

Il T.a.r. per il Lazio investe la Corte costituzionale della disciplina sul reclutamento dei docenti delle scuole italiane all'estero, dubitando della legittimità costituzionale del requisito di ammissione alla selezione previsto dall'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, il quale impone la residenza da almeno un anno nel Paese estero ospitante

T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, ordinanza 30 settembre 2019, n. 11419 – Pres. f.f. Di Nezza, Est. Masaracchia

Istruzione pubblica – Scuole statali all'estero – Selezione del personale docente – Requisito della residenza nel Paese estero ospitante – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, nella parte in cui, ai fini delle procedure di selezione del personale docente delle scuole italiane all'estero (limitatamente agli insegnamenti obbligatori per l'ordinamento italiano) prevede il requisito della residenza nel paese ospitante da almeno un anno, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché per disparità di trattamento tra candidati apprezzabile ai sensi dell'art. 3 Cost. (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il T.a.r. per il Lazio - chiamato a giudicare sulla mancata ammissione di alcuni docenti alle selezioni per il reclutamento del personale docente da destinare alle scuole statali all'estero, ai fini dell'insegnamento delle materie previste come obbligatorie dal nostro ordinamento - ha sollevato dubbi di costituzionalità sulla disciplina dettata dall'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017 (recante "Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera h), della legge 13 luglio 2015, n. 107") la quale impone, ai fini dell'ammissione alle selezioni, il requisito della residenza almeno annuale nel Paese estero ospitante.

Oggetto di giudizio erano i bandi di concorso per il reclutamento dei c.d. docenti locali, adottati da alcune scuole statali all'estero (quelle di Atene, di Parigi, di Madrid, di Istanbul, di Barcellona e di Addis Abeba). Coerentemente alla norma primaria di riferimento, tutti questi bandi avevano imposto ai candidati, quale requisito di ammissione, quello di risultare residenti da almeno un anno nel Paese estero ove ha sede la scuola. Nel contestare, anche sotto altri e diversi profili, la legittimità di tali bandi (profili che hanno formato oggetto, da parte del T.a.r. per il Lazio, della coeva sentenza non definitiva n. 11409 che li ha tutti respinti motivandone la non fondatezza, previo rigetto, tra l'altro, di numerose eccezioni in rito sollevate dalla parte pubblica), i ricorrenti avevano dedotto, in particolare, proprio l'illegittimità del criterio restrittivo di selezione, adottato non solo dai bandi ma

anche, a monte, dai regolamenti ministeriali che, in via generale, avevano delineato i criteri e le procedure di selezione ed assunzione di detto personale.

II. – Con l’ordinanza di rimessione il T.a.r. per il Lazio svolge le seguenti considerazioni in diritto:

- a) in punto di rilevanza, i professori ricorrenti non posseggono il requisito della residenza annuale nel Paese estero ospitante, quindi sarebbero destinati ad essere esclusi dalle selezioni bandite; né è possibile alcuna interpretazione adeguatrice dell’art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017 la cui lettera è chiara nell’imporre il requisito contestato (*“Nelle scuole statali all’estero un numero limitato di insegnamenti obbligatori nell’ordinamento italiano può essere affidato a personale italiano o straniero, residente nel paese ospitante da almeno un anno, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa italiana e avente una conoscenza certificata della lingua italiana...”*);
- b) in punto di non manifesta infondatezza, il T.a.r. richiama la giurisprudenza costituzionale sul principio del concorso pubblico, di cui all’art. 97, comma 3, Cost., ricordando che:
 - b1) il concorso pubblico è strumento funzionale all’attuazione del principio di uguaglianza nell’accesso ai pubblici uffici di cui all’art. 51 Cost.; esso costituisce, pertanto, *“la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost., potendo a tale regola derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici e purché le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi”* (con richiamo, qui, a Corte cost., sentenza 21 aprile 2005, n. 159, in *Foro it.*, 2005, I, 1981);
 - b2) deroghe al principio del concorso pubblico possono essere considerate legittime solo in quanto *“funzionali esse stesse al buon andamento dell’amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle”* (si richiamano, in tal senso, le pronunce della Corte costituzionale di cui alla sentenza 18 febbraio 2011, n. 52, in *Le Regioni*, 2011, 1281, con nota di DE GÖTZEN, alla sentenza 12 aprile 2012, n. 90, in *Foro it.*, 2013, I, 2102, ed alla sentenza 11 luglio 2012, n. 177, in *Foro it.*, 2012, I, 2571);
 - b3) con particolare riguardo alle selezioni del personale docente delle scuole, peraltro, la Corte costituzionale ha sempre predicato la preminenza del criterio del merito *“il quale ‘costituisce, invero, il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente’”*, con richiamo, qui, alla sentenza 9 febbraio 2011, n. 41 (in *Guida al dir.*, 2011, 9, 76, con nota di

PALLIGGIANO, ed in *Giur. cost.*, 2011, 542, con nota di COLAPIETRO, *ivi*, 4689) ed alla sentenza 6 dicembre 2017, n. 251 (in *Foro it.*, 2018, I, 763);

- b4) anche laddove, in alcune più risalenti decisioni, la Corte ha riconosciuto, eccezionalmente, la legittimità costituzionale di disposizioni di legge che restringevano la platea dei candidati in ragione della loro residenza, ciò ha fatto – ricorda il T.a.r. – *“precisando che tale requisito deve risultare ‘ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato’ [...] in tal modo significativamente declinando il presupposto del collegamento funzionale tra il requisito della residenza e le esigenze di buon andamento dell’amministrazione”* (con richiamo, qui: alla sentenza 22 dicembre 1969, n. 158, in *Giur. cost.*, 1969; alla sentenza 8 giugno 1963, n. 86, in *Giur. cost.*, 1963; alla sentenza 29 marzo 1961, n. 13, in *Giur. cost.*, 1961; alla sentenza 29 marzo 1960, n. 15, in *Giur. cost.*, 1960; ed all’ordinanza 19 gennaio 1988, n. 33, in *Foro it.*, 1988, I, 3154);
- c) nel caso di specie, precisa il T.a.r., la restrizione imposta dalla norma impugnata:
- c1) *“non appare assistita da adeguate ragioni giustificatrici e finisce con il ridurre in modo arbitrario ed irragionevole la platea dei possibili candidati”*, non rinvenendosi quelle *“peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico”* che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, possono consentire legittime deroghe al principio del concorso pubblico (cfr., della Corte costituzionale, la sentenza 13 giugno 2013, n. 137, in *Giur. cost.*, 2013, 2110);
- c2) né essa appare funzionale al buon andamento dell’amministrazione scolastica statale all’estero (e, più in generale, al corretto e proficuo raggiungimento degli obiettivi del *“sistema della formazione italiana nel mondo”*, quali declinati dall’art. 2 del d.lgs. n. 64 del 2017, sistema che vede proprio nelle scuole statali all’estero una delle proprie principali articolazioni) posto che, per un verso, *“il requisito di residenza è qui imposto per l’insegnamento non delle materie obbligatorie secondo la normativa locale (come è, invece, per la diversa ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 31 del d.lgs. n. 64 del 2017) ma per l’insegnamento delle materie obbligatorie secondo l’ordinamento italiano – con venir meno, pertanto, di ogni possibile collegamento tra tale insegnamento e l’esperienza “di vita” all’estero che tale requisito sembra voler perseguire”*, mentre, per altro verso, *“la stessa conoscenza (da parte del docente che abbia vissuto per almeno un anno nel Paese estero) dell’ambiente locale e di eventuali connesse esigenze ambientali non pare ergersi, nel caso di specie, quale adeguato e ragionevole criterio di preselezione, non apparendo esso in alcun modo ricollegabile, come mezzo al fine, all’assolvimento di un servizio (l’insegnamento delle materie obbligatorie secondo il nostro ordinamento) altrimenti non attuabile o*

almeno non attuabile con identico risultato, secondo quanto precisato dalla riportata giurisprudenza costituzionale”;

- d) sotto altro, ma collegato, profilo, poi, il T.a.r. – nella parte conclusiva dell’ordinanza – rinviene anche una possibile disparità di trattamento tra candidati: *“E’ evidente, infatti, che i docenti stranieri, ed in particolare quelli che abbiano la cittadinanza del Paese ospitante, hanno maggiori possibilità di soddisfare il requisito della residenza almeno annuale, rispetto ai docenti italiani che generalmente non vivono all’estero. Di conseguenza, quel requisito finisce per indirizzare le selezioni a vantaggio di coloro che, per ragioni legate alla propria nascita e/o alle proprie origini nel territorio straniero, possano vantare un legame di fatto più forte con quel territorio, e ciò a discapito dei candidati, come gli odierni ricorrenti, che hanno cittadinanza italiana (o di qualsiasi altro Paese): ma senza che la preferenza così accordata a quel legame – come già visto – possa dirsi funzionalmente collegata alle esigenze dell’amministrazione”.*

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- e) con la coeva, e già richiamata, sentenza n. 11409 del 30 settembre 2019 il T.a.r. per il Lazio ha offerto una sintetica ricostruzione del sistema di reclutamento dei docenti delle scuole italiane all’estero, specificando che:
- e1) le scuole italiane statali all’estero – le quali costituiscono uno dei pilastri del sistema della formazione italiana nel mondo, quale disciplinato dal d.lgs. n. 64 del 2017 (cfr. art. 3, comma 1) – si avvalgono generalmente di personale, anche docente, che proviene dall’Italia: la destinazione all’estero di personale (docente o amministrativo) già in servizio presso il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca costituisce invero, secondo il sistema delineato dal d.lgs. n. 64 del 2017, il canale principale che alimenta la provvista di personale delle scuole statali all’estero, come si stabilisce nelle disposizioni del Capo II del decreto (rubricato *“Requisiti e formazione del personale da destinare all’estero e valutazione del sistema della formazione italiana nel mondo”*, artt. 14 ss.);
- e2) l’art. 14 del d.lgs. n. 64 del 2017, al fine di *“garantire l’identità culturale dei percorsi di istruzione dell’ordinamento scolastico italiano in una dimensione internazionale, nonché per assicurare la qualità del sistema della formazione italiana nel mondo”*, prevede che tale personale italiano debba possedere determinati *“requisiti culturali e professionali”* (la cui individuazione è stata demandata ad apposito d.m.); mentre, dal canto suo, l’art. 19 precisa che il personale italiano da destinare all’estero deve essere selezionato *“sulla base di un bando”* (art. 19, comma 2) e di conseguenti *“graduatorie”* formate ogni sei anni (art. 19, comma 4). Sicché, come stabilisce l’art. 20, comma 2, *“Previo collocamento*

fuori ruolo presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca destina sui posti di cui al comma 1 [ossia, sui posti che si rendono annualmente disponibili nel contingente di personale da inviare all'estero, n.d.r.] gli aspiranti che si collocano in posizione utile nelle graduatorie di cui all'articolo 19 comma 4";

- e3) accanto a questo canale, per così dire "ordinario", di reclutamento, ve ne è poi un altro, previsto dagli artt. 31 ss. del d.lgs. n. 64 del 2017, raggruppati sotto il Capo IV del decreto (rubricato "*Situazioni particolari*"): tali norme prevedono che alcuni insegnamenti in dette scuole possano essere affidati anche "*a personale straniero o italiano, residente nel paese ospitante da almeno un anno*" previo l'espletamento di apposite procedure di selezione (c.d. "personale locale"). Questo ulteriore ed alternativo canale di reclutamento è attivabile sia per "*gli insegnamenti obbligatori in base alla normativa locale e non previsti nell'ordinamento scolastico italiano*" (comma 1 dell'art. 31), sia per gli "*insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano*" pur se, in quest'ultimo caso, entro un "*numero limitato*" (comma 2 dell'art. 31);
- e4) la fattispecie oggetto del giudizio dinnanzi al T.a.r. per il Lazio, e rispetto alla quale è stata sollevata la questione di costituzionalità, riguarda esclusivamente quest'ultimo tipo di reclutamento, ossia quello dei docenti "locali" delle scuole italiane all'estero cui affidare taluni insegnamenti obbligatori previsti nell'ordinamento italiano (art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017);
- f) la giurisprudenza costituzionale consente deroghe al principio del pubblico concorso, ed a quello – che ne costituisce corollario – della massima partecipazione alle selezioni pubbliche, solo in presenza di esigenze (di natura, evidentemente, eccezionale) che attengano al pubblico interesse di volta in volta perseguito, in chiave di funzionalità con il buon andamento dell'amministrazione (cfr., in particolare, i precedenti richiamati dal T.a.r., *sub b2 e c1*); in particolare, quanto ai precedenti più risalenti segnalati dall'ordinanza di rimessione, si segnala che:
- f1) con l'ordinanza n. 33 del 1988 fu respinta una questione di costituzionalità che riguardava una legge del Friuli – Venezia Giulia che, ai fini dell'assunzione di personale per i servizi A.N.A.S., accordava la precedenza a coloro che fossero residenti nella stessa Regione; qui la Corte, nel richiamare "*il principio che l'accesso in condizioni di parità ai pubblici uffici può subire deroghe, con specifico riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando il requisito medesimo sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato*" (di

cui alle precedenti sentt. n. 158 del 1969, n. 86 del 1963, n. 13 del 1961 e n. 15 del 1960, sulle quali cfr. i successivi punti), riconobbe la ragionevolezza della norma *“in considerazione della urgenza degli interventi, in connessione con la immediata immissibilità in servizio del personale assunto e della maggiore adeguatezza delle prestazioni svolte nell’ambito locale di appartenenza”*;

- f2) con la sentenza n. 158 del 1969, la Corte costituzionale affermò che *“l’attribuzione di preferenza assoluta ai residenti nella Regione, già beneficiari di borse di studio, aspiranti ad una collocazione lavorativa presso il Laboratorio del restauro (ufficio pubblico, dipendente dalla Sovrintendenza) importa una illegittima restrizione all’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti sia dall’art. 51 della Costituzione sia, nel particolare ambito regionale, dal successivo art. 120”*, aggiungendo che *“L’elemento residenza viene qui ad assumere un valore condizionante, con l’effetto di conferire ad esso, in ogni caso, la priorità su ogni altra valutazione comparativa di merito. Il ‘titolo preferenziale’ che ne deriva si risolve così in privilegio accordato, con precedenza assoluta, ai residenti in quanto tali, con menomazione delle legittime aspettative che, sul piano nazionale, possano competere ad altri candidati”*;
- f3) con la sentenza n. 86 del 1963 è stata dichiarata l’incostituzionalità di un disegno di legge regionale del Trentino - Alto Adige che prevedeva l’ammissione ai concorsi indetti per medici, veterinari ed ostetriche solo per i professionisti iscritti nell’albo della Provincia entro cui fosse bandito il concorso; la Corte qui rilevò che tale disciplina *“ha l’effetto, per non dire lo scopo, di escludere dai concorsi per i suddetti uffici pubblici i professionisti iscritti in albi diversi da quelli di ciascuna Provincia alto-atesina: esclude cioè nella sostanza coloro i quali risiedono nelle altre Province dello Stato. Ciò si concreta in una discriminazione che per un verso non trova adeguata giustificazione, per l’altro verso rivela una tendenza non scevra di pericoli, a lungo andare, per la stessa unità e indivisibilità dello Stato”*;
- f4) con la sentenza n. 13 del 1961 la Corte censurò una legge della Regione Valle d’Aosta che imponeva, per le selezioni di guide, portatori alpini e maestri di sci, il requisito della residenza per almeno un triennio nel rispettivo Comune valdostano; qui la Corte così argomentò: *“si è imposta una grave limitazione al diritto dei cittadini residenti in altre parti del territorio nazionale. E’ giustificato richiedere che la guida ed il portatore conoscano la zona di esercizio, ma non è affatto giustificato pretendere la residenza. Una guida e un portatore possono conoscere bene una zona, pur risiedendo in un Comune fuori della Valle, e possono anche conoscere bene più zone del territorio nazionale e svolgervi il loro lavoro in diversi ed anche non consecutivi periodi. Richiedere, poi, per i maestri di sci la conoscenza*

della zona è un chiaro segno del proposito di escludere le persone non residenti nella Valle, essendo notorio che al maestro di sci, per insegnare la tecnica, basta la conoscenza del campo in cui il suo insegnamento si esplica”;

f5) con la sentenza n. 15 del 1960 la Corte, nel salvare il disposto della legge n. 748 del 1954 che limitava l'ammissione al corso di segretario comunale, affermò che *“il legislatore ordinario non potrebbe, in linea generale, disporre che ai pubblici uffici siano ammessi o ne siano esclusi i residenti in determinate zone del territorio nazionale o i cittadini che siano in determinate condizioni. Ma la norma in esame non ha inteso, come più volte si è notato, avvantaggiare un gruppo di cittadini, bensì ha inteso adottare un sistema di scelta fondato sopra criteri attitudinali. Se fosse lecito fare un paragone tra situazioni tanto diverse, si potrebbe dire che il criterio di scelta adottato in questo caso è analogo a quello per l'arruolamento nella Marina militare, che si effettua su liste di giovani che vivono in determinate zone del territorio: anche in questo caso da un fatto (per esempio, la nascita in un luogo) si ricava l'indice di una migliore attitudine per un determinato ufficio o servizio”;*

g) più in generale, ed al di fuori della materia dei pubblici concorsi, sulla rilevanza in negativo, nella giurisprudenza costituzionale, del requisito della residenza presso un determinato luogo, con conseguente declaratoria di incostituzionalità per disparità di trattamento o per violazione dei principi euro-unitari di libera circolazione e di libertà di stabilimento, cfr. i seguenti precedenti:

g1) sentenza 11 giugno 2014, n. 168 (in *Foro it.*, 2014, I, 1989), con cui è stata dichiarata incostituzionale una legge della Regione Valle d'Aosta *“nella parte in cui prevede, tra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della residenza nella regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente”;*

g2) sentenza 13 novembre 2013, n. 264 (in *Foro it.*, 2014, I, 25) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale *“nella parte in cui prevede che, per l'iscrizione all'istituto ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, i richiedenti debbano essere residenti in comune compreso nel territorio della regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale”;* nella motivazione si legge che il requisito della residenza annuale (nonché della sede legale nel territorio della Regione) *“determina una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto all'esigenza (chiaramente desumibile dalla natura degli altri numerosi requisiti richiesti, dal medesimo art. 6, per l'iscrizione) di garantire e comprovare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche*

idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell'attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre regioni", venendo quindi in considerazione una "misura protezionistica" tale da incidere "sulla libertà di stabilimento" (quale parametro interposto, ex art. 117, comma 1, Cost.);

g3) sentenza 26 marzo 2010, n. 123 (in *Foro it.*, 2011, I, 45), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Campania *"nella parte in cui, al fine di agevolare il rientro sul territorio di risorse umane qualificate, prevede agevolazioni, con lo strumento del credito di imposta, per le assunzioni di persone che abbiano avuto residenza anagrafica nella regione per almeno dieci anni e siano in possesso di particolari requisiti e destina una quota dei fondi destinati al finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti per le imprese che effettuano nuovi insediamenti sul territorio regionale, il cui capitale sociale sia detenuto a maggioranza da soggetti con residenza storica di almeno dieci anni nella regione e siano in possesso di particolari requisiti"*;

h) per il (comunque diverso) profilo dell'illegittimità costituzionale di norme di legge che, ai fini di accedere a determinati requisiti, impongono il requisito della residenza solo agli stranieri extra-comunitari, cfr. di recente, sempre nella giurisprudenza costituzionale:

h1) sentenza 19 luglio 2013, n. 222 (in *Giur. cost.*, 2013, 3271, con nota di PRINCIPATO, ed in *Le Regioni*, 2014, 243, con nota di MONEGO), che ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia *"nella parte in cui per il solo straniero subordina l'accesso ai benefici ivi indicati al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni"*;

h2) sentenza 7 giugno 2013, n. 133 (in *Foro it.*, 2013, I, 2069), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Trentino- Alto Adige *"nella parte in cui per l'erogazione dell'assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati richiede, ai soli cittadini extracomunitari, il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni"*.