

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili e infondate le q.l.c. sollevate dal Consiglio di Stato con riferimento all'art. 1, comma 18-ter, del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 2019 n. 159, in relazione agli artt. 2, 3, 32, 34 e 97 della Costituzione, nella parte in cui consente l'ammissione con riserva al concorso ordinario e alla procedura straordinaria di cui al comma 1, nonché ai concorsi ordinari per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria, banditi negli anni 2019 e 2020 per i posti di sostegno, ai soli soggetti iscritti ai percorsi di specializzazione all'insegnamento di sostegno avviati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

[Corte costituzionale, sentenza, 5 aprile 2022, n. 89 – Pres. Amato, Red. Zanon](#)

Istruzione pubblica – Concorso pubblico – Posti di sostegno – Ammissione con riserva – Questioni inammissibili e infondate di costituzionalità

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 18-ter, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 2019, n. 159, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 32, 34 e 113 della Costituzione;

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 18-ter, del d.l. n. 126 del 2019, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione sesta (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili e infondate le q.l.c. sollevate dal [Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2021, n. 604](#) (oggetto della [News US n. 22 del 23 febbraio 2021](#), sulla quale si veda infra, § g), relative alla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 18-ter, del [d.l. 29 ottobre 2019, n. 126](#), convertito con modificazioni dalla [l. 20 dicembre 2019, n. 159](#), in relazione agli artt. 2, 3, 32, 34 e 97 della Costituzione, nella parte in cui consente l'ammissione con riserva - al concorso ordinario e alla procedura straordinaria di cui al comma 1, nonché ai concorsi ordinari per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria, banditi negli anni 2019 e 2020 per i posti di sostegno - ai soli soggetti iscritti ai percorsi di specializzazione all'insegnamento di sostegno avviati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, non consentendo pertanto la partecipazione ai soggetti in relazione ai quali la procedura è iniziata in data successiva a quella di entrata in vigore della legge di conversione.

II. – Il collegio, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti e dei remittenti, ha osservato quanto segue:

- a) di regola, l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria avviene in forza di concorsi pubblici, banditi ogni triennio:
 - a1) secondo la disciplina di carattere generale ([d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59](#)), per i posti comuni costituisce titolo di accesso al concorso il possesso alternativamente di abilitazione specifica all'insegnamento sulla classe di concorso oppure di laurea magistrale o a ciclo unico, qualora quest'ultima sia affiancata dal conseguimento di ventiquattro crediti formativi universitari o accademici;
 - a2) per i posti comuni, il concorso prevede due prove scritte a carattere nazionale e una prova orale;
 - a3) coloro che superano le prove rientrano tra i vincitori e, una volta immessi in ruolo, sono soggetti a un periodo di formazione iniziale e prova;
 - a4) per gli aspiranti docenti su posti di sostegno il legislatore ha dettato una disciplina peculiare anche riguardo all'organizzazione del concorso essendo stata prevista una sola prova scritta a carattere nazionale oltre alla prova orale (art. 6, comma 5, d.lgs. n. 59 del 2017);
 - a5) con riferimento ai requisiti di ammissione è previsto uno specifico requisito, rappresentato dal previo superamento dei corsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità. Si tratta dei cosiddetti TFA, disciplinati dal decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, [n. 249](#) e dal decreto del Ministero dell'istruzione del 30 settembre 2011;
 - a6) i percorsi formativi finalizzati al conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno vengono banditi periodicamente e organizzati in cicli a numero chiuso. Il Ministero, con il bando che dà avvio a un ciclo di TFA, fissa i principi generali, rimettendo alle singole università la pubblicazione dei relativi bandi di dettaglio, fermo restando che tutti i corsi devono soddisfare il requisito minimo della durata non inferiore a otto mesi, di cui almeno cinque dedicati alle attività di tirocinio diretto e indiretto;
 - a7) la selezione per l'accesso al TFA di specializzazione per il sostegno si articola in tre fasi: un test preliminare, consistente in quesiti a risposta multipla; una o più prove scritte ovvero pratiche; una prova orale;
- b) con il d.l. n. 126 del 2019, il legislatore ha poi introdotto una disciplina derogatoria rispetto a quella descritta. Il citato d.l.:
 - b1) mira a porre rimedio alla grave carenza di personale di ruolo che interessa da tempo le scuole statali (nel preambolo si precisa che *“la straordinaria*

necessità ed urgenza di introdurre misure per assicurare la stabilità dell'insegnamento nelle istituzioni scolastiche, porre rimedio alla grave carenza di personale di ruolo nelle scuole statali e ridurre il ricorso a contratti a termine");

- b2) prevede l'indizione, entro il 30 aprile 2020, di una procedura straordinaria, per titoli ed esami, per il reclutamento di docenti nella scuola secondaria di primo e di secondo grado, riservata a soggetti che hanno conseguito, per la classe di concorso richiesta, il titolo di studio previsto per l'accesso ai concorsi ordinari dal d.lgs. n. 59 del 2017 e che hanno svolto fra gli anni scolastici 2008/2009 e 2019/2020 (su posti comuni o di sostegno) almeno tre annualità di servizio, anche non consecutive, di cui almeno una nella specifica classe di concorso o nella tipologia di posto per la quale si concorre;
- b3) la procedura straordinaria è strutturata come concorso riservato e deve essere avviata contestualmente al concorso ordinario per titoli ed esami bandito per il reclutamento di docenti nella scuola secondaria;
- b4) in ulteriore deroga rispetto alla disciplina generale di cui al d.lgs. n. 59 del 2017, la procedura non richiede il previo possesso dell'abilitazione all'insegnamento e prevede lo svolgimento solo di una prova scritta, con sistema informatizzato, basata su quesiti a risposta multipla su argomenti afferenti alle classi di concorso e sulle metodologie didattiche. Non si richiede quindi la successiva prova orale, stabilita in via ordinaria, ma solo una valutazione dei titoli prodotti;
- b5) si tratta pertanto di una disciplina agevolativa speciale fortemente agevolativa volta a favorire al massimo grado il riassorbimento del cosiddetto precariato storico;
- b6) nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione in legge viene inserita la disposizione censurata nel giudizio che per il reclutamento dei soli posti di personale docente di sostegno contiene prescrizioni ulteriormente agevolative. In particolare, il testo originario del decreto-legge prevedeva che per la partecipazione ai concorsi per posti di sostegno fosse necessario il possesso della relativa specializzazione. Invece, il comma 18-ter prevede l'ammissione con riserva al concorso ordinario e alla procedura straordinaria di cui al comma 1 dei soggetti *"iscritti ai percorsi di specializzazione all'insegnamento di sostegno avviati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La riserva è sciolta positivamente solo nel caso di conseguimento del relativo titolo di specializzazione entro il 15 luglio 2020"*;

- b7) la disposizione censurata mira a estendere ulteriormente la platea dei partecipanti al concorso riservato, ammettendo anche coloro che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione (29 dicembre 2019), pur non essendo ancora in possesso del titolo di specializzazione, fossero comunque già iscritti ai corsi di specializzazione per il sostegno;
- c) nel dichiarare l'infondatezza della q.l.c. sollevata con riferimento al principio di uguaglianza:
- c1) alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 126 del 2019, risultava in via di svolgimento un solo ciclo TFA, il quarto, e la disposizione censurata è indirizzata a favorire la partecipazione al concorso straordinario, sebbene con riserva, anche degli iscritti a tale ciclo;
 - c2) le prove concorsuali erano state oggetto di diversi rinvii, dapprima legati a esigenze organizzative del Ministero competente e, quindi, riconducibili all'emergenza pandemica. Il termine del tirocinio originariamente fissato nel mese di febbraio 2020 è stato quindi differito al 31 maggio 2020, data comunque utile per consentire il definitivo conseguimento del titolo entro il 15 luglio 2020, giorno fissato per lo scioglimento della riserva;
 - c3) ben diversa è la situazione dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*, i quali al momento della proposizione delle istanze cautelari in primo grado, neppure risultavano ammessi a un ciclo TFA;
 - c4) infatti, il quinto corso di specializzazione risulta avviato solo con decreto del Ministero dell'università e della ricerca 12 febbraio 2020, n. 92, dunque in data successiva a quella di entrata in vigore della disposizione censurata;
 - c5) sulla base dei provvedimenti che hanno disciplinato avvio e svolgimento del quinto ciclo TFA, anche in considerazione dell'emergenza pandemica, gli aspiranti alla frequentazione dello stesso non avrebbero potuto in alcun modo essere contemplati dalla disposizione censurata, per la semplice ragione che il corso sarebbe stato autorizzato, secondo il programma originario, solo nel febbraio del 2020, e sarebbe terminato in data certamente non utile per l'assunzione in servizio a partire dal 1° settembre 2020, data di avvio dell'anno scolastico 2020/2021;
 - c6) invece i frequentanti del quarto ciclo TFA erano ormai in procinto di concludere il corso di specializzazione, avendo quindi presumibilmente già acquisito gran parte delle competenze richieste per partecipare al concorso per il reclutamento degli insegnanti di sostegno. Solo per costoro, dunque, era ragionevolmente possibile fissare una data per lo scioglimento in senso positivo della riserva entro un termine utile per l'assunzione a partire dal 1° settembre 2020;

- c7) il differimento della data di concreto avvio del concorso straordinario, a causa dell'emergenza pandemica, non rende comunque assimilabili le due situazioni poste a confronto, in quanto è vero che il [decreto dipartimentale n. 783 dell'8 luglio 2020](#) aveva posticipato al 10 agosto 2020 il termine finale per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso straordinario di cui al d.l. n. 126 del 2019, ma analoghi rinvii hanno evidentemente coinvolto, oltre alle procedure concorsuali, tutti i corsi di tirocinio, e anche le date per i test preliminari di accesso al quinto ciclo TFA erano già state rinviate al 29 settembre e 1° ottobre 2020, in forza del citato [d.m. n. 41 del 2020](#). In definitiva, anche alla nuova, effettiva, data di avvio del concorso straordinario, gli appellanti nei giudizi *a quibus* continuavano ad essere meri aspiranti alla frequentazione del quinto ciclo TFA;
- d) nel dichiarare l'infondatezza della q.l.c. sollevata con riferimento al principio di ragionevolezza, che a giudizio del rimettente andrebbe inteso nel senso della massima partecipazione al concorso:
- d1) la disposizione censurata è qualificabile come legge-provvedimento, in considerazione del suo contenuto particolare, nonché del suo limitato ambito oggettivo di applicazione;
- d2) ne deriva che, conformemente a costante giurisprudenza costituzionale, deve essere assoggettata a uno stretto scrutinio, previa ricostruzione del suo contenuto, della *ratio* che la ispira e delle modalità della sua attuazione;
- d3) se confrontata con la disciplina generale in tema di reclutamento del personale docente, quella introdotta con il d.l. n. 126 del 2019 presenta caratteristiche marcatamente derogatorie, introducendo una disciplina concorsuale speciale e agevolativa, ampliando la platea dei partecipanti al concorso agli iscritti al quarto ciclo TFA sostegno;
- d4) la disposizione, pertanto, lungi dal restringere tale platea, ne determina un significativo ampliamento, ammettendo a partecipare, in via eccezionale, sebbene con riserva, anche soggetti non ancora in possesso del requisito della specializzazione per il ruolo di insegnanti di sostegno, ma in procinto di conseguirlo;
- d5) con riferimento alla data di conseguimento del requisito derogatorio di ammissione al concorso (individuato dal legislatore nella data di entrata in vigore della legge di conversione, anziché nella data di scadenza dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso stesso), la giurisprudenza della Corte ha già affermato che la scelta di fissare il possesso dei requisiti di ammissione alla data di scadenza della presentazione delle domande, pur assurgendo a principio generale della

legislazione sui concorsi pubblici non costituisce una scelta costituzionalmente obbligata. Nella sua discrezionalità, il legislatore può indicare una data diversa e anteriore, con riferimento a requisiti posti in deroga a quelli ordinari, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza e della uniformità di trattamento tra categorie omogenee di candidati ([Corte cost., 21 dicembre 2020, n. 275](#), oggetto della [News US n. 20 del 18 febbraio 2021](#), cui si rinvia per ulteriori approfondimenti);

- d6) inoltre, nel caso di specie, non risulta irragionevole la previsione della mera iscrizione al corso di specializzazione, in luogo del conseguimento del relativo titolo, tanto più se riferita a soggetti che abbiano comunque già acquisito un bagaglio di competenze tale da far ritenere altamente probabile un positivo scioglimento della riserva in tempi ravvicinati. Infatti, l'esigenza di superare nel più breve tempo possibile il cosiddetto precariato storico nonché quella di dotare tempestivamente gli alunni con disabilità di insegnanti di sostegno professionalmente titolati costituiscono adeguata giustificazione della previsione che limita la categoria dei partecipanti a coloro che siano in possesso di un determinato requisito – fissato in via derogatoria – al momento di entrata in vigore della legge, anziché a quello di scadenza del termine di presentazione delle domande;
- d7) a sostegno della ragionevolezza della scelta legislativa soccorre la circostanza che la posizione degli iscritti al quarto ciclo TFA era del tutto differente rispetto a quella di coloro che, sia al momento dell'entrata in vigore della disposizione censurata, sia all'atto della indizione del concorso straordinario, erano appunto da considerare solo meri aspiranti all'iscrizione al previsto quinto ciclo e che, dunque, non potevano verosimilmente vantare alcuna consistente competenza specialistica;
- d8) anche la scelta di indicare nel 15 luglio 2020 il momento entro il quale gli ammessi avrebbero dovuto conseguire il titolo per lo scioglimento in senso positivo della riserva non è irragionevole, posto che l'obiettivo di risolvere il precariato storico e assumere i docenti in tempo utile all'inizio dell'anno accademico 2020/2021 non sarebbe stato raggiunto se lo scioglimento in senso positivo della riserva fosse stato fatto slittare in avanti per consentire la partecipazione anche a coloro che non avevano neppure iniziato un percorso di specializzazione, il quale, a sua volta, si sarebbe concluso – come da programma – solo nel maggio del 2021;
- d9) inoltre *“anche successivamente all'irrompere dell'emergenza pandemica, in definitiva, il legislatore ha ritenuto di mantenere la scelta ab origine operata con la norma censurata, confermando una valutazione del tutto ragionevole, in linea con*

il principio di uguaglianza, che impone l'adozione di discipline differenti per situazioni oggettivamente diverse" (Corte cost. 23 luglio 2021, n. 172, in Foro it., 2022, 1, 66, con nota di ROMBOLI, GRASSO, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti);

e) nel dichiarare l'infondatezza della q.l.c. sollevata con riferimento alla lesione dell'affidamento degli appellanti nei giudici *a quibus*:

e1) negli aspiranti all'iscrizione al quinto ciclo TFA non si sarebbe mai potuta ingenerare alcuna ragionevole aspettativa di ammissione alle procedure concorsuali bandite ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. n. 126 del 2019, in quanto: tali procedure risultavano, sin dall'inizio, esclusivamente rivolte a una ben definita platea di aspiranti, che ricomprende i soggetti già iscritti al quarto ciclo, ormai prossimi al conseguimento della specializzazione; gli aspiranti alla frequentazione del quinto ciclo TFA mai avrebbero potuto concludere il percorso di specializzazione in tempo utile per la partecipazione ad un concorso programmato per favorire il reclutamento già a partire dall'anno scolastico 2020/2021;

e2) *"Risolutivo, del resto, è il principio, desumibile dalla costante giurisprudenza costituzionale, per cui un affidamento tutelabile non può riposare sull'aspettativa di partecipare a un concorso interamente riservato e, dunque, bandito in deroga alla regola del concorso pubblico ex art. 97, quarto comma, Cost."*;

f) nel dichiarare l'inammissibilità delle rimanenti questioni sollevate:

f1) si caratterizzano per l'estrema genericità con cui sono sollevate;

f2) con riferimento alla violazione degli artt. 2, 32 e 34 Cost., il rimettente non fornisce argomenti a sostegno dell'esito asseritamente inefficace, a tutela dei diritti fondamentali invocati, della procedura concorsuale conseguente all'applicazione della disposizione censurata. In sostanza, non spiega per quale ragione la previsione possa frustrare l'esigenza di garantire a tutti i discenti l'effettività del diritto allo studio oppure causare pregiudizio al diritto alla salute degli alunni con disabilità. La norma, ampliando la platea dei concorrenti, aumenta le forme di tutela dei diritti invocati;

f3) con riferimento alla violazione dell'art. 113 Cost, il giudice *a quo* *"non approfondisce il contenuto e la ratio del provvedimento d'urgenza in cui è inserita la disposizione censurata, e ritiene apoditticamente viziata per carenza di motivazione la scelta di quest'ultima di «legificare i bandi» (recte: di sottrarre all'amministrazione la scelta in ordine al momento entro il quale accertare il possesso del requisito derogatorio di ammissione al concorso). A ben vedere, la lamentata carenza affligge non già la disposizione censurata, ma gli argomenti che*

dovrebbero sorreggere la non manifesta infondatezza della questione, che dev'essere perciò dichiarata inammissibile".

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- g) la q.l.c. è stata sollevata dalla citata [Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2021, n. 604](#), oggetto della [News US n. 22 del 23 febbraio 2021](#), cui si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio: al § k), sul tema delle leggi provvedimento, con riferimenti a [Corte cost., 23 giugno 2020, n. 116](#) (in *Foro it.*, 2020, I, 3715, con note di D'AURIA e DELLA VALLE; *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2020, fasc. 2, 27; oggetto della [News US, n. 80 del 23 luglio 2020](#)); al § l), sui concorsi riservati; al § m), con specifico riferimento alla data entro la quale occorre conseguire i requisiti previsti per partecipare alla procedura selettiva (con richiamo della già citata [Corte cost., 21 dicembre 2020, n. 275](#), oggetto della [News US n. 20 del 18 febbraio 2021](#));
- h) sulle leggi provvedimento si veda anche [Corte cost., 29 marzo 2021, n. 49](#), oggetto della [News US, n. 40 del 3 maggio 2021](#), alla quale si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio in ordine ai requisiti delle leggi provvedimento (cfr. § b): al § h), sullo scrutinio stretto di costituzionalità delle leggi provvedimento; al § i), sulla nozione generale di legge provvedimento e sui relativi limiti di ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale;
- i) nel senso che un affidamento tutelabile non possa essere riposto sull'aspettativa di partecipare a un concorso interamente riservato e, dunque, bandito in deroga alla regola del concorso pubblico, si vedano:
 - i1) [Corte cost., 6 luglio 2020, n. 133](#) (in *Foro it.*, 2021, I, 809; *Riv. corte conti*, 2020, fasc. 4, 260, con nota di ROSSI), secondo cui *"è incostituzionale l'art. 1 l. reg. Calabria 31 maggio 2019 n. 14, nella parte in cui, attraverso una norma di interpretazione autentica dell'art. 10, 1° comma, l. reg. Calabria 2 marzo 2005 n. 8, prevede la conferma, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro, in essere alla data della sua entrata in vigore, dei giornalisti professionisti e pubblicisti che già prestavano servizio, giusta la stipula di contratti individuali non preceduti da un pubblico concorso o da altra selezione comparativa, presso l'ufficio stampa del consiglio regionale"*; *"È fondata, per violazione del principio di eguaglianza e della prescrizione della regola del concorso pubblico quale modalità selettiva per l'accesso ai pubblici impieghi, la questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti di una norma regionale autoqualificatasi come norma di interpretazione autentica e avente, invece, i caratteri di una disposizione novativa"*;
 - i2) [Corte cost., 12 maggio 2017, n. 110](#) (in *Foro it.*, 2017, I, 2218), secondo cui *"È incostituzionale l'art. 53, 4°, 5° e 6° comma, l.reg. Puglia 15 febbraio 2016 n. 1, nella parte in cui prevede l'attribuzione di contratti di lavoro a tempo determinato di durata annuale rinnovabile per il personale, già adibito al servizio di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione"*

scolastica, stabilizzato, i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto, ai sensi dell'art. 16, 8° comma, d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv., con modif., in l. 15 luglio 2011 n. 111".