

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE
RICORSO IN APPELLO

Nell'interesse di **PINTORE LUISELLA** (C.F. PNTLLL73H65G888I), nata il 25/06/1973 a Pordenone, e residente in Spilimbergo (PN) alla Via Clauzetto n. 4, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto, dagli Avv.ti Michele Bonetti (C.F. BNTMHL76T24H501F), Santi Delia (C.F. DLESNT79H09F158V) i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria ai numeri di fax 06/64564197 o agli indirizzi *pec* michelebonetti@ordineavvocatiroma.org, avvsantidelia@cnfpec.it, elettivamente domiciliata presso lo studio legale sito in Via S. Tommaso d'Aquino n. 47, Roma.

contro

il **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO**, in persona del Ministro pro tempore; il **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO - UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA**, in persona del legale rappresentante pro tempore, entrambi rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato;

e nei confronti

dei controinteressati in atti

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza n. 54/2023 resa dal T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia, Sez. I, in relazione al procedimento R.g. n. 292/2022, depositata in data 16 febbraio 2023 e notificata in data 1 marzo 2023.

FATTO

1. Sull'inquadramento della vicenda.

Il presente contenzioso concerne l'esclusione della Prof.ssa Luisella Pintore dalla procedura concorsuale di cui al D.D. n. 449/2020 per la classe di concorso A001-arte e immagine nella scuola secondaria di I grado in quanto, ad avviso dell'Amministrazione, non sarebbe in possesso di titolo di accesso alla specifica classe di concorso.

Tale motivazione, tuttavia, non è condivisibile in quanto il titolo conseguito dalla docente è equiparato, ai sensi del Decreto Interministeriale del 5/4/2004 e del Decreto Interministeriale del 9/7/2009, alla classe LM-89 che consente l'insegnamento nella classe ambita.

L'Amministrazione, nonché la sentenza gravata, non tengono conto di tale equiparazione, affermando che la normativa sopravvenuta (D.M. 259 del 2017) non ricomprende tra i titoli validi per l'accesso alla classe A001 anche la laurea posseduta dall'appellante.

Ebbene, tale interpretazione è sproporzionatamente restrittiva e non costituzionalmente orientata. Così opinando, infatti, si cadrebbe nella più totale aleatorietà ed incertezza delle norme consentendo all'Amministrazione di dichiarare validi alcuni titoli, salvo poi svuotarli di validità senza alcuna tutela per il cittadino; gravemente lese ne sarebbero (come nel caso che ci occupa) le posizioni nelle more maturate e, un tale *agere*, si porrebbe in completa violazione dei principi di certezza delle norme e di legittimo affidamento.

Non è illogico e irragionevole, difatti, prevedere che dal momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina (nel 2017), i titoli v.o. non siano da quel momento in poi più equiparabili ex novo a titoli ulteriori ai sensi dei decreti interministeriali del 2004 e del 2009, lo stesso, tuttavia, non può dirsi per i titoli già precedentemente equiparati e correntemente spesi dagli insegnanti. Il titolo della Prof.ssa Pintore, ad esempio, era equiparato e correntemente utilizzato già prima del 2014, anno in cui ha iniziato a lavorare con convocazioni dalla graduatoria della classe A-01 (già A028).

Si tratta, dunque, di un diritto acquisito, di un riconoscimento fatto valere dalla docente da oltre dieci anni e che oggi, in maniera del tutto irragionevole e illegittima, le si sottrae escludendola dalla procedura concorsuale dopo il superamento della prova scritta.

2. Sui titoli posseduti da parte appellante e sui requisiti di partecipazione al concorso.

Parte appellante presentava domanda di partecipazione al concorso ordinario di cui al D.D. n. 499/2020, per la classe di concorso A001- arte e immagine nella scuola secondaria di I grado.

L'appellante, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b) del bando (*“Sono ammessi a partecipare alle procedure concorsuali [...] i candidati [...] in possesso, alla data prevista dal bando per la presentazione della domanda, di uno dei seguenti titoli b) il possesso congiunto di: i. laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso o analogo titolo conseguito all'estero e riconosciuto in Italia ai sensi della normativa vigente; ii. 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA [...]”*), dichiarava di avere una laurea vecchio ordinamento - valida per l'accesso, in virtù di regolare e formale equiparazione, alla classe di concorso ambita - nonché i 24 CFU.

La docente, difatti, nel 1992 aveva conseguito il diploma di *“maturità di arte applicata – sez. disegnatori di architettura e attedamento”* e, nel 2005, conseguiva il titolo di laurea in Conservazione dei Beni Culturali (vecchio ordinamento) presso l'Università degli Studi di Udine.

Il titolo dell'appellante, ai sensi del decreto Interministeriale del 5/4/2004, è equiparato alla classe 95/S (classe delle lauree specialistiche in Storia dell'arte, D.M. 599/99) e in base al Decreto Interministeriale del 9/7/2009 veniva equiparato alla classe LM-89 (classe di lauree magistrali in storia dell'arte, D.M. 270/04). Tale parificazione, effettuata sulla base di specifici decreti ministeriali sulla materia, equipara il titolo posseduto dalla Prof.ssa Pintore al titolo di laurea LM-89 – Storia dell'arte valido per l'insegnamento nella classe A001.

Detta equiparazione veniva spesa dalla Prof.ssa Pintore già dall'inizio della propria carriera professionale di insegnante (risalente al 2014 ovvero prima

della riforma e del riordino delle classi di concorso avvenuto nel 2017) e veniva certificata dall'Ateneo di Udine con atto prot. 20201122653/M939_MC in data successiva, solo per gli usi connessi alla partecipazione alla procedura concorsuale e alla verifica dei titoli.

Il titolo, dunque, è valido per l'insegnamento nella classe di concorso A01 *“Con almeno 48 crediti nei settori scientifico-disciplinari L-ART e M-FIL di cui 12 L-ART/03 o M-FIL/04, 12 L-ART/04, 12 L-ART/01 o 02, 12 L-ART/01 o 02 o 04 e congiunta a diploma di maturità artistica o diploma di liceo artistico (tutti gli indirizzi) o diploma di maturità d'arte applicata o diploma di maturità professionale per tecnico della grafica e della pubblicità”*, come previsto dalla tabella A allegata al D.M. 259/2017 oggi vigente.

La Pintore, in ragione di tale equiparazione intervenuta in stretta adesione a due distinti decreti ministeriali, è in possesso del titolo valido per la partecipazione al concorso in parola.

Nel proprio percorso di studi, difatti, l'appellante non solo ha conseguito il diploma di maturità d'arte applicata, ma anche dei crediti nei settori scientifico-disciplinari sopra riportati, come certificato in atti.

2. Sul provvedimento di esclusione adottato dall'Amministrazione.

In data 25 maggio 2022 l'USR per il Friuli Venezia Giulia, inoltrava all'appellante la comunicazione di avvio del procedimento di esclusione ritenendola carente dei requisiti di partecipazione al concorso per la classe di concorso A001. Nella citata comunicazione si legge quanto segue: *“l'Amministrazione ritiene, infatti, tassativa l'elencazione dei titoli di cui al DM n. 259 del 9 maggio 2017, il quale comprende tutte le tipologie di lauree spedibili (vecchio ordinamento, specialistiche e magistrali) ai fini dell'accesso, a vario titolo, alle diverse classi di concorso ed il titolo di studio presentato (**Laurea in conservazione dei beni culturali – vecchio ordinamento**) non è riconosciuto – dal DM 259/2017 medesimo – come valido per l'accesso alla classe di concorso A001 – Arte ed Immagine nella scuola secondaria di I grado”*.

La docente provvedeva ad inoltrare all'Amministrazione, entro i termini, le proprie osservazioni in cui produceva il diploma di maturità d'arte applicata, il certificato attestante il titolo di laurea posseduto con la specificazione che lo stesso fosse equiparato alla laurea in Storia dell'Arte valida per l'insegnamento nella classe di concorso ambita e, nell'attesa di ottenere dall'Ateneo la certificazione specifica dei CFU maturati nei settori scientifici disciplinari richiesti (poi versata in atti dinanzi al TAR), produceva l'intera elencazione degli esami svolti. Da tale elencazione erano facilmente desumibili i CFU posseduti dalla docente e i relativi settori scientifici disciplinari (SSD).

L'Amministrazione, invece di continuare con l'interlocuzione avviata e concedere all'appellante un termine per fornire ulteriori chiarimenti e documentazione, escludeva la Pintore dalla procedura concorsuale *“evidenziato che il DM 259/2017 è anche l'ultima fonte a regolare la materia medesima: ogni eventuale antinomia dovendo essere risolta in favore del provvedimento più recente (nel caso, proprio il DM 259/17), richiamandosi al criterio della successione della legge nel tempo”*.

Ebbene, tale provvedimento è illegittimo in quanto non tiene conto della circostanza che il citato DM non ha valore abrogativo con effetto retroattivo dei summenzionati decreti interministeriali da cui è scaturita l'equiparazione, nonché per la circostanza che è la stessa *lex specialis* del concorso, all'art. 3 a ritenere validi i titoli “equipollenti o equiparati”.

Ne deriva che, per tutti i motivi illustrati nell'atto introduttivo, anche alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme di riferimento e del bando di concorso, l'esclusione patita dalla docente è illegittima.

3. Sulle vicende processuali e sulla decisione appellata.

L'odierna appellante, a seguito della ricezione del provvedimento di esclusione da parte dell'USR, in data 6 luglio 2022 ricorreva innanzi al TAR del Friuli Venezia Giulia al fine dell'impugnazione del provvedimento di esclusione dalla procedura concorsuale.

Il TAR, con la sentenza gravata “*respinge il ricorso*” affermando quanto segue: “*deve, dunque, concludersi nel senso che, attesa l'impossibilità di operare l'equiparazione tra la laurea conseguita dalla docente e quella di cui al codice LM-89 in ragione dell'abrogazione del DI del 9 luglio 2009, la ricorrente non fosse, in base alla documentazione esibita, in possesso del titolo richiesto per partecipazione al concorso in parola*”.

Ebbene, tali argomentazioni non appaiono condivisibili, in quanto, come si avrà modo di precisare in diritto e come si desume facilmente dai fatti sopra esposti, la Prof.ssa Pintore è pienamente in possesso del titolo di accesso alla classe di concorso per cui è causa.

MOTIVI

I. ERRONEITÀ DELLA SENTENZA. NULLITÀ DEL PROVVEDIMENTO PER VIOLAZIONE DELL'ART. 10 BIS L. 241/1990.

1. Il Provvedimento gravato è errato in nella parte in cui non accoglie la richiesta di nullità dell'atto impugnato per violazione dell'art. 10 bis L. 241/1990. Nella sentenza, difatti, si legge che “*Nel caso di specie, non v'è, peraltro, dubbio che l'Ufficio Scolastico Regionale abbia adeguatamente “valutato”, secondo le modalità cui era tenuto, anche il contributo offerto dalla ricorrente nel corso del procedimento, dandone contezza in motivazione [...] Sicché, ad avviso del Collegio, il provvedimento opposto sfugge al vizio di violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. denunciato dalla ricorrente*”.

Tali considerazioni non colgono nel segno per quanto di seguito si espone.

È fuor di dubbio che il concorso non sia un procedimento amministrativo nell'accezione dell'art. 10 bis, tuttavia è stata la stessa Amministrazione che ha autonomamente deciso di rimettersi alle regole ivi contenute comunicando alla Prof.ssa Pintore l'avviso di avvio del procedimento di esclusione. In tal modo offriva la possibilità all'appellante di presentare osservazioni o integrazioni documentali di cui avrebbe dovuto tenere conto prima dell'emissione del provvedimento di conclusione del procedimento.

L'Amministrazione, invece, ha formulato il decreto di esclusione senza considerare minimamente le osservazioni prodotte dalla candidata e sprovvisto di quella parte motivazionale necessaria in presenza di osservazioni presentate ex art. 10-bis.

L'USR, difatti, si è limitato a confermare quanto precedentemente osservato senza considerare nel provvedimento di esclusione le motivazioni per le quali le considerazioni esposte dalla Pintore non fossero meritevoli di accoglimento né per quali ragioni non fosse stata adeguatamente valutata la documentazione prodotta.

L'art. 10 bis prevede infatti che in presenza di osservazioni presentate dal privato il responsabile del procedimento o l'autorità competente *“sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni”* ma, nel caso di specie, così non è stato.

Errata, pertanto, è la decisione del TAR che, invece, ha ritenuto legittimo l'agere dell'Amministrazione la quale, peraltro, ha interrotto l'interlocuzione con la docente ancor prima di aver terminato l'istruttoria sul titolo di studio posseduto.

II. SULL'ERRONEITÀ DELLA SENTENZA GRAVATA. CONTRADDITTORIETÀ DEGLI ATTI DELLA P.A. INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA. VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEL D.D. 499/2020 IN COMBINATO DISPOSTO CON IL DM 259/2017: ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI. LESIONE DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ DELLA LEGGE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI CERTEZZA DEL DIRITTO. PREVALENZA DELLA SOSTANZA SULLA FORMA. ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI NORMATIVI.

1. Nella sentenza gravata si legge quanto segue: *“Ad avvalorare la correttezza dell'operato dell'Amministrazione soccorrono, in ogni caso, i passaggi, laddove è stato osservato che: - l'elencazione dei titoli di cui alla tabella A allegata al d.P.R. n. 19 del 2016 (aggiornata dal d.m. n. 259 del 9 maggio 2017 e richiamata*

dall'art. 3, comma 1, lett. b) della *lex specialis*) recante le “nuove classi di concorso: denominazione, titoli di accesso, insegnamenti relativi” costituisce “un numero chiuso comprensivo di tutte le tipologie di lauree spendibili [...]”; - “il D.P.R. 19 del 2016 (integrato dal D.M. 259 del 2017) disciplina con carattere di completezza ed esaustività la materia delle classi di concorso per l'insegnamento nelle scuole secondarie e dei relativi titoli di accesso. Si è così prodotto un effetto abrogativo implicito dei precedenti regimi normativi – fatta salva la possibilità di una loro applicazione ultra-attiva, nei limiti sanciti dalle disposizioni transitorie (art. 5 del D.P.R. 19 del 2016 e art. 5 D.M. 259 del 2017) – per essere intervenuta una nuova regolamentazione dell'intera materia (cfr. art. 15 delle preleggi). Al contempo, l'esaustività della relativa disciplina impedisce in radice l'operatività di eventuali meccanismi di etero-integrazione delle sue disposizioni, ad opera di previsioni di carattere più generale, come il D.I. 9 luglio 2009. Nel decreto menzionato è effettivamente sancita l'equiparazione tra titoli di studio V.O. e titoli ex D.M. 509/1999 o 270/2004 <ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi>, ma tale previsione non trova spazio applicativo nel sistema disegnato dal D.P.R. 19 del 2016. Quest'ultimo, infatti, oltre ad essere cronologicamente successivo e di rango superiore nel sistema delle fonti (trattandosi di regolamento governativo adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2 della l. 400 del 1988), ha carattere di specialità *ratione materie* (avendo ad oggetto, specificamente, le <classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento>) e appare privo di lacune, poiché disciplina nel dettaglio tutte le diverse tipologie di lauree spendibili. [...] È infatti la stessa Tabella A allegata al D.P.R. 19 del 2016 (come revisionata per effetto del D.M. 259 del 2017) a stabilire quali titoli di studio, tra quelli ottenuti nella vigenza dei tre ordinamenti universitari succedutisi, possano consentire l'accesso alla classe di concorso prescelta e a quali condizioni. La normativa menzionata prevede dunque essa stessa un proprio esaustivo sistema di equipollenze, che contempla tutte le tipologie di titolo universitario astrattamente in possesso dei ricorrenti (lauree vecchio ordinamento, lauree

specialistiche, lauree magistrali) senza lasciare campo applicativo a discipline parallele che individuino altre diverse forme di equiparazione, attraverso le quali si vorrebbe realizzare una sorta di inammissibile <equipollenza dell'equipollenza> (cfr. Tar Valle d'Aosta, 14 febbraio 2022, n. 13).

L'applicazione congiunta dei due sistemi normativi (D.P.R. 19 del 2016 e D.I. 9 luglio 2009) condurrebbe, peraltro, a risultati irragionevoli, consentendo al medesimo diploma di laurea di essere speso, al contempo, in via diretta quale titolo vecchio ordinamento e in via mediata (dal D.I. 9 luglio 2009 o da altra normativa analoga) come laurea specialistica o laurea magistrale, alle condizioni, di volta in volta differenti, individuate dalla Tabella A. [...] Deve, dunque, concludersi nel senso che, attesa l'impossibilità di operare l'equiparazione tra la laurea conseguita dalla docente e quella di cui al codice LM-89 in ragione dell'abrogazione del DI del 9 luglio 2009, la ricorrente non fosse, in base alla documentazione esibita, in possesso del titolo richiesto per partecipazione al concorso in parola [...] >>.

Si osserva come la sentenza gravata affermi in maniera lapidaria che il D.P.R. n. 19/2016 faccia un'elencazione tassativa di titoli e contenga una disciplina completa ed esaustiva al punto da non consentire alcuna integrazione delle sue disposizioni. Aggiunge che il D.P.R. ha implicitamente abrogato le norme previgenti rispetto alle quali, comunque, è cronologicamente successivo, gerarchicamente superiore ed ha carattere di specialità, non lasciando spazio all'applicazione di discipline parallele.

Il provvedimento è errato sotto plurimi profili.

1.1. Il TAR accoglie la tesi dell'Amministrazione senza considerare diritti e interessi sorti, nelle more, nei confronti della Pintore e senza tenere conto della circostanza che, così facendo, viene completamente demolito il principio di certezza del diritto.

Per anni, difatti, l'ordinamento ha riconosciuto il titolo posseduto dalla docente quale valido per l'insegnamento e per la partecipazione ai concorsi per la classe

di concorso A001 salvo poi smentirne l'equiparazione di punto in bianco, senza alcuna motivazione di sorta. Non si comprende, difatti, sulla base di quale *ratio* il titolo possa essere speso per l'inserimento nelle graduatorie per l'insegnamento nella classe di concorso ambita, salvo poi precluderne la validità ai soli fini della partecipazione alla procedura concorsuale. Tale agere evidenzia la palese contraddittorietà negli atti dell'Amministrazione.

1.2.1. Si badi che qui non viene in rilievo la natura abilitante o meno del titolo bensì, meramente, la possibilità di “accedere” ad una specifica classe di concorso. Il bando, difatti, non richiede l'abilitazione, bensì un titolo valido per l'accesso alla classe e i 24 CFU, requisiti entrambi posseduti dall'appellante.

L'interpretazione propinata dall'Amministrazione, difatti, è assolutamente irragionevole, arbitraria e illogica.

Ciò che viene leso è lo stesso principio di certezza del diritto, posto alla base dell'ordinamento al fine di tutelare e salvaguardare i cittadini anche come prevedibilità della disciplina contenuta nell'atto normativo, ovvero come possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche, o la qualificazione giuridica, di determinati atti o fatti. Ebbene, nel caso in parola, tale principio è stato completamente tradito in quanto, senza alcuna motivazione, in un primo momento il titolo posseduto dalla ricorrente è stato ritenuto valido per l'insegnamento nella classe A001 (in cui ancora insegna e per la quale è correttamente inserita nelle graduatorie per le supplenze), salvo poi svuotarlo della validità.

Tale illegittima determinazione ben potrebbe essere rimossa, semplicemente, tramite una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione e in ragione del legittimo affidamento maturato dall'appellante nell'agere della P.A.

Dopo tutto, la normativa richiamata dall'Amministrazione come “esaustiva e tassativa” e che la sentenza gravata definisce “priva di lacune” al punto da non necessitare di interpretazioni o integrazioni di sorta, è stata più volte annullata dal G.A., con sentenze passate in giudicato, proprio in ragione dell'irragionevolezza delle misure ivi contenute, immotivatamente escludenti

(tra le altre TAR Lazio, sentenza n. 6350/2022; sentenza n. 2839/2023; sentenza n. 3491/2023).

1.2.2. Come osservato, il TAR afferma la legittimità del D.M. 259/2017 e del D.P.R. n. 19/2016, in quanto cronologicamente successivo. L'atto lesivo per l'odierna appellante, tuttavia, viola il principio di irretroattività delle norme.

Come già precisato in atti, difatti, l'art. 11 preleggi del codice civile prevede che la legge possa esclusivamente disporre per l'avvenire e non abbia effetto retroattivo. Non si comprende per quale motivo per la normativa in analisi varrebbe il contrario.

Come noto il principio d'irretroattività della legge esclude che una norma giuridica possa applicarsi ad atti, fatti, eventi o situazioni verificatesi prima della sua entrata in vigore. Si tratta di una regola basilare di civiltà giuridica: i cittadini, infatti, nel determinare la propria condotta e le proprie aspettative tengono conto delle leggi vigenti in quel momento e sulla base di queste – e non di quelle successive – devono essere valutate le singole situazioni giuridiche.

Nel caso che ci occupa la Pintore ha acquisito il diritto all'equiparazione del proprio titolo di studio alla laurea in Storia dell'Arte valida per l'insegnamento nella classe di concorso A001. Ha posto in essere ogni successivo adempimento e orientato tutta la propria carriera professionale tenendo conto di tale riconoscimento intervenuto con atti amministrativi vigenti in quel momento e, a causa di una disciplina successiva, senza alcuna tutela dei diritti nelle more acquisiti, è stata esclusa dalla procedura concorsuale. Così facendo si concede alla disciplina l'efficacia retroattiva di invalidare titoli di studio, senza che ciò sia previsto dal DM in parola, né da altra fonte.

La II sez. civ. Cass. n. 23827/2012 ha avuto modo di affermare che *“Per contro va qui ribadito il principio che la natura interpretativa di una disposizione normativa, comportando una deroga al principio della irretroattività della legge, dal momento che porta ad applicare la nuova disposizione anche al passato, principio senz'altro valido anche nel diritto comunitario, deve risultare*

chiaramente dal suo contenuto, che deve non solo enunciare il significato da attribuire ad una norma precedente, ma anche la volontà del legislatore di imporre questa interpretazione, escludendone ogni altra” (Cass. n. 9895 del 2003; Cass. n. 7182 del 1986).

1.2.2. Lo stesso deve dirsi con riferimento al richiamato art. 15 delle preleggi, nel quale si legge che *“Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”.*

Diversamente da quanto sostenuto dal TAR - *“il D.P.R. 19 del 2016 (integrato dal D.M. 259 del 2017) disciplina con carattere di completezza ed esaustività la materia delle classi di concorso per l'insegnamento nelle scuole secondarie e dei relativi titoli di accesso. Si è così prodotto un effetto abrogativo implicito dei precedenti regimi normativi – fatta salva la possibilità di una loro applicazione ultra-attiva, nei limiti sanciti dalle disposizioni transitorie (art. 5 del D.P.R. 19 del 2016 e art. 5 D.M. 259 del 2017) – per essere intervenuta una nuova regolamentazione dell'intera materia (cfr. art. 15 delle preleggi)”* - , si dubita (per quanto si dirà di seguito) che la previgente normativa sia stata completamente abrogata, trattandosi di atti volti al riordino e all'integrazione del sistema previgente. Tuttavia, pur nella denegata e non creduta ipotesi in cui si ritenesse abrogata la precedente disciplina ed i decreti interministeriali del 2004 e del 2009, tale abrogazione non potrebbe comunque spiegare effetti retroattivi.

È principio noto, difatti, che le norme abrogate non possono applicarsi ai fatti che si verificano successivamente all'abrogazione, tuttavia esse continuano ad applicarsi ai rapporti sorti durante la loro vigenza.

Ciò che accade per l'appellante, invece, è proprio questo, ovverosia l'applicazione della nuova disciplina a rapporti e diritti precedentemente sorti.

Anche sotto tale profilo, pertanto, il provvedimento gravato è errato e deve essere riformato.

1.3. Diversamente da quanto affermato dal TAR, non si tratta di far convivere due sistemi paralleli ma, semplicemente, di tutelare la posizione di chi già precedentemente si era visto attribuire una determinata validità al proprio titolo. A ciò si giunge, semplicemente, non tramite una vigenza parallela di discipline né tramite un'integrazione delle nuove disposizioni bensì, unicamente, tramite un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa.

Da quanto dedotto non può non desumersi la spendibilità del titolo per la classe di concorso A001 e, diversamente da quanto affermato dal TAR, una piena equiparazione tra la laurea conseguita dalla docente e quella di cui al codice LM-89 in ragione dell'abrogazione del DI del 9 luglio 2009.

2. Dalla semplice ricostruzione normativa, appare evidente la validità del titolo posseduto dall'appellante.

L'allegato A, cui fa riferimento l'art. 1 D.M. 259/17, prevede che per l'insegnamento A-01 - Arte e Immagine della scuola secondaria di primo grado, fossero considerati titoli di accesso quelli elencati al D.M. 270/2004, in cui veniva indicato quale titolo idoneo per la classe LM-89, Storia dell'arte *“con almeno 48 crediti”*. Ebbene, la classe LM-89 comprende anche la laurea in Conservazione dei Beni Culturali, in quanto tale titolo è stato equiparato ex art. 1 Decreto Interministeriale 9 luglio 2009 pubblicato in G.U. 7 ottobre 2009 n. 233, tra le altre, alla classe LM-89, di cui si discute, come da tabella allegata al Decreto interministeriale.

Il D.M. 259/17 nulla dice a proposito dell'equiparazione del titolo di studio dell'appellante limitandosi, nella tabella allegata sub A, ad indicare come titolo di accesso *“Laurea Magistrale DM 270/2004”* la classe LM-89 Storia dell'Arte. Quindi, riferimento necessario per capire quali titoli comprenda la classe LM-89, è il Decreto Interministeriale 9 luglio 2009 che, diversamente da quanto affermato nella sentenza del TAR, non è stato abrogato dal D.M. 259/17. L'art. 1 di tale DM, difatti, recita: *“Con il presente decreto si dispone la revisione e l'aggiornamento della tipologia delle classi di concorso per l'accesso ai ruoli del*

personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado previste dal DPR n. 19/2016, come indicato nell'Allegato A, che costituisce parte integrante e sostanziale del decreto medesimo”.

A ciò si aggiunga che che nella tabella A allegata al D.M. 259/2017, tra i requisiti di accesso vi sono le lauree magistrali di cui al D.M. 270/2004, decreto che concerne l'autonomia didattica degli atenei il quale *“detta disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università”* cui ha fatto seguito il D.I.09.07.2009 dove all'art. 2 si legge che *“La corrispondenza, indicata nella tabella allegata, tra una laurea rilasciata secondo gli ordinamenti non ancora riformulati ai sensi del decreto ministeriale 3 novembre 1999 n. 509 con più classi di lauree specialistiche di cui ai decreti ministeriali 28 novembre 2000, 2 aprile 2001 e 12 aprile 2001 e con più classi di lauree magistrali di cui ai decreti ministeriali 16 marzo 2007 e 8 gennaio 2009, deve intendersi solo in modo tassativamente alternativo. Pertanto, tenuto conto della suddivisione delle lauree del vecchio ordinamento in più percorsi indipendenti, qualora una delle citate lauree trovi corrispondenza con più classi di lauree specialistiche o magistrali sarà compito dell'Ateneo che ha conferito il diploma di laurea rilasciare, a chi ne fa richiesta, un certificato che attesti a quale singola classe è equiparato il titolo di studio posseduto, da allegare alle domande di partecipazione ai concorsi insieme con il certificato di laurea”.*

Di fatto tale assunto toglie il campo da tutte le considerazioni presentate circa l'applicazione dell'ultima norma temporalmente emessa (cioè il DM del 2017), dal momento che il DM potrà aver sostituito la classificazione delle lauree spendibili, ma nulla dice in ordine al potere certificatorio delle Università di equipollenza delle stesse che pertanto come tale non è stato assolutamente abrogato.

A ciò si aggiunga che la vigenza del Decreto Interministeriale e la valenza dell'equipollenza tra i titoli è affermata oltretutto dallo stesso MIM, che nella

pagina web informativa riguardante l'equiparazione tra titoli accademici italiani riporta *“per ogni diploma di laurea presente nella tabella di cui al Decreto Interministeriale 9 luglio 2009 sono indicati tutti i possibili titoli di base richiesti dai concorsi pubblici, per i quali la laurea in oggetto è equipollente”* e, ancora *“ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi, nei bandi che fanno riferimento all'ordinamento D.M. 270/2004, ai relativi diplomi sono equiparati il corrispondente diploma dell'ordinamento previgente al DM 509/99”*, a cui il DM 259/17 fa riferimento nell'allegato A.

La presenza di tali precisazioni sul sito web del Ministero appellato, peraltro, hanno senz'altro natura interpretativa, ampliativa e valenza per i docenti (quanto meno in punto di affidamento), così come confermato anche dal TAR del Lazio con l'ordinanza n. 193/2019.

3. A quanto esposto deve aggiungersi che l'appellante non ha potuto conseguire il titolo di abilitazione sulla classe di concorso ambita in quanto il MIM non ha attivato percorsi di abilitazione per anni.

Relativamente alla possibilità di intraprendere percorsi abilitanti successivi al conseguimento del titolo di laurea, difatti, si deve specificare che a partire dal 2014, anno in cui la docente si è avvicinata all'insegnamento, l'unica strada percorribile per ottenere l'abilitazione rimaneva il PAS, raramente attivato e comunque inaccessibile ai docenti per la mancanza del requisito del servizio richiesto (che non richiedeva solo tre anni, ma annualità con determinati requisiti, tant'è che sono rimasti fuori insegnanti con supplenze brevi ma con 10 anni di servizio di precariato). Così si è esclusa di fatto all'appellante la possibilità di abilitarsi per la classe A001.

In circostanza analoga, ma relativa al titolo ITP, codesto Ecc.mo Consiglio di Stato ha rilevato che *“non è mai stato attivato alcun percorso ordinario di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento”* (ordinanza n. 1836/2016), e pertanto deve essere *“consentita la partecipazione a chi ne sia sprovvisto”*.

Nel caso citato, dunque, anche in ragione dell'impossibilità di conseguire il titolo di abilitazione richiesto per la partecipazione alla procedura concorsuale, il Collegio consentì ai ricorrenti di prendervi parte in quanto incolpevolmente carenti del requisito previsto dalla normativa di riferimento.

Nel caso dell'odierna appellante, invero, deve applicarsi il medesimo principio in quanto la docente non ha potuto conseguire l'abilitazione esclusivamente a causa della mancanza di specifici percorsi per la classe di concorso di interesse.

III. ERRONEITÀ DELLA SENTENZA GRAVATA. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA ASSOLUTA DEI PRESUPPOSTI E DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE ART. 3 L. N. 241/90, ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO E CONTRADDITTORIETÀ DELLA MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE DELLA LEX SPECIALIS.

La sentenza gravata in relazione agli ulteriori motivi di diritto si limita a richiamare precedenti pronunce, senza scendere nel merito delle singole deduzioni avanzate dall'appellante. Ebbene, che il percorso di studi della Pintore sia valido per l'insegnamento nella scuola secondaria di primo grado appare evidente non solo per l'equiparazione legale di cui al motivo II, ma anche in ragione della circostanza che la docente possiede ben più di 48 crediti formativi previsti dal D.M. 259/2017, e dall'esame di questi non vi è chi non veda come le disposizioni appaiano effettivamente viziate da illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza dal momento in cui in cui, da un lato, consentono a chi sia in possesso di una laurea in Conservazione dei Beni Culturali di insegnare sulla classe di concorso A054 Storia dell'Arte nella scuola secondaria di II grado, ma, allo stesso tempo, impediscono ai docenti in possesso del medesimo titolo di studio di potere accedere alla classe di concorso che ricomprende Arte e Immagine nelle scuole secondarie di I grado dove la dott.ssa Pintore ha sempre insegnato.

Nella provvedimento gravato, difatti, si legge che <<“*l'insegnamento della <Storia dell'Arte> presso un istituto di istruzione secondaria di II grado non è affatto sovrapponibile alla didattica della materia <Arte e Immagine> presso la*

cd. scuola media. Se, infatti, lo scopo della prima materia è solamente quello di far apprendere agli studenti la nascita e il progresso delle espressioni artistiche, la seconda si prefigge, invece, anche di stimolare gli alunni ad esprimere la propria creatività e fantasia attraverso la produzione di personali creazioni artistiche (vd. allegato al DM 254/2012)”. Sicché, attesa la diversità tra le due materie, non si ravvisa alcuna irragionevolezza nella previsione di requisiti diversi per l’accesso alle rispettive classi di concorso>>.

Anche tale posizione non appare condivisibile in quanto la docente lavora da anni nella scuola secondaria di I grado nelle cui graduatorie è correttamente inserita, circostanza che, certamente, è idonea a colmare il gap di competenze per far fronte alla presunta diversità tra le materie.

A ciò si aggiunga che è lo stesso bando di concorso, ai sensi dell’art. 3, comma 2, ad ammettere “*soggetti in possesso di abilitazione per altra classe di concorso o per altro grado di istruzione [...] fermo restando il possesso del titolo di accesso alla classe di concorso*”. È lo stesso bando, dunque, a consentire ai docenti di concorrere per diversi gradi di istruzioni, anche in assenza di specifica abilitazione in uno dei gradi per cui si concorre, motivo per il quale quanto riportato nella sentenza gravata appare, addirittura, contrario alla *ratio* della *lex specialis*.

IV. ERRONEITÀ DELLA SENTENZA GRAVATA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI AFFIDAMENTO, VIOLAZIONE DELL’ART. 1, COMMA 2 BIS L. N. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, INGIUSTIZIA E CONTRADDITTORIETÀ. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LEALE COLLABORAZIONE, BUONA FEDE E DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. VIOLAZIONE DELL’ART. 97 COST.

Ulteriormente non appaiono condivisibili le ragioni addotte dal TAR in relazione alla dichiarata infondatezza del terzo motivo di impugnazione.

La sentenza si limita a richiamare una precedente pronuncia riportandone i principi (TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 441/2022), senza tuttavia scendere nel merito della vicenda specifica della docente e asserendo, altresì, che

la validazione del titolo effettuato dalla medesima Amministrazione non abbia alcun valore.

Si rilevano, dunque, completamente lesi i principi di leale collaborazione, buona fede e del legittimo affidamento della docente.

1. L'art. 1, comma 2 bis l. n. 241/1990, statuisce: *“I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”*.

L'art. 3, comma 8, del D.D. 499/2020 prevede che *“I candidati partecipano al concorso con riserva di accertamento del possesso dei requisiti di ammissione. In caso di carenza degli stessi, l'USR responsabile della procedura dispone l'esclusione dei candidati, in qualsiasi momento della procedura concorsuale”*.

L'appellante è iscritta nelle graduatorie di istituto per la classe di concorso ambita già dal 2014 e iscritta dal 2020 nelle graduatorie GPS.

L'iscrizione a queste graduatorie prevede che *“la seconda fascia è costituita dai soggetti in possesso di uno dei seguenti requisiti: -i. per le classi di concorso di cui alla tabella A dell'Ordinamento classi di concorso, possesso del titolo di studio, comprensivo dei CFU/CFA o esami aggiuntivi ed eventuali titoli aggiuntivi previsti dalla normativa vigente per la specifica classe di concorso, e di uno dei seguenti requisiti: 1. possesso dei titoli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), del D.lgs 59/17”*. Conseguentemente, essendo la Pintore iscritta dal 2020 nelle GPS, i suoi titoli sono stati verificati con la prima supplenza attribuita nel 2021 dall'Istituto Comprensivo Valvasone Arzene.

Pertanto, nel momento in cui ha presentato domanda di partecipazione al concorso era assolutamente certa della validità dei suoi titoli, essendo stati in precedenza valutati.

In data 06.05.2022 partecipava alla prova scritta, superandola, e venendo convocata con comunicazione del 10.05.2022 il 10.06 per la prova orale. In data 25 maggio 2022, la ricorrente riceveva la comunicazione dell'avvio del procedimento di esclusione dalle graduatorie, cui la docente rispondeva allegando

gli stessi titoli che erano stati in precedenza giudicati idonei dall'Istituto Comprensivo Valvasone Arzene. In data 7 giugno 2022 le veniva notificato il decreto di esclusione. Non si può non credere che il provvedimento di esclusione dal concorso fosse stato già deciso a prescindere dai chiarimenti richiesti, vista la tempistica trascorsa dalla notifica dell'avvio del procedimento (25 maggio 2022) al provvedimento (7 giugno 2022) considerati i 10 giorni concessi alla ricorrente per presentare osservazioni o integrazioni. Palese è l'ingiustizia del provvedimento considerato sia da un punto di vista sostanziale (valutazione dei titoli) che formale (sequenza temporale degli eventi). Inoltre, tale provvedimento è contraddittorio, essendo di segno opposto rispetto alle valutazioni precedentemente compiute dall'Istituto scolastico.

La docente sta insegnando dal 2017 grazie agli stessi titoli. Ciò ha di fatto creato un'aspettativa alla carriera di docente che diversamente non avrebbe potuto neppure intraprendere: tale comportamento del MIM preso nel suo complesso (Istituto comprensivo, Università e Direzione generale dell'Ufficio Scolastico Regionale) denota una completa violazione del dovere di collaborazione e buona fede che deve permeare l'operato della P.A. tanto più poiché la ricorrente ha avuto per ben 5 anni una legittima aspettativa per l'insegnamento e la partecipazione al concorso che il provvedimento del Direttore Generale ha brutalmente interrotto.

2. A quanto dedotto sono connessi i noti principi in tema di legittimo affidamento. Nello specifico il legittimo affidamento è principio strettamente correlato ai concetti di concretezza, buona fede ed auto responsabilità di matrice privatistica che, negli ultimi anni, hanno trovato sempre più applicazione nel campo del diritto amministrativo anche sotto la spinta del diritto comunitario. Nel caso di specie l'affidamento sorge a seguito di un comportamento dell'Amministrazione che ha determinato una posizione di vantaggio in capo all'appellante consistente nella possibilità di spendere proficuamente, a seguito di formale equiparazione, il proprio titolo di laurea per l'insegnamento nella classe di concorso A001.

Gli atti impugnati, pertanto, palesano una evidente contraddizione tra gli atti della pubblica amministrazione nonché una palese violazione dei principi cardine dell'azione amministrativa e dei principi costituzionali, primo tra tutti quello dell'articolo 97 che assicura *“il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”* ponendosi a fondamento dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità e dell'esigenza di tutela del singolo.

ISTANZA DI NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI

Ai fini della notifica ad eventuali controinteressati, essendo la notificazione del ricorso nei modi ordinari particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio, e ritenendo la notifica ex art. 150 c.p.c. non idonea al raggiungimento dello scopo, si chiede l'autorizzazione ad effettuare la notificazione del presente atto ai soli controinteressati (potendo essere le Amministrazioni ritualmente intimate) mediante pubblicazione di avviso ufficiale sul sito del Ministero dell'Istruzione e del Merito, ove ritenuto necessario da parte dell'On.le Giudicante.

*

Per quanto sopra esposto parte ricorrente

CHIEDE

che codesto Ecc.mo Consiglio di Stato voglia accogliere l'appello e, in riforma della sentenza gravata, ammettere parte appellante alla prosecuzione della procedura concorsuale.

Con vittoria di spese e compensi di difesa per il doppio grado di giudizio.

Roma, li 21 aprile 2023

Avv. Santi Delia

Avv. Michele Bonetti