubblicazione in G. U. **27/07/2011**
Norme impugnate: Art. 92, c. 2° bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 07/08/2006, n. 5, aggiunto dall'art. 53, c. 4°, della legge della Provincia autonoma di Trento 12/09/2008, n. 16; art. 67, c. 8°, della legge della Provincia autonoma di Trento 28/12/2009, n. 19.
Massime: **35801 35802 35803 35804 35805 35806 35807 35808**
Atti decisi: **ordd. 251, 320 e 356/2010**

SENTENZA N. 242

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 92, comma 2-bis, della legge della

Provincia autonoma di Trento 7 agosto del 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'articolo 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009), dell'articolo 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010), promossi dal Consiglio di Stato con ordinanza del 25 marzo 2010 e dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con due ordinanze del 6 luglio 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 251, 320 e 356 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 38, 43 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di C.G. e della Provincia autonoma di Trento.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Giacomo Merlo per C.G. e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.— Il Consiglio di Stato, con ordinanza emessa il 25 marzo 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 4, 16, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009), nella parte in cui prevede che, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, i docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento che chiedono l'inserimento in quelle provinciali sono inseriti in posizione subordinata a tutte le fasce.

Il remittente è investito dell'appello proposto da C.G. contro la Provincia di Trento e altri, avverso la sentenza, emessa dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, che aveva respinto il ricorso avente ad oggetto il bando relativo alla presentazione delle domande di inserimento nelle graduatorie provinciali di Trento, per titoli, del personale docente.

In particolare, il ricorrente nel giudizio a quo aveva impugnato il suddetto bando nella parte in cui prevedeva, così come la norma oggetto di censura, che «a partire dall'anno scolastico 2009-2010 gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli sono inseriti nelle medesime in posizione subordinata a tutte le fasce».

1.1.— In punto di rilevanza, il remittente osserva che, per effetto della disposizione sopra riportata, il ricorrente, avendo chiesto l'iscrizione nella graduatoria provinciale di Trento a partire dall'anno scolastico 2009-2010, era stato collocato in posizione subordinata a tutte le fasce in quanto proveniente dalla graduatoria ad esaurimento della Provincia di Verona.

Diversamente, in assenza della contestata norma provinciale, il ricorrente si sarebbe collocato al secondo posto della graduatoria e avrebbe ottenuto per l'anno scolastico 2009-2010 un incarico annuale di insegnamento.

A parere del giudice a quo la rilevanza della questione non viene meno per effetto della successiva entrata in vigore dell'art. 66 della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria di assestamento 2009). Tale disposizione nel prevedere – in deroga all'art. 92, comma 2, lettera b), della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino) – l'aggiornamento delle graduatorie della Provincia di Trento, valevoli per il quadriennio 2009-2013, già dopo il primo anno di validità, stabilisce che questo avvenga inserendo gli aspiranti docenti e riconoscendo loro i punteggi attribuiti e i titoli posseduti.

Il giudice a quo osserva, infatti, che l'oggetto del giudizio riguarda l'inserimento in graduatoria per l'anno scolastico 2009-2010, laddove l'aggiornamento previsto dall'art. 66 potrà eventualmente consentire al ricorrente di avere un diverso inserimento a partire dall'anno scolastico 2010-2011.

1.2.— In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato ritiene che l'art. 92, comma 2-bis, nello stabilire l'inserimento in fondo alla graduatoria dei docenti provenienti da altre province indipendentemente dal punteggio da essi posseduto, determina una ingiustificata disparità di trattamento tra docenti con i medesimi requisiti che si fonda solo sulla diversa provincia di loro iscrizione.

La norma censurata si porrebbe, poi, in conflitto anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto esso, in relazione al sistema dell'insegnamento scolastico, è assicurato da sistemi di reclutamento fondati su criteri obiettivi e ragionevoli di scelta dei docenti che privilegiano il merito. L'art. 92, comma 2-bis, non terrebbe conto di tali principi, dando preferenza a docenti aventi un minore punteggio di merito, rispetto a chi ha un punteggio superiore ma proviene da una graduatoria di un'altra provincia.

La disciplina censurata contrasterebbe, poi, con l'art. 4 della Costituzione, in quanto i docenti provenienti da una provincia diversa da quella di Trento sarebbero costretti ad un anno di inattività, corrispondente all'anno scolastico 2009-2010, potendo essere inseriti nelle graduatorie trentine secondo il punteggio di merito solo a partire dall'anno successivo.

Ulteriormente lesi risulterebbero anche il diritto di ogni cittadino di circolare liberamente nel territorio nazionale e quello di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, dovendo nel caso specifico valere i criteri attinenti ai profili attitudinali e di idoneità e non quelli della provenienza dalla graduatoria di una determinata provincia.

2.— Si è costituito in giudizio l'appellante nel giudizio principale chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

La parte privata, nel ribadire sostanzialmente i motivi posti a fondamento dell'ordinanza di remissione, ritiene irrilevante la circostanza che le graduatorie trentine per il conferimento di incarichi di docenza sono soggette ad una disciplina del tutto peculiare rispetto a quella prevista per le analoghe graduatorie nazionali.

3.— Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo che la Corte dichiari inammissibile o infondata la questione di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato, riservandosi con una successiva memoria di indicare le ragioni di tali richieste.

4.— In prossimità dell'udienza la Provincia ha depositato una memoria con la quale ha illustrato le motivazioni poste a fondamento delle indicate richieste.

La premessa da cui muove la Provincia autonoma di Trento è che, in ragione della propria competenza legislativa concorrente in materia di istruzione e della peculiarità del suo

territorio, il legislatore provinciale si è posto l'obiettivo di perseguire la continuità didattica mediante una specifica disciplina che favorisce la maggiore permanenza possibile dei docenti nella Provincia.

Tali esigenze trovano espressione nella legge prov. n. 5 del 2006 che, nel prevedere le graduatorie provinciali del personale docente, ha introdotto dei criteri in ordine alla loro formazione del tutto peculiari rispetto a quanto previsto per le analoghe graduatorie nazionali. In particolare, se le prime hanno una validità quadriennale con aggiornamento biennale, quelle statali sono permanenti e, dal 2006, ad esaurimento; la Provincia, inoltre, attribuisce i diversi punteggi ai docenti sulla base di proprie tabelle di valutazione dei titoli.

4.1.— Alla luce di tali premesse, la Provincia autonoma di Trento, in via preliminare, ritiene che la questione di legittimità sollevata difetti del requisito della rilevanza, non avendo il remittente affrontato l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata nel giudizio principale dalla Provincia e potendo il suo esame pregiudicare l'accesso al merito dello stesso.

4.2.— Oltre a ciò la questione risulterebbe priva del carattere dell'incidentalità, in quanto il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato il bando di concorso, meramente riproduttivo della norma oggetto del giudizio di costituzionalità, di talché il ricorso avrebbe ad oggetto sostanzialmente quest'ultima e non un atto che si possa definire applicativo di essa, quale avrebbe potuto essere la graduatoria redatta ai sensi del suddetto bando.

4.3.— Nel merito, la Provincia ritiene le censure non fondate.

Quanto all'art. 3 della Costituzione, la Provincia ritiene che le situazioni poste a raffronto non sono uguali, tenuto conto della diversa disciplina che regola le graduatorie trentine da quelle nazionali.

Il remittente, infatti, avrebbe posto sullo stesso piano il docente iscritto in una graduatoria provinciale nazionale che chiede il trasferimento in quelle trentine rispetto al docente che in queste ultime vi è già iscritto.

Tale assunto non tiene conto del fatto che se di regola l'iscrizione in una provincia dipende dal collegamento del docente con quella determinata zona, è altresì vero che molti docenti iscritti nelle graduatorie nazionali chiedono il passaggio in quelle trentine al solo fine di conseguire una più rapida immissione in ruolo, salvo poi tornare nei luoghi di originario radicamento. Oltre a ciò, l'iscrizione nelle graduatorie trentine comporta l'impossibilità di iscriversi nelle altre, laddove tale preclusione non opera a livello nazionale, dove è possibile iscriversi contemporaneamente in quattro province.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 97 della Costituzione, la Provincia rileva che il criterio del merito trova comunque dei temperamenti. Sul punto esemplificativa è la circostanza che le graduatorie dei docenti sono organizzate in tre fasce e che i docenti iscritti nella terza, seppur in possesso di maggiori titoli, non possono sopravanzare quelli iscritti nelle prime due.

La norma censurata avrebbe operato in tal senso e, bilanciando il criterio del merito con l'esigenza di assicurare la continuità didattica, ha posto, in via temporanea, in coda alla terza fascia, i docenti provenienti da un'altra provincia.

La Provincia autonoma di Trento osserva, infine, di provvedere al conferimento degli incarichi di docenza sia attraverso le suddette graduatorie, sia mediante concorso pubblico, secondo quanto previsto dall'art. 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), che riserva a quest'ultimo il 50% dei posti vacanti.

Quanto alla presunta violazione degli artt. 4, 16 e 51 della Costituzione, la Provincia ritiene inconferente il richiamo all'art. 16 della Costituzione, in quanto il collocamento in coda non si traduce in una limitazione della libertà di circolazione delle persone; per quanto attiene agli altri parametri, l'infondatezza delle censure risiederebbe nel carattere temporaneo della norma impugnata, essendo assicurato il diritto al lavoro degli aspiranti docenti dal rinnovo periodico delle graduatorie e dal loro carattere aperto.

La Provincia conclude ritenendo non applicabili al caso di specie le affermazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 41 del 2011, con la quale è stato dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 4-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167, che prevedeva l'inserimento in coda dei docenti che chiedevano l'iscrizione in una graduatoria diversa da quella di provenienza.

Tale disciplina, infatti, oltre a riguardare i mutamenti di graduatoria tra province ordinarie e, dunque, omogenee tra loro, aveva una portata retroattiva ed un effetto limitato all'aggiornamento delle graduatorie statali valevole per il biennio 2009-2011.

5.— Anche l'appellante nel giudizio a quo ha presentato, in prossimità dell'udienza, una memoria con la quale insiste nel chiedere l'accoglimento della questione sollevata sulla base di quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 41 del 2011 che ha dichiarato incostituzionale una norma statale che si assume analoga a quella oggetto del presente giudizio.

6.— Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanza emessa il 6 luglio 2010, iscritta al r.o. n. 320 del 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010), nella parte in cui stabilisce, in occasione dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi nel 2010, l'attribuzione di quaranta punti per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali, prevedendo, nel contempo, che tale punteggio sia riconosciuto per un massimo di quattro volte, purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno.

Il giudice a quo è investito del ricorso proposto da F. C., insegnante elementare iscritta nelle graduatorie per titoli della Provincia autonoma di Trento valevoli per gli anni 2009-2013, con il quale si chiede l'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale 15 gennaio 2010, n. 14, del bando dalla stessa approvato relativo «all'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente formate per gli anni scolastici 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 e 2012-2013. Termini e modalità di presentazione delle domande», pubblicato il 25 gennaio 2010, e della graduatoria provvisoria medio tempore pubblicata.

Il remittente riferisce che la ricorrente, dopo aver presentato domanda per l'inserimento nelle graduatorie provinciali degli insegnanti per gli anni 2010-2013, ha impugnato il suddetto bando nella parte in cui riproduce il testo della norma censurata.

6.1.— In punto di rilevanza, il remittente osserva che a seguito dell'assegnazione dei punteggi sopra indicati la ricorrente è arretrata di 39 posti rispetto alla sua originaria posizione con il conseguente superamento da parte di 82 insegnanti.

6.2.— In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale amministrativo nel rilevare che il principio della continuità didattica, quale strumento volto a garantire l'efficacia del sistema scolastico, si concretizza mediante la presenza stabile di un corpo docente che permette il migliore sviluppo degli studenti, osserva che esso assume una peculiare importanza nella

Provincia di Trento le cui graduatorie, nel consentire un più facile accesso ad incarichi di docenza, si caratterizzano per l'iscrizione di numerosi docenti provenienti dalle altre province che, subito dopo aver ottenuto un incarico di docenza, fanno ritorno nei luoghi di originaria provenienza.

Proprio al fine di garantire il principio sopra indicato la Provincia autonoma di Trento nell'ambito della sua competenza in materia di istruzione, con la legge prov. n. 5 del 2006, ha stabilito i criteri direttivi validi per la formazione e l'utilizzo delle graduatorie provinciali rimettendo per la concreta disciplina di esse ad una fonte regolamentare (art. 92).

Il remittente rileva che dalla lettura di tali criteri risulta che le graduatorie in esame sono del tutto differenti da quelle nazionali. Esse permettono l'iscrizione di nuovi aspiranti docenti, mentre quelle nazionali sono ad esaurimento, durano quattro anni con possibilità di aggiornamento biennale del punteggio (quanto ai titoli medio tempore conseguiti dai docenti) e, infine, contemplano l'attribuzione dei punteggi sulla base di apposite tabelle di valutazione dei titoli che, nel fare salvi sia i titoli che i requisiti d'accesso validi sul territorio nazionale, valorizzano ulteriori fattori quali la continuità di servizio nelle scuole della provincia.

In particolare, l'art. 92, comma 2, lettera e), della legge prov. n. 5 del 2006 stabilisce che «per il servizio effettivamente prestato con continuità per periodi non inferiori a tre anni nelle scuole di ogni ordine e grado operanti sul territorio provinciale è attribuito uno specifico punteggio».

In applicazione di tale previsione il decreto del Presidente della Provincia 28 dicembre 2006, n. 27-80/Leg (Regolamento per la formazione e per l'utilizzo delle graduatorie provinciali, per titoli, del personale docente delle scuole provinciali a carattere statale della provincia di Trento – articolo 92 della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5), ha previsto l'attribuzione di 15 punti per «il servizio effettivamente prestato per cinque anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del territorio provinciale», precisando che detto punteggio è «riconosciuto per un massimo di due volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno 6 mesi per anno».

Ad innovare tale disciplina, sulla cui base si sono formate le graduatorie quadriennali 2009-2013, è intervenuto, dapprima, l'art. 66 della legge prov. n. 2 del 2009, con il quale si è previsto il loro aggiornamento straordinario dopo il primo anno di validità e, successivamente, la norma censurata con la quale il legislatore provinciale ha modificato le modalità di attribuzione del punteggio riconosciuto per la continuità didattica nel modo sopra indicato.

Tanto premesso, il giudice a quo ritiene che la norma censurata violerebbe il principio di ragionevolezza, in quanto essa si pone in rapporto di discontinuità con la disciplina previgente che prevedeva l'attribuzione, per un massimo di due volte, di 15 punti per il servizio svolto dai docenti presso le scuole della Provincia per periodi di cinque anni. L'art. 67, comma 8, infatti, assegna, per il solo aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali del 2010, quaranta punti per il servizio continuativo svolto in qualsivoglia scuola provinciale per tre anni scolastici, con la possibilità che esso sia attribuito per un massimo di quattro volte.

Osserva, poi, il remittente che tale punteggio sarebbe sproporzionato rispetto a quelli previsti per i diversi titoli professionali in possesso dei docenti che chiedono l'iscrizione nelle suddette graduatorie, evidenziando ciò un ulteriore aspetto di irragionevolezza della norma censurata la quale, a differenza di quanto in precedenza previsto dal legislatore provinciale, privilegia il mero dato della permanenza nella Provincia pregiudicando quello della professionalità.

Il remittente ritiene, infine, che la norma censurata contrasti anche con il principio di buon

andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Il Tribunale amministrativo, dopo aver rilevato che lo strumento più utilizzato per l'attribuzione degli incarichi di docenza è quello delle graduatorie provinciali, ritiene che la norma censurata nell'attribuire il punteggio sopra indicato in modo indifferenziato a tutti i docenti e, quindi, anche a quelli che hanno prestato servizio presso istituti ove la stipula del contratto di assunzione non è subordinata a principi di evidenza pubblica, consente a questi ultimi il conseguimento di posizioni di vertice all'interno delle graduatorie scolastiche pur potendo essere stati reclutati sulla base di un parametro diverso da quello meritocratico.

7.— Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo che la Corte dichiari inammissibili o infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

8.— In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria con la quale ha illustrato i motivi posti a fondamento delle indicate richieste.

8.1.— In via preliminare, la Provincia ritiene la censura relativa alla presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione, generica e contraddittoria, in quanto il remittente, pur rilevando che la norma impugnata si applica solo in sede di aggiornamento delle graduatorie per l'anno 2010, ritiene, poi, senza specifica motivazione, che gli effetti di essa si protrarranno nel tempo senza tener conto che le suddette graduatorie hanno, comunque, una validità di quattro anni.

Priva di rilevanza sarebbe, poi, la questione relativa alla presunta violazione del principio di uguaglianza e ciò perché la lesione del suddetto principio, oltre a non rientrare tra i motivi posti a fondamento del ricorso proposto nel giudizio principale, risulta sfornita di ogni motivazione.

Sempre in via preliminare, la Provincia di Trento osserva che la ricorrente nel giudizio principale impugna l'art. 1, comma 2, del bando di concorso che prevede l'assegnazione di 40 punti per il servizio prestato nella Provincia e, dunque, che rispetto ad esso risulterebbe estranea la disposizione censurata, la quale ne limita l'applicazione all'aggiornamento straordinario del 2010.

Infine, anche la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 97 della Costituzione sarebbe inammissibile, in quanto il ricorso oggetto di esame da parte del remittente non indica la violazione del principio del pubblico concorso.

8.2.— Nel merito, le censure sarebbero infondate in quanto la norma censurata ha la sua ratio nell'esigenza di tutelare il principio della continuità didattica che, nell'ambito della Provincia di Trento, assume un ruolo peculiare.

Quest'ultimo è, infatti, nell'ambito della legislazione provinciale, oggetto di una peculiare disciplina e ciò perché la Provincia di Trento sarebbe esposta, quanto al tema dell'attribuzione delle docenze scolastiche, ad un fenomeno di continui ingressi (facilitati dall'ampia possibilità di posti disponibili) e successive uscite del corpo docente (dovuti alla scomodità della sede).

Sulla base di tali premesse, la Provincia di Trento ritiene la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione non fondata, in quanto la norma censurata, oltre a non avere carattere retroattivo, è il risultato della discrezionalità di cui gode il legislatore provinciale, che si sarebbe limitato a prevedere i criteri di valutazione dei titoli già posseduti dai docenti, criteri che pongono quest'ultimi in posizione di assoluta parità.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 97 della Costituzione, sarebbe sufficiente osservare che la norma censurata non disciplina l'immissione in ruolo dei docenti ma regola i criteri di formazione delle graduatorie che rappresentano, unitamente alle procedure concorsuali, solo uno degli strumenti mediante i quali la Provincia di Trento conferisce gli

incarichi di docenza.

9.— Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanza emessa il 6 luglio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, nella parte in cui prevede, in sede dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi nel 2010, l'attribuzione di quaranta punti – rinnovabile per un massimo di quattro volte – per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali.

Il Tribunale remittente è investito del ricorso proposto dall'A.N.I.E.F. (Associazione Nazionale Insegnanti Educatori in Formazione) e da vari docenti contro la Provincia autonoma di Trento, per l'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale e del bando di concorso con la stessa approvato, già oggetto di impugnazione nel giudizio di cui all'ordinanza r.o. n. 320 del 2010.

Nel giudizio principale è anche impugnata la determinazione del Dirigente del Servizio per la gestione risorse umane scuola e F.P. n. 125 del 15 giugno 2010, avente ad oggetto l'«Approvazione e pubblicazione delle graduatorie provinciali per titoli provvisorie del personale docente per il quadriennio 2009-2013»,

In punto di fatto, il giudice a quo riferisce che i ricorrenti, docenti abilitati per diverse classi di concorso, sono iscritti nella terza fascia delle graduatorie per titoli della Provincia di Trento valevoli per gli anni dal 2009 al 2013 e che, in ragione di ciò, hanno presentato la domanda di inserimento nelle graduatorie provinciali per il quadriennio 2010-2013 secondo le procedure stabilite dal bando sopra indicato.

In particolare, i ricorrenti impugnavano quest'ultimo nella parte in cui attribuiva «quaranta punti per il servizio effettivamente prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino; tale punteggio è riconosciuto per un massimo di quattro volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno» (art. 9, comma 1) e stabiliva che «gli aspiranti docenti che non presentano la domanda di aggiornamento conservano il punteggio posseduto, fatta salva la rideterminazione del punteggio attribuito per il servizio effettivamente prestato con continuità ai sensi del comma 1 dell'art. 9» (art. 1, comma 2).

Tale criterio di formazione delle graduatorie, pedissequa applicazione dell'art. 67, comma 8, della legge provinciale n. 19 del 2009, a parere dei ricorrenti sarebbe illegittimo, in quanto in contrasto, tra l'altro, con il principio meritocratico che, nell'attribuire i punteggi ai docenti, tiene conto del loro patrimonio culturale, rappresentato dai titoli di studio e dall'esperienza da essi maturata.

10.— In punto di rilevanza, il giudice a quo osserva che per effetto della norma censurata i ricorrenti si sono visti superare in graduatoria da altri insegnanti in possesso di una maggiore continuità di servizio nella Provincia autonoma di Trento, mentre con il sistema previgente, ove tale requisito incideva in misura inferiore, essi si sarebbero collocati in posizioni migliori rispetto alle attuali con la possibilità di conseguire la nomina in ruolo e, prima ancora, la priorità nella scelta della sede di lavoro.

11.— In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza prospetta motivazioni del tutto identiche a quelle contenute nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 320 del 2010.

12.— Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo, con motivazioni sostanzialmente identiche a quelle contenute nella memoria relativa al giudizio che trae origine dall'ordinanza r.o. n. 320 del 2010, che la Corte dichiari inammissibili o infondate le

sollevate questioni.

In particolare, in via preliminare, la Provincia solleva una specifica eccezione di inammissibilità rispetto a quelle sopra illustrate e afferente il presunto contrasto della norma censurata con l'art. 3 della Costituzione in ragione della sua retroattività. Tale censura sarebbe carente del requisito della rilevanza in quanto l'art. 67, comma 8, disciplina fattispecie successive alla sua entrata in vigore, incidendo sui criteri che devono essere utilizzati nell'aggiornamento straordinario previsto dall'art. 66 della legge provinciale n. 2 del 2009. Oltre a ciò assumerebbe rilievo la circostanza che tale aspetto non rientra tra i motivi proposti nei ricorsi che hanno dato avvio al giudizio principale.

Considerato in diritto

1.— Il Consiglio di Stato dubita, in relazione agli articoli 3, 4, 16, 51 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 92, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009), nella parte in cui prevede che, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, i docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento che chiedono l'inserimento in quelle provinciali sono inseriti in posizione subordinata a tutte le fasce.

1.1.— In punto di fatto, il remittente rileva che – per effetto della disposizione sopra riportata – il ricorrente nel giudizio a quo, avendo chiesto l'iscrizione nella graduatoria provinciale di Trento a partire dall'anno scolastico 2009-2010, era stato collocato in posizione subordinata a tutte le fasce, in quanto proveniente dalla graduatoria ad esaurimento della Provincia di Verona. In assenza della contestata norma provinciale, per contro, egli si sarebbe, invece, collocato al secondo posto e avrebbe ottenuto per l'anno scolastico 2009-2010 un incarico annuale di insegnamento.

Di qui, pertanto, l'impugnativa del bando di concorso.

2.— Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con due ordinanze emesse nel corso di due distinti giudizi, dubita, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010), nella parte in cui prevede, in sede dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi nel 2010, l'attribuzione di quaranta punti – rinnovabile per un massimo di quattro volte – per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali.

2.1.— Anche tali giudizi principali hanno ad oggetto l'impugnazione da parte di vari docenti dei bandi di concorso che, in conformità con quanto previsto dalle diposizioni provinciali sopra indicate, hanno determinato la collocazione dei ricorrenti nelle graduatorie provinciali in coda a tutte le posizioni o, comunque, in un posto deteriore rispetto a quello originariamente occupato.

3.— In ragione dell'omogeneità della materia i predetti giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

4.— Prima di esaminare le singole censure, è opportuno rilevare che esse investono norme che si collocano nella più ampia disciplina contenuta nella legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), con la quale la Provincia autonoma di Trento, nell'ambito della propria competenza legislativa concorrente in materia di istruzione, ha definito i criteri validi nel suddetto ambito.

In particolare, l'art. 92, per quanto attiene alle graduatorie provinciali per titoli del personale docente, stabilisce che:

– hanno durata di quattro anni e sono soggette ad aggiornamento con periodicità biennale al fine di permettere ai docenti di far valere eventuali titoli conseguiti nel suddetto periodo (comma 2, lettera b);

– sono formate sulla base dei punteggi attribuiti in relazione ai titoli posseduti e ai servizi prestati in attività di insegnamento secondo i criteri definiti da un successivo regolamento (comma 2, lettera d);

– per il servizio effettivamente prestato con continuità per periodi non inferiori a tre anni nelle scuole di ogni ordine e grado operanti sul territorio provinciale è attribuito uno specifico punteggio; sono inoltre previsti i casi secondo i quali il servizio è prestato con continuità (comma 2, lettera e).

Per tale ultimo aspetto, l'art. 92 rimette la concreta determinazione dei modi e del calcolo di attribuzione dei punteggi, ad un regolamento, che è stato successivamente adottato con decreto del Presidente della Provincia n. 27-80/Leg del 2006, il quale prevede l'attribuzione di quindici punti per «il servizio effettivamente prestato per cinque anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del territorio provinciale». Tale punteggio è «riconosciuto per un massimo di due volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno 6 mesi per anno».

Su tale disciplina generale il legislatore provinciale è intervenuto con le norme censurate, incidendo due volte sulle graduatorie dei docenti valide per il periodo 2009-2013.

Per effetto del primo intervento (prima norma censurata) è stato introdotto il comma 2-bis all'art. 92 secondo il quale, in deroga al principio del merito, i docenti che nell'anno 2009 chiedevano di essere iscritti nelle graduatorie trentine provenienti da altre province venivano collocati in coda alle stesse.

Con un successivo intervento (seconda norma censurata) si è previsto che, in occasione dell'aggiornamento eccezionale delle indicate graduatorie da effettuarsi nel 2010 (previsto dall'art. 66 della legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria di assestamento 2009») e, quindi, un anno prima rispetto alla cadenza biennale sopra riportata, chi abbia prestato per tre anni consecutivi servizio nelle scuole della Provincia ha diritto a quaranta punti, concedibili fino ad un massimo di quattro volte.

Dalle norme censurate consegue che, se un docente chiede di essere immesso nelle graduatorie trentine nell'anno della loro formazione, cioè nel 2009, viene collocato in coda e, a seguito del loro aggiornamento previsto l'anno successivo (2010), si vedrà scavalcato da chi vi è iscritto da più tempo, il quale può ottenere quaranta punti.

L'art. 92, comma 2-bis, della legge provinciale n. 5 del 2006 e l'art. 67, comma 8, della legge provinciale n. 19 del 2009 si pongono, quindi, in rapporto di stretto collegamento tra loro, in quanto accomunati dalla medesima ratio di scoraggiare l'ingresso nelle graduatorie trentine dei docenti provenienti da altre Province.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, nell'ambito del quale si collocano le disposizioni censurate, si possono affrontare le censure sollevate dai remittenti.

5.— La prima questione ha ad oggetto l'art. 92, comma 2-bis, della legge provinciale di Trento n. 5 del 2006.

Il Consiglio di Stato ritiene che esso violi l'art. 3 Cost, in quanto, nel prevedere l'inserimento in fondo alla graduatoria dei docenti provenienti da altre province indipendentemente dal punteggio da loro posseduto, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra docenti con i medesimi requisiti, fondata sulla diversa provincia di loro provenienza.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 4 Cost. in quanto i docenti provenienti da una provincia diversa da quella di Trento sarebbero costretti, per l'anno scolastico 2009-2010, ad un periodo di inattività, potendo solo successivamente essere inseriti nelle graduatorie trentine in base al punteggio di merito.

Altro profilo di censura attiene, poi, al presunto contrasto della norma provinciale con gli artt. 16 e 51 Cost., in quanto essa limiterebbe il diritto di ogni cittadino di circolare liberamente nel territorio nazionale e di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, dovendo nel caso specifico valere i criteri attinenti ai profili attitudinali e di idoneità e non quelli della provenienza dalla graduatoria di una determinata provincia.

Infine, sarebbe leso l'art. 97 Cost., fondandosi l'insegnamento scolastico su sistemi di reclutamento del personale docente che ne privilegiano la professionalità e non il luogo di provenienza.

6.— In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Trento.

6.1.— In primo luogo, la Provincia ritiene la questione irrilevante, in quanto il remittente, pur dandone conto, non avrebbe motivato sull'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta nel giudizio principale, potendo il suo esame pregiudicare l'accesso al merito dello stesso.

Tale eccezione deve essere disattesa, stante la sua natura meramente processuale e quindi risultando la definizione della stessa rimessa al giudice di merito, salvo il limite estremo della manifesta implausibilità della motivazione offerta da quest'ultimo sui punti controversi.

Nel giudizio di costituzionalità ciò che rileva è, infatti, la valutazione formulata dal remittente in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale, indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento; circostanza, questa, che non ricorre nel caso di specie.

6.2.— Altra eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia resistente attiene al difetto di incidentalità della questione, in quanto, seppure sia formalmente impugnato nel giudizio a quo il bando di concorso che regola l'accesso nelle graduatorie provinciali di Trento, esso, poiché meramente riproduttivo e non attuativo della norma censurata, fa sì che il ricorso avrebbe ad oggetto sostanzialmente quest'ultima.

Anche tale eccezione non è fondata, «in quanto il controllo della Corte costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un petitum, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (così, ex multis, sentenza n. 263 del 1994).

Nella specie tale petitum distinto e separato è costituito, appunto, dall'impugnativa del bando.

7.— Nel merito, la questione è fondata.

La norma censurata dispone che «a partire dall'anno scolastico 2009-2010 gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli sono inseriti nelle medesime in posizione subordinata a tutte le fasce».

Tale norma, nell'utilizzare il mero dato formale della maggiore anzianità di iscrizione nelle suddette graduatorie, al fine della attribuzione al suo interno la relativa posizione, pone una deroga al principio previsto dallo stesso art. 92, comma 2, secondo il quale i docenti risultano inseriti tenuto conto dei titoli professionali posseduti.

Una simile disciplina non può superare il vaglio di ragionevolezza, in quanto la suddetta deroga comporta il totale sacrificio del principio del merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti quale strumento volto a garantire, per quanto possibile, la migliore formazione scolastica (sentenza n. 41 del 2011).

8.— La seconda questione ha ad oggetto l'art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009.

Il Tribunale regionale remittente ritiene che tale norma violi l'art. 3 della Costituzione, in quanto il punteggio da essa previsto introduce una modalità di riconoscimento del servizio prestato nella Provincia di Trento che si pone in netta discontinuità rispetto alla disciplina previgente e che, inoltre, vale per il solo aggiornamento straordinario 2010.

La norma censurata contrasterebbe, poi, con l'art. 97 della Costituzione, in quanto il suddetto punteggio è assegnato a tutti i docenti e, quindi, anche a quelli che provengono da istituti ove l'assunzione non è subordinata ai principi di evidenza pubblica, così da consentire agli interessati il conseguimento di posizioni di vertice all'interno delle graduatorie scolastiche, anche se siano stati reclutati sulla base di un parametro diverso da quello meritocratico.

9.— In via preliminare, vanno esaminate le eccezione di inammissibilità sollevate dalla resistente Provincia.

9.1.— Con una prima eccezione, la Provincia ritiene che la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 3 Cost. sia stata sollevata in modo generico e contraddittorio, non avendo il remittente chiarito se la norma censurata produca i suoi effetti solo in occasione dell'aggiornamento delle graduatorie previsto per il 2010 o anche per quelli successivi.

L'eccezione non è fondata.

Dalla lettura delle ordinanze di remissione si evince, infatti, che l'art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una modalità di riconoscimento del servizio prestato in continuità didattica presso la provincia che si porrebbe in contrasto con il precedente e che si applicherebbe solo per l'aggiornamento straordinario del 2010, tornandosi ad applicare, successivamente, la disciplina stabilita dall'art. 92, comma 2, lettera e), della legge provinciale n. 5 del 2006, oggetto di deroga da parte della norma censurata.

9.2.— La Provincia autonoma di Trento ritiene, poi, le censure relative alla presunta violazione del principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto non contenute nei ricorsi proposti nei giudizi principali.

L’eccezione non è fondata.

Anche per tale eccezione valgono le considerazioni sopra riportate.

9.3.— La stessa Provincia rileva, poi, che la ricorrente nel giudizio iscritto al r.o. n. 320 del 2010 ha impugnato il bando nella parte in cui esso prevede l’attribuzione di quaranta punti ai docenti che hanno prestato servizio nella Provincia, risultando tale aspetto del tutto estraneo a quanto previsto dalla norma censurata, che limita l’applicazione del suddetto punteggio all’aggiornamento straordinario delle graduatorie trentine da compiersi nell’anno 2010, con la conseguenza che di essa il remittente non deve fare applicazione.

L’eccezione non è fondata.

Sul punto è sufficiente rilevare come dalla ordinanza di remissione emerga con chiarezza il thema dedidendum che deve affrontare il remittente e come, rispetto ad esso, sia preliminare la decisione in ordine alla questione di costituzionalità sollevata, dipendendo proprio dall’applicazione della norma censurata la soluzione del giudizio di cui è investito.

9.4.— Infine, la Provincia di Trento ritiene non rilevante la censura proposta per presunta violazione dell’art. 3 Cost., da parte dell’art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009, in ragione della sua portata retroattiva. Ciò in quanto tale aspetto non rientra tra i motivi proposti dai ricorrenti nel giudizio che origina dall’ordinanza iscritta al r.o. n. 356 del 2010, risultando, comunque, la norma censurata destinata a disciplinare fattispecie successive alla sua entrata in vigore ed incidendo, così, sui criteri che devono essere utilizzati nell’aggiornamento straordinario previsto dall’art. 66 della legge provinciale n. 2 del 2009.

Anche detta eccezione non è fondata.

Va al riguardo osservato, da un lato, che dalla lettura dell’ordinanza di remissione risultano chiari i termini della questione sollevata come individuati nel punto 9.1. e, dall’altro, che l’attualità della lesione lamentata dalla parte ricorrente nel giudizio principale esclude, per ciò solo, che l’efficacia della norma possa ritenersi soltanto pro futuro.

10.— Nel merito, la questione è fondata.

L’art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009 prevede che «in deroga all’articolo 92, comma 2, lettera e), della legge provinciale sulla scuola, ai fini dell’aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente per gli anni scolastici 2009-2013, previsto dall’articolo 66 della legge provinciale 28 marzo 2009, n. 2, sono attribuiti quaranta punti per il servizio effettivamente prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino; tale punteggio è riconosciuto per un massimo di quattro volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno».

Per effetto di tale disposizione, quindi, in occasione dell’aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi, secondo quanto previsto dall’art. 66 richiamato, dopo un anno dalla loro formazione, i docenti in esse iscritti, che hanno prestato servizio nella Provincia per tre anni consecutivi, usufruiranno di quaranta punti che potranno essere riconosciuti fino ad un massimo di quattro volte.

Tale previsione non è conforme al canone della ragionevolezza in quanto introduce, con effetto temporale rigidamente circoscritto ad un anno, una disciplina eccentrica e derogatoria rispetto a quella vigente non solo nel periodo anteriore, ma persino in quello posteriore all’esaurimento dell’anno stesso.

Ed invero, i criteri di attribuzione del punteggio previsti dall’art. 67, comma 8, della legge

provinciale in esame non trovano alcuna obiettiva ragione giustificatrice, ponendosi in rapporto di assoluta discontinuità con quelli oggetto di deroga in virtù dei quali ai docenti iscritti nelle graduatorie trentine sono riconosciuti, per un massimo di due volte, quindici punti per il servizio prestato continuativamente per cinque anni nelle scuole provinciali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 92, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'articolo 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.