CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **130/2019** (ECLI:IT:COST:2019:130)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **07/05/2019**; Decisione del **07/05/2019**
Deposito del **28/05/2019**; Pubblicazione in G. U. **29/05/2019**
Norme impugnate: Art. 17, c. 2°, lett. b), e 3°, del decreto legislativo 13/04/2017, n. 59.
Massime: **42380 42382 42390**
Atti decisi: **ord. 166/2018**

SENTENZA N. 130

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107», promosso dal Consiglio di

Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Martin Valdo Konig e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e altri con ordinanza del 3 settembre 2018, iscritta al numero 166 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Martin Valdo Konig, dell'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Emilio Robotti per l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani, Antonio Saitta e Santi Delia per Martin Valdo Konig e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 3 settembre 2018, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107». Le disposizioni censurate disciplinano, in via transitoria, il sistema di reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie, prevedendo, in particolare, un concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria.

È denunciata, in via principale, la violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto la previsione di un concorso riservato ai docenti in possesso di abilitazione – il cui conseguimento, tra l'altro, dipenderebbe da circostanze non legate al merito, ma casuali, quale l'attivazione dei relativi corsi – introdurrebbe una deroga al principio del pubblico concorso, non sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

In via subordinata, è denunciato il contrasto delle stesse disposizioni con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'esclusione dalla partecipazione a tale concorso dei titolari di dottorato di ricerca, che dovrebbe ritenersi abilitante o comunque equipollente ad un'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria.

2.– Le questioni sono sorte nella fase cautelare del giudizio amministrativo instaurato da un dottore di ricerca, il quale lamenta l'illegittimità della propria esclusione dal concorso indetto con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 1° febbraio 2018, n. 85, recante «Concorso di cui all'art. 17, comma 2, lettera b), e commi 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, per il reclutamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado». Ritenendo che il dottorato di ricerca debba ritenersi titolo abilitante, o comunque equipollente a un'abilitazione, egli ha impugnato gli atti di tale procedura, nella parte in cui, in applicazione delle disposizioni censurate, è richiesta l'abilitazione per la partecipazione al concorso.

Il Consiglio di Stato è adìto per la riforma dell'ordinanza con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in sede cautelare, ha respinto la domanda di ammissione con riserva al concorso, ritenendo infondate le censure d'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame. Nell'accogliere l'istanza di ammissione con riserva del ricorrente, il Consiglio di Stato ha quindi sollevato, con la medesima ordinanza, le questioni oggetto del presente giudizio costituzionale.

2.1.– Il giudice a quo osserva che il d.lgs. n. 59 del 2017 ha previsto che, a regime, il reclutamento dei docenti avvenga mediante un concorso per titoli ed esami. Ad esso possono partecipare i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5 del medesimo d.lgs. Il successivo art. 17 prevede, invece, una disciplina transitoria, in cui al reclutamento in via ordinaria si affiancano, per il 50 per cento dei posti vacanti e disponibili, le assunzioni dalle graduatorie a esaurimento, quelle dal concorso bandito nel 2016, nonché quelle dei vincitori di un apposito concorso riservato, previsto dall'art. 17, comma 2, lettera b). Ad esso possono partecipare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, i docenti in possesso di titolo abilitante all'insegnamento, conseguito entro il 31 maggio 2017.

2.2.– Sotto il profilo della rilevanza, il giudice a quo ritiene che tali disposizioni siano applicabili ai fini della decisione, essendo i decreti ministeriali impugnati meramente applicativi delle stesse. La parte appellante, in possesso del dottorato di ricerca, non può partecipare al concorso straordinario, poiché le disposizioni censurate glielo impediscono.

Il Consiglio di Stato osserva che l'eventuale accoglimento della questione sollevata in via principale creerebbe un vuoto normativo suscettibile tuttavia di essere colmato in due modi.

In primo luogo, potrebbe farsi applicazione delle norme sull'accesso ai concorsi per l'insegnamento nella scuola secondaria anteriori all'entrata in vigore del d.lgs. n. 59 del 2017 ed, in particolare, dell'art. 402 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). Esso disciplina la fase transitoria del passaggio dal sistema precedente, in cui per l'accesso al concorso era sufficiente il diploma di laurea, a quello successivo alla legge 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), che ha richiesto l'abilitazione. Tale disposizione sarebbe espressiva di un principio generale, secondo il quale, allorché ai fini dell'ammissione ai concorsi si richieda l'abilitazione, in via transitoria deve essere consentita la partecipazione anche a chi ne sia privo, almeno fino a che non sia possibile conseguirla in via ordinaria, ossia all'esito di un percorso aperto ad ogni interessato.

Pertanto, nel caso di accoglimento delle questioni, il concorso straordinario di cui all'art. 17, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 59 del 2017 dovrebbe anch'esso ritenersi aperto ai semplici laureati. La domanda cautelare del ricorrente dovrebbe, quindi, essere accolta, in quanto, come dottore di ricerca, egli possiede la laurea richiesta.

In secondo luogo, il vuoto normativo potrebbe ritenersi colmato dall'art. 5 dello stesso d.lgs. n. 59 del 2017, che disciplina il reclutamento in via ordinaria. Anche in tal caso, la domanda cautelare del ricorrente dovrebbe essere accolta, poiché egli è munito di laurea, richiesta per l'accesso al concorso.

La rilevanza sussisterebbe anche per la questione subordinata. Il suo accoglimento consentirebbe all'appellante di partecipare alla procedura e, quindi, il ricorso andrebbe accolto. Nel caso inverso, invece, esso andrebbe respinto e la contestuale domanda cautelare a sua volta rigettata, perché la procedura stessa sarebbe legittima, quanto alla contestata esclusione.

2.3.– Il Consiglio di Stato denuncia in via principale il contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, Cost.

Esse hanno la natura di norme-provvedimento, incidendo su un numero determinato e limitato di destinatari e presentando un contenuto particolare e concreto. Leggi di questo tipo non sono di per sé contrarie alla Costituzione, la quale non contiene alcuna riserva agli organi amministrativi degli atti a contenuto particolare e concreto, ma devono sottostare «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (sentenza n. 275 del 2013).

È richiamata la giurisprudenza costituzionale che ritiene rispettato il requisito del pubblico concorso, di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., ove l'accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura aperta, alla quale possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini. La stessa deve essere, inoltre, di tipo comparativo, ossia volta a selezionare i migliori fra gli aspiranti. Infine, deve trattarsi di una procedura congrua, che consenta di verificare la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo da ricoprire (sono richiamate le sentenze n. 225 del 2010 e n. 293 del 2009). Il merito deve costituire il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente e una disposizione che impedisca di realizzare la più ampia partecipazione possibile al concorso, in condizioni di effettiva parità, si porrebbe in contraddizione con tale criterio (sono richiamate le sentenze n. 41 del 2011 e n. 251 del 2017). Le eccezioni alla regola del pubblico concorso, oltre che rigorose e limitate, devono comunque prevedere adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto (sentenza n. 149 del 2010) e rispondere ad una «specifica necessità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» (sentenza n. 293 del 2009).

2.3.1.– Nel caso di specie, l'eccezione alla regola del pubblico concorso non sarebbe sorretta dai presupposti necessari a legittimarla, non individuandosi peculiari ragioni di interesse pubblico che la giustifichino. La mancanza del requisito dell'abilitazione all'insegnamento potrebbe dipendere, infatti, da circostanze non legate al merito, ma soltanto casuali, connesse alla possibilità di avere avuto accesso, per ragioni anagrafiche o di residenza, ad uno dei percorsi abilitanti ordinari.

D'altra parte, la procedura in esame non potrebbe ritenersi giustificata dall'intento, richiamato dallo stesso art. 17, comma 3, di superare il precariato e ridurre il ricorso ai contratti a termine. Queste finalità sarebbero, in ipotesi, perseguite nell'ambito del sistema ordinario di reclutamento. Esso presuppone, tuttavia, che la relativa emergenza sia superata, o comunque affrontata, attraverso il piano straordinario di assunzioni di cui all'art. l, commi 108 e seguenti, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti).

2.4.– In via subordinata, le medesime disposizioni sono censurate in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui escludono dal concorso riservato i titolari di dottorato di ricerca.

Ciò determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento fra i soggetti indicati dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 59 del 2017 ed i titolari di dottorato di ricerca. Quest'ultimo rappresenterebbe il più alto titolo di studio previsto dall'ordinamento, in quanto fornisce le competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione. Inoltre, esso abilita all'insegnamento presso le università, ossia presso il corso di istruzione superiore alla scuola secondaria. Le università possono affidare ai dottorandi di ricerca una limitata attività didattica, sussidiaria o integrativa. Sarebbe, pertanto, illogico che nel più, ovvero l'abilitazione all'insegnamento universitario, non sia compreso il meno, cioè l'abilitazione all'insegnamento nell'istituzione di grado inferiore.

Il Consiglio di Stato osserva, infine, che l'accoglimento della questione in esame porterebbe a ritenere assorbita la questione della conformità delle disposizioni censurate al diritto europeo, formulata in via subordinata dalla parte ricorrente.

3.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, o comunque non fondate.

3.1.– Ad avviso dell'Avvocatura, le questioni sollevate in via principale sarebbero inammissibili, per difetto di rilevanza.

È censurata la complessiva procedura riservata di reclutamento del personale docente, sebbene la domanda introdotta dal ricorrente sia riferita alla sola preclusione all'accesso alla procedura concorsuale per i titolari di dottorato di ricerca. Solo questa seconda questione assumerebbe concreta rilevanza. Infatti, la norma applicabile sarebbe solo quella che impedisce l'accesso al concorso ai dottori di ricerca, non assumendo rilievo, quindi, il complessivo impianto della procedura concorsuale riservata. La relativa questione costituirebbe, in definitiva, una lis ficta e sarebbe, pertanto, inammissibile.

È inoltre eccepita l'inammissibilità della questione proposta in via subordinata, per insufficiente descrizione della fattispecie, non essendo specificata la natura del dottorato fatto valere e la classe di concorso ambita dal candidato. Inoltre, non sarebbe chiarito se il ricorrente si sia trovato nell'oggettiva impossibilità di conseguire la necessaria abilitazione.

3.2.– Le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate.

In primo luogo, lo stato giuridico dei docenti rientrerebbe nell'alveo delle professioni regolamentate, di cui alla direttiva 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania). Questa direttiva chiarisce che gli Stati membri possono subordinare l'accesso a una professione regolamentata al possesso di determinate qualifiche professionali (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione sesta, 16 aprile 2018, n. 2264 e 3 aprile 2017, n. 1516).

D'altra parte, l'art. 97, terzo comma, Cost., consentirebbe la previsione di riserve nell'accesso ai concorsi, subordinate al possesso di particolari titoli. Per quanto riguarda la professione d'insegnante, l'abilitazione avrebbe sempre costituito un requisito per partecipare alla procedura concorsuale per il reclutamento degli insegnanti. Solo in via transitoria sarebbe stata consentita la partecipazione ai concorsi in assenza di questo requisito.

L'Avvocatura generale dello Stato illustra l'evoluzione normativa secondo la quale, in una prima fase, l'abilitazione poteva essere conseguita per effetto del superamento di esami valevoli, al contempo, per i concorsi a cattedre. Successivamente, invece, esame di abilitazione ed esame di concorso hanno rappresentato due momenti distinti, fino a che le esigenze di contenimento della spesa pubblica e la scolarizzazione di massa hanno portato a far coincidere le procedure concorsuali e gli esami di abilitazione, arrivando a sancire il valore abilitante dei concorsi, ai quali potevano accedere, oltre che gli abilitati, anche i laureati in possesso di particolari titoli.

La legge n. 341 del 1990 avrebbe, quindi, introdotto una novità, prevedendo, accanto ai percorsi di scienze della formazione, una specifica scuola di specializzazione, con cui le università provvedono alla formazione degli insegnanti delle scuole secondarie e al rilascio dei titoli abilitanti.

In via transitoria, nella fase successiva all'introduzione della legge n. 341 del 1990, l'art. 402 del d.lgs. n. 297 del 1994 aveva consentito la partecipazione ai concorsi con il possesso dei titoli previgenti (laurea o abilitazione), fino al termine dell'ultimo anno dei corsi di studio universitari per il rilascio di tali titoli.

Nel disciplinare il nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti, il d.lgs. n. 59 del 2017 ha individuato, in primo luogo, un regime ordinario, con selezione per concorso aperto, a cui possono partecipare i soggetti in possesso dei titoli di studio richiesti e dei necessari crediti formativi.

Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento, esso ha stabilito un regime transitorio, con procedure riservate a quei soggetti che abbiano speso anni e risorse economiche per il conseguimento dell'abilitazione. Analoghe procedure selettive sono, inoltre, previste per soggetti ripetutamente utilizzati dall'amministrazione per le supplenze (sono richiesti tre anni di servizio negli ultimi otto anni), ancorché privi di abilitazione e dei crediti formativi.

La previsione dello speciale concorso riservato agli insegnanti abilitati sarebbe rispettosa dei limiti di non arbitrarietà e ragionevolezza, entro i quali possono essere individuati i casi eccezionali in cui il principio del pubblico concorso può essere derogato. Questa procedura si connoterebbe per gli evidenti e marcati tratti di specialità. Essa consiste in una sola prova orale, oltretutto assai semplificata, e non si articola in una procedura selettiva per merito comparativo. Nel prevedere modalità di reclutamento di carattere eccezionale, questa disciplina transitoria sarebbe volta a soddisfare l'esigenza dell'amministrazione di provvedere all'assunzione di personale qualificato, altrimenti nuovamente precarizzato. Essa, inoltre, consentirebbe di prevenire altro precariato e di tutelare l'affidamento ingenerato dalla normativa previgente.

3.3.– D'altra parte, anche la questione sollevata in via subordinata sarebbe inammissibile e non fondata.

In primo luogo, il petitum del rimettente sarebbe volto ad un'addizione di dubbia praticabilità, in quanto il sistema di reclutamento dei docenti sarebbe oggetto di una scelta di carattere discrezionale del legislatore.

Inoltre, nel merito, sarebbero poste a raffronto situazioni oggettivamente disomogenee e non comparabili. Quanto alla pretesa equipollenza del dottorato di ricerca all'abilitazione all'insegnamento, il giudice a quo si discosterebbe dalla impostazione seguita dallo stesso Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 2264 del 2018, ha sottolineato la «diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca». I percorsi abilitanti sarebbero volti all'acquisizione di competenze didattiche specifiche, mentre il titolo accademico del dottorato di ricerca si consegue all'esito di una preparazione avanzata nel settore scientifico-disciplinare di riferimento ed è perciò valutabile nell'ambito della ricerca scientifica.

4.– Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la parte privata, chiedendo l'accoglimento delle questioni, ancorché secondo un ordine inverso rispetto a quello in cui le stesse sono state sollevate dal Consiglio di Stato.

Dovrebbe, in primo luogo, essere scrutinata la questione formulata in via subordinata, relativa all'illegittimità della mancata previsione del dottorato di ricerca tra i titoli che consentono la partecipazione al concorso. L'invocata pronuncia di accoglimento avrebbe un minor impatto sulla normativa statale e sarebbe, quindi, maggiormente rispettosa della discrezionalità legislativa, in quanto non porterebbe alla caducazione dell'intero concorso.

4.1.– Nel merito, l'irragionevolezza dell'esclusione dei titolari di dottorato di ricerca emergerebbe dalla considerazione del maggior «peso» delle attività didattiche e dei crediti formativi necessari per conseguire questo titolo, rispetto a quelli previsti per le precedenti scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario, per i tirocini formativi attivi, nonché per i percorsi abilitanti speciali.

La parte privata richiama la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali del 15 marzo 2017, resa nel caso Associazione sindacale «La Voce dei Giusti» contro Italia (ricorso n. 105 del 2014), che nelle procedure di stabilizzazione ha ritenuto illegittima la discriminazione in melius dei soggetti dotati di un titolo abilitante. In particolare, la previsione del requisito del possesso dell'abilitazione costituirebbe una violazione dell'art. E, congiuntamente all'art. 10, paragrafo 3, della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio

1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30. Si tratterebbe di una discriminazione indiretta in materia di accesso alla formazione specialistica per l'insegnamento.

D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale offrirebbe numerosi esempi di norme dichiarate illegittime nella parte in cui escludevano dalla partecipazione a procedure concorsuali i possessori di taluni titoli di studio o professionali (sono richiamate le sentenze n. 296 del 2010 e n. 169 del 2000). Con specifico riferimento al personale docente, è stata riconosciuta la maggiore qualificazione di chi abbia conseguito l'abilitazione all'insegnamento mediante prova selettiva, rispetto a chi l'abbia ottenuta con la partecipazione a corsi abilitanti o esami speciali (sentenza n. 315 del 1993).

In ogni caso, anche la questione sollevata in via principale sarebbe fondata. Il concorso in esame, infatti, costituirebbe una deroga al principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici, di cui all'art. 51 Cost., nonché all'art. 97 Cost.

5.– Nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuta ad adiuvandum l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiano (ADI), chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

5.1.– A sostegno della propria legittimazione ad intervenire l'ADI deduce di essere portatrice degli interessi collettivi di dottorandi, dottori di ricerca, assegnisti di ricerca e giovani ricercatori. In assenza dell'intervento, questa categoria rimarrebbe priva della possibilità di difendere i propri interessi nel giudizio costituzionale. Sono richiamate, al riguardo, le sentenze n. 180 del 2018 e n. 178 del 2015.

5.2.– In riferimento alle questioni sollevate in via principale, l'interveniente sottolinea di avere da tempo denunciato l'irragionevolezza del sistema d'individuazione della platea dei partecipanti al concorso, in particolare per l'omessa previsione dei dottori di ricerca, la quale si porrebbe in contrasto con gli artt. 51 e 97 Cost.

5.3.– Quanto alla questione subordinata, l'ADI denuncia l'irragionevolezza delle disposizioni censurate, le quali si porrebbero in contrasto con gli stessi fini perseguiti dal legislatore, ossia la garanzia dell'accesso all'insegnamento di soggetti in possesso dei titoli e delle capacità necessarie alla formazione degli studenti. Sarebbe, infatti, irragionevole l'esclusione dei titolari di dottorato di ricerca, che garantisce l'abilitazione all'insegnamento nei più alti gradi d'istruzione.

Inoltre, questo modello di accesso al concorso produrrebbe risultati manifestamente contraddittori e talora paradossali. Si evidenzia, al riguardo, che le procedure di abilitazione svolte presso le Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario e dal Tirocinio formativo attivo prevedevano, tra le attività necessarie al conseguimento dell'abilitazione, la frequenza ad alcuni insegnamenti di didattica disciplinare. Per la mancanza di personale strutturato, questi corsi sarebbero stati spesso assegnati ai dottori di ricerca, anche non abilitati all'insegnamento. Da una parte, quindi, viene riconosciuta la qualificazione del dottore di ricerca come adeguata all'insegnamento nei corsi abilitanti e, dall'altra parte, la stessa non è ritenuta sufficiente per l'ammissione al concorso.

La preclusione prevista dalle disposizioni censurate produrrebbe un effetto ingiustamente afflittivo per i dottori di ricerca, nonché un potenziale pregiudizio per l'intero sistema educativo nazionale, attesa la perdita di personale d'alta formazione per lo svolgimento dell'attività di insegnamento, in violazione anche all'art. 34 Cost., che impone la valorizzazione dei titoli accademici superiori.

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107». Le disposizioni censurate disciplinano, in via transitoria, il sistema di reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie, prevedendo, in particolare, un concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria.

È denunciata, in via principale, la violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto la previsione di un concorso riservato ai docenti in possesso dell'abilitazione – il cui conseguimento, tra l'altro, dipenderebbe da circostanze non legate al merito, ma casuali, quale l'attivazione dei relativi corsi – introdurrebbe una deroga al principio del pubblico concorso, non sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

In via subordinata, è denunciato il contrasto delle stesse disposizioni con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'esclusione dalla partecipazione a tale concorso dei titolari di dottorato di ricerca, che dovrebbe ritenersi abilitante o equipollente ad un'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria.

2.– Per le ragioni esposte nell'ordinanza emessa all'udienza del 7 maggio 2019, allegata alla presente sentenza, deve essere confermata l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani – ADI.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i soggetti parti del giudizio a quo, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (ex plurimis, sentenze n. 248 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018; n. 217 del 2018, n. 194 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 25 settembre 2018; n. 153 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 20 giugno 2018; n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018; n. 77 del 2018; n. 187 del 2016 e relativa ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016).

L'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (ex plurimis, sentenze n. 248 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018, n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018, n. 187 del 2016 e allegata ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016, n. 275, n. 85 e n. 16 del 2017).

Nel caso in esame, l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani – ADI non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti (in un caso analogo, sentenza n. 77 del 2018).

3.– In via preliminare, vanno dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, Cost.

3.1.– Nel giudizio a quo è impugnato il decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 1° febbraio 2018, n. 85, recante «Concorso di cui all'art. 17, comma 2, lettera b), e commi 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, per il

reclutamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado», con il quale è stata data applicazione alle disposizioni censurate. Peraltro, secondo quanto riferito dallo stesso Consiglio di Stato, questo atto non è stato impugnato nella sua integralità, ma soltanto nella parte in cui esso non ha consentito la partecipazione alla procedura ivi bandita ai titolari di dottorato di ricerca.

In tale giudizio si controverte, dunque, dell'illegittimità della mancata previsione del dottorato di ricerca tra i titoli che consentono di partecipare al concorso, mentre appare estranea al giudizio rimesso al Consiglio di Stato la complessiva disciplina del concorso riservato e delle sue modalità di svolgimento.

Le argomentazioni a sostegno della rilevanza riflettono quelle già svolte dallo stesso rimettente e recentemente esaminate da questa Corte nella sentenza n. 106 del 2019. Analogamente, anche nel caso in esame va rilevato che «nel regolare le modalità di configurazione e svolgimento della procedura selettiva, le disposizioni censurate stabiliscono le specifiche condizioni per l'esercizio del potere di indire il concorso, ma non ne costituiscono il fondamento. La relativa violazione integra, dunque, un motivo di annullamento. In ogni caso, alla luce del principio della domanda e del rispetto dei limiti segnati dai motivi di ricorso, gli argomenti spesi dal rimettente non risultano idonei a sostenere le ragioni della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale attinenti all'intero corpus normativo, che istituisce e regola la procedura selettiva in esame, ed è quindi estraneo, nella sua integralità, alla questione sottoposta al rimettente» (così la sentenza n. 106 del 2019).

Per i medesimi motivi, il requisito della rilevanza sussiste, quindi, solo in riferimento alla questione, sollevata in via subordinata, relativa alla mancata previsione del titolo di dottore di ricerca tra i requisiti per l'ammissione al concorso.

4.– Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.1.– Il giudice a quo denuncia l'irragionevolezza della mancata previsione del dottorato di ricerca tra i titoli che consentono di partecipare al concorso per il reclutamento dei docenti della scuola secondaria. La censura si fonda sull'assunto della equipollenza tra questo titolo accademico e l'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria.

Tuttavia, le due situazioni poste a raffronto risultano oggettivamente disomogenee. Come costantemente rilevato dalla stessa giurisprudenza amministrativa, abilitazione all'insegnamento e dottorato di ricerca costituiscono il risultato di percorsi diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 16 aprile 2018, n. 2264 e n. 2254, che, sul punto, valorizzano la «diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca»; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanze 22 marzo 2019, n. 1507 e n. 1504; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, ordinanza 12 giugno 2018, n. 3478; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, 3 maggio 2018, n. 4961; TAR Lazio, Roma, sezione terza bis, sentenza 17 aprile 2018, n. 4255).

I corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono, infatti, una preparazione avanzata nell'ambito del settore scientifico-disciplinare di riferimento, valutabile nell'ambito della ricerca scientifica. Essi sono volti all'acquisizione di competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione. È pur vero che ai dottorandi è consentito l'affidamento di una limitata attività didattica. Tuttavia, anche a prescindere dalle profonde diversità della platea dei discenti, ciò è consentito solo in via sussidiaria o integrativa, non potendo in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca (art. 4, comma 8, della legge n. 210 del 1998).

Viceversa, già in passato, in base all'art. 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 (Regolamento concernente: «Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244»), così come ora, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 59 del 2017, i percorsi abilitanti sono finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

In considerazione della finalità della procedura concorsuale, volta a selezionare le migliori e più adeguate capacità rispetto all'insegnamento, ciò che rileva è l'avere svolto un'attività di formazione orientata alla funzione docente, che abbia come specifico riferimento la fase evolutiva della personalità dei discenti. Tale funzione esige la capacità di trasmettere conoscenze attraverso il continuo contatto con gli allievi, anche sulla base di specifiche competenze psico-pedagogiche. È in vista dell'assunzione di tali rilevantissime responsabilità, affidate dall'ordinamento ai docenti della scuola secondaria, che le attività formative indicate costituiscono un fondamento "ontologicamente diverso", rispetto a quello che caratterizza il percorso e il fine del titolo di dottorato.

Va pertanto esclusa, in considerazione delle finalità della selezione concorsuale, l'irragionevolezza della mancata previsione del dottorato di ricerca, quale titolo per l'ammissione al concorso di cui alla disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107», sollevate dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b), e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, sollevata dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento all'art. 3 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 7 MAGGIO 2019

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Consiglio di Stato, con ordinanza del 3 settembre 2018 (reg. ord. n. 166 del 2018), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, del 2018.

Rilevato che nel giudizio è intervenuta ad adiuvandum l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI), con atto depositato il 10 dicembre 2018;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i soggetti parti del giudizio a quo, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (ex plurimis, sentenze n. 248 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018; n. 217, n. 194 e relativa ordinanza dibattimentale del 25 settembre 2018; n. 153 e relativa ordinanza dibattimentale del 20 giugno 2018; n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018; n. 77 del 2018; n. 187 del 2016 e relativa ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016);

che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (ex plurimis, sentenze n. 248 e relativa ordinanza dibattimentale del 23 ottobre 2018, n. 120 del 2018 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018, n. 187 del 2016 e allegata ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016, n. 275, n. 85 e n. 16 del 2017);

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo (sentenza n. 77 del 2018);

che questa Corte ha più volte espresso tale orientamento anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (ex plurimis, citate sentenze n. 248, n. 140, n. 120, n. 81, n. 77 del 2018, n. 187 del 2016);

che, nel caso in esame, l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI) non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti (in un caso analogo, sentenza n. 77 del 2018);

che pertanto l'intervento in giudizio dell'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI) è inammissibile.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dall'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI) nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 166 del 2018.

F.to: Giorgio Lattanzi, Presidente

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.