

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (sezione Terza -
bis), composto dai signori:

Saverio	Corasaniti	presidente
Massimo Luciano	Calveri	consigliere rel.
Francesco	Arzillo	consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 4629 del 2007, proposto

da

ANIEF – Associazione Nazionale Insegnanti ed Educatori in
Formazione, A.N.P. – Associazione Nazionale Dirigenti e Alte
Professionalità della Scuola – e i docenti di cui all’elenco in calce alla
presente sentenza, rappresentati e difesi dagli avv.ti Walter Miceli e
Fabio Ganci ed elettivamente domiciliati in Roma, alla via
Crescenzio n. 9, presso lo studio dell’avv. Lucio Stile;

contro

Ministero della Pubblica Istruzione, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura
Generale dello Stato, presso la cui sede – in Roma, alla via dei
Portoghesi, n. 12 – domicilia per legge;

per l'annullamento, previa sospensione,

- del decreto del direttore generale del Ministero della Pubblica
Istruzione, Direzione Generale per il Personale della Scuola, del 16

marzo 2007, nella parte in cui, in premessa, considera che *“ai sensi dell’art. 1, comma 607 della citata legge n. 296/06, ... dall’a.s. 2009/10 è consentito solo l’aggiornamento della propria posizione e il trasferimento ad altra Provincia, in posizione subordinata a tutte le fasce”*;

- della nota prot. n. 5485, emanata dal direttore generale del Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per il Personale della Scuola in data 19 marzo 2007, nella parte in cui, al punto 1), dispone che *“con la riapertura dei termini sarà consentito, per l’ultima volta, di iscriversi nelle graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento. Nel successivo biennio scolastico 2009/2011 si potrà solo aggiornare il punteggio o trasferire la propria posizione in altra Provincia, ma in coda a tutte le fasce*;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero intimato;

Visto l’atto di intervento *ad adiuvandum* presentato rispettivamente da Carlucci Viviana e altri, da Rapuano Giusi e altri, da Del Prezzo Antonella e altre, nonché da Mastromarino Francesco e Borino Filomena, tutti rappresentati e difesi dai predetti avv.ti Miceli e Ganci;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 6 novembre 2008 il consigliere Massimo L. Calveri e uditi i difensori delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO-DIRITTO

1.- I ricorrenti - che agiscono nel presente giudizio in via diretta e/o nella qualità di rappresentati dalle associazioni di categoria di cui in epigrafe (A.N.I.E.F. e A.N.P.) - sono docenti iscritti nelle graduatorie permanenti per l'insegnamento costituite in ogni provincia.

1.1.- Essi impugnano, con richiesta di misura cautelare, il decreto del direttore generale del Ministero della P.I. del 16 marzo 2007 nella parte in cui afferma (*CONSIDERATO* della premessa), che “*ai sensi dell’art. 1, comma 607 della citata legge n. 296/06, ... è consentito solo l’aggiornamento della propria posizione e il trasferimento ad altra Provincia, in posizione subordinata a tutte le fasce*”, nonché la nota direttoriale prot. n. 5485 del successivo 19 marzo nella parte in cui dispone (punto 1.-) che “*con la riapertura dei termini sarà consentito, per l’ultima volta, di iscriversi nelle graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento. Nel successivo biennio scolastico 2009/2011 si potrà solo aggiornare il punteggio o trasferire la propria posizione in altra provincia, ma in” coda” a tutte le fasce*”.

1.2.- Nell’esporre di essere docenti precari che, per avere migliori opportunità di lavoro, hanno dovuto compiere la dolorosa scelta di allontanarsi dalle regioni e dalle famiglie d’origine per iscriversi in

graduatorie di province distanti migliaia di chilometri dai luoghi di provenienza e che, fino all'adozione dei provvedimenti impugnati, potevano contare sulla possibilità di riavvicinarsi ai luoghi d'origine, i ricorrenti si dolgono del fatto che detti provvedimenti, rendendo di fatto irreversibile la scelta della graduatoria provinciale e impedendo di conseguenza la mobilità territoriale, precludano di fatto le loro opportunità occupazionali.

1.3.- Nel premettere che l'impugnativa da essi proposta non postulerebbe, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, l'onere di notifica a eventuali controinteressati, gli esponenti deducono, in diritto, i seguenti motivi:

a.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 124/1999 degli artt. 3, 51, comma 1, e 97 della Costituzione, nonché eccesso di potere sotto i profili dell'illogicità manifesta e della disparità di trattamento.

Gli impugnati provvedimenti direttoriali, nella parte in cui prevedono che i docenti – i quali, in sede di aggiornamento del loro punteggio di iscrizione in graduatoria, scelgono di trasferire la propria posizione in altra provincia - debbano essere collocati *“in coda a tutte le fasce”*, si porrebbero in violazione della normativa primaria di settore vigente in tema di graduatorie permanenti e, in particolare, dell'art. 1 della legge n. 124/1999.

Il quale, come evidenziato da questa stessa Sezione con la decisione n. 2799/2001, ha introdotto nel nostro ordinamento il principio in forza del quale la collocazione nelle graduatorie permanenti per

l'insegnamento debba avvenire esclusivamente in base a un criterio meritocratico, che tenga conto del punteggio conseguito da ciascun iscritto.

Conseguirebbe, dall'evidenziato principio, che l'unico criterio di graduazione ammesso dalla legge istitutiva delle graduatorie permanenti debba essere costituito esclusivamente dal punteggio conseguito, in relazione ai titoli e alle esperienze formative maturate da ciascun insegnante e non, come sostanzialmente imposto dai provvedimenti impugnati, dalla maggiore anzianità di iscrizione in una graduatoria provinciale, così determinando un'arbitraria valorizzazione di tale elemento in contrasto e al di fuori di ogni previsione normativa anche di rilievo costituzionale.

b.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 605 e 607, della legge n. 296/2006.

Il decreto direttoriale del 16 marzo 2007, nel richiamare a fondamento della determinazione qui impugnata l'art. 1, comma 607 della legge finanziaria del 2007, sarebbe incorso in un evidente errore interpretativo e applicativo di detta norma dal momento che con essa il legislatore non avrebbe inteso disporre la penalizzazione dei docenti che chiedono il trasferimento da una graduatoria provinciale a un'altra.

Peraltro, deporrebbero in senso contrario una serie di elementi, tra cui la circostanza – come specificato del d.d.g. impugnato – che il docente, nel chiedere l'aggiornamento, può presentare domanda di trasferimento nella corrispondente fascia delle graduatorie permanente

di altra provincia, il che comporta il trasferimento in tutte le graduatorie in cui il docente è iscritto e conseguentemente la cancellazione da tutte le graduatorie della provincia da cui lo stesso chiede di essere trasferito.

1.4.- Resiste al ricorso l'intimata amministrazione scolastica depositando, all'esito di richieste istruttorie, apposita relazione.

1.5.- Alla camera di consiglio del 30 agosto 2008 l'istanza cautelare non ha trovato accoglimento.

1.6.- Con atti, notificati rispettivamente in data 4 dicembre 2007 e 1 aprile 2008, sono stati proposti due distinti interventi adesivi concludendosi per l'accoglimento del ricorso.

1.7.- Il quale, sulle conclusioni dei ricorrenti, è stato posto in decisione alla pubblica udienza del 6 novembre 2008.

2.- Come si è premesso in narrativa, oggetto dell'impugnativa è il decreto del direttore generale del Ministero della P.I. del 16 marzo 2007 nella parte in cui afferma che *“ai sensi dell'art. 1, comma 607 della citata legge n. 296/06, ... è consentito solo l'aggiornamento della propria posizione e il trasferimento ad altra Provincia, in posizione subordinata a tutte le fasce”*, nonché la nota direttoriale prot. n. 5485 del successivo 19 marzo, applicativa di detto decreto, con al quale si dispone che nel *“biennio scolastico 2009/2011 si potrà solo aggiornare il punteggio o trasferire la propria posizione in altra provincia, ma in” coda” a tutte le fasce”*.

Nella relazione difensiva depositata dall'amministrazione resistente, si afferma – con riferimento alla tematica dedotta nel

presente giudizio – quanto segue: “ ... *stante la diversa natura giuridica delle nuove graduatorie provinciali ad esaurimento, la possibilità di cambio di provincia per il biennio successivo sarà consentita esclusivamente in coda (in posizione subordinata a tutte le fasce).*”

2.1.- Quanto precede consente di percepire il percorso argomentativo seguito dall’amministrazione scolastica per pervenire alla determinazione qui contestata. Il collocamento “in coda a tutte le fasce” dei docenti che, in sede di aggiornamento del loro punteggio di iscrizione in graduatoria, scelgano di trasferire la propria posizione in altra provincia, troverebbe fondamento positivo nell’art. 1, comma 607, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e spiegazione logico-giuridica nella trasformazione delle graduatorie provinciali permanenti in graduatorie a esaurimento.

2.2.- Tale ultima considerazione non è priva di suggestione tanto che, nella sede cautelare, il Collegio (ancorché in composizione diversa) ha ritenuto di aderirvi sul motivo che “*la legge finanziaria (n. 296/2006) ha modificato la natura giuridica delle graduatorie provinciali – da permanenti a graduatorie ad esaurimento – cristallizzando e salvaguardando le posizioni di coloro che vi erano stati inseriti secondo la precedente regolamentazione*”.

2.3.- Un attento esame degli elementi valutativi su cui poggiano i provvedimenti impugnati porta però a un diverso approdo interpretativo, alla stregua di quanto segue.

2.3.1.- Nessun elemento testuale legittima l'interpretazione secondo cui, nelle graduatorie in questione, il trasferimento da fuori provincia sarebbe consentito dalla legge finanziaria del 2007 con la modalità prefigurata dal d.m. 16 marzo 2007 e dalla connessa nota applicativa.

Invero, come correttamente argomentato in ricorso, il comma 607 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel prevedere la ridefinizione, con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione, della tabella di valutazione allegata al decreto legge n. 97/2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 143/2004, si limita a riconfermare l'aggiornamento biennale delle graduatorie di cui all'art. 401 del testo unico sull'istruzione di cui al decreto legislativo n. 297/1994.

2.3.2.- E' peraltro da escludersi che un fondamento positivo alla restrizione alla mobilità territoriale, operata con gli atti impugnati, possa rinvenirsi nel comma 605 del medesimo art. 1 della legge n. 296/2006.

Giova in proposito riportare le proposizioni normative riguardanti la *subiecta materia*: *“Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge le graduatorie permanenti di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143 sono trasformate in graduatorie ad esaurimento. Sono fatti salvi gli inserimenti nelle stesse graduatorie da effettuare per il biennio 2007-2008 per i docenti già in possesso di abilitazione, e con riserva del conseguimento del titolo di abilitazione, per i docenti che frequentano, alla data di entrata in vigore della presente legge, i corsi abilitanti speciali indetti ai sensi del predetto*

decreto legge n. 97 del 2004, i corsi presso le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SISS), i corsi biennali accademici di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), i corsi di didattica della musica presso i Conservatori di musica e il corso di laurea in Scienza della formazione primaria. La predetta riserva si intende sciolta con il conseguimento del titolo di abilitazione”.

La nova disciplina legislativa, nell'intento di eliminare il risalente fenomeno del precariato nella scuola, ha disposto la trasformazione delle graduatorie provinciali permanenti, già istituite dalla legge n. 124/1999, in graduatorie a esaurimento.

Ha poi consentito che nelle graduatorie così riconfigurate possano *inserirsi*, a pieno titolo, coloro che sono in possesso di un'abilitazione, nonché, con riserva, coloro che hanno in corso una procedura abilitante ordinaria o riservata.

E' coerente allora affermare, quanto al *thema decidendum*, che la riconfigurazione delle graduatorie provinciali, da permanenti a esaurimento, non implica *ex se* - in assenza di un'esplicita scelta di campo del legislatore tesa a conformare la valenza giuridica di dette graduatorie a esaurimento - l'immobilità e/o la cristallizzazione di queste ultime nel senso inteso dall'amministrazione scolastica.

Tale conclusione è peraltro smentita, ad avviso del Collegio, da elementi testuali significativamente presenti nel riferito ordito normativo.

Il riferimento è alla *salvezza* degli *inserimenti* nelle graduatorie a esaurimento, limitata alle categorie degli abilitati e degli abilitandi nella tassativa enumerazione prefissata dalla norma.

La locuzione usata fa specifico riferimento alla possibilità di un ingresso *ex novo*, ulteriore e definitivo, in dette graduatorie, così in definitiva conformando le graduatorie a esaurimento; essa però non può essere piegata – se non sulla base di un'arbitraria estensione del suo significato – al punto da cogliervi conseguenze limitative per i soggetti interni al sistema delle graduatorie provinciali; per i quali non sono dunque ipotizzabili preclusioni di mobilità, anche territoriale, nell'ambito delle distinte graduatorie.

Con riferimento alle nuove graduatorie a esaurimento non appare quindi conforme alla normativa primaria di riferimento la determinazione dell'amministrazione scolastica di consentire il trasferimento dei docenti che intendano spostarsi ad altra provincia, alla condizione di un loro collocamento "*in coda a tutte le fasce*".

2.4.- E' quindi fondata la doglianza svolta in ricorso di violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 605 e 607, della legge n. 269/2006 e dell'art. 1 della legge n. 124/1999.

In particolare, va data adesione alla tesi dedotta con il primo motivo che la legge finanziaria per il 2007, con l'introduzione delle graduatorie a esaurimento, non ha intaccato il principio che sta alla base della legge n. 124/1999, e cioè che la collocazione nelle graduatorie provinciali per l'insegnamento deve avvenire sulla base del criterio meritocratico del punteggio conseguito dagli iscritti, in

relazione ai titoli e alle esperienze formative maturate da ciascun insegnante (cfr. sent. della Sez. 3 aprile 2001, n. 2799).

La collocazione in graduatoria non può quindi essere disposta – se non in evidente contrasto con l'ora riferito principio – sulla base della maggiore anzianità di iscrizione in una medesima e conclusa graduatoria, ciò configgendo oltre che con la richiamata normativa primaria di riferimento anche con i principi costituzionali richiamati in ricorso (di uguaglianza, art. 3; di buon andamento della p.a., art. 97; di accesso agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, art. 51, comma 1).

3.- Per le considerazioni che precedono il ricorso va accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati.

La novità e la peculiarità delle questioni dedotte nel giudizio spingono a compensare tra le parti le spese di giudizio e gli onorari di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *bis*), pronunciando sul ricorso in epigrafe, l'accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 6 novembre 2008.

Il presidente dr. Saverio Corasaniti

Il consigliere est. dr. Massimo L. Calveri

Il presidente

Il consigliere est.