

Precariato e graduatorie a esaurimento

La Sentenza della Corte Costituzionale n. 41 del 7-9 febbraio 2011 – che ha dichiarato l'illegittimità dell'art.1 comma 4 ter del decreto-legge 25 settembre 2009 aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167 – lungi dal porre la parola "fine" a una vicenda che ha disseminato di contenzioso e di situazioni incerte il biennio di vigenza 2009/11 delle graduatorie a esaurimento del personale docente, sta ponendo al MIUR non facili problemi di interpretazione, e quindi di certezze, sia sul quadro legislativo residuo alla cancellazione della norma sia sugli adempimenti da adottare nei riguardi dei ricorrenti.

Tentiamo, a favore di un lettore non interessato a una miriade di specifici riferimenti normativi, una sommaria, ma purtroppo non breve, ricostruzione della vicenda a monte della sentenza della Consulta.

Le graduatorie di cui parliamo, denominate prima "permanenti" e poi, come vedremo, "ad esaurimento" rappresentano uno dei due canali di reclutamento del personale a tempo indeterminato (insieme alle graduatorie degli idonei ai concorsi ordinari) e il canale unico con cui si dispongono le assunzioni del personale a tempo determinato, con contratti sia annuali che fino al 30 giugno; sono costituite in ogni provincia per ogni tipologia di insegnamento e sono composte da aspiranti forniti di idoneità o abilitazione conseguita a seguito del superamento di una specifica procedura.

Per effetto di una normativa primaria non sufficientemente analitica e specifica sull'argomento dei trasferimenti da provincia a provincia, integrata e resa, comunque, omogenea da disposizioni regolamentari e dai biennali provvedimenti di integrazione e aggiornamento delle graduatorie stesse, gli aspiranti inclusi in tali graduatorie potevano, fino a tutto il biennio relativo agli anni scolastici 2007/08 e 2008/09, cancellarsi dalla provincia di precedente inclusione per inserirsi, secondo il loro punteggio (e, cioè, secondo l'attuale vulgata, "a pettine") in un'altra provincia a scelta.

In previsione della messa a regime del nuovo sistema di reclutamento dei docenti e con l'evidente intento di bloccare il continuo ripopolamento (nonostante le annuali immissioni in ruolo) di tali graduatorie, una disposizione della legge finanziaria per il 2007 le ha trasformate in graduatorie a esaurimento (senza nulla dire in ordine alle residue o meno possibilità di trasferimento da provincia a provincia).

Interrogandosi sulla portata di tale trasformazione l'Amministrazione ha evidentemente ritenuto che il carattere a esaurimento delle graduatorie fosse pienamente realizzato sia, ovviamente, inibendo nuovi ingressi di aspiranti non già precedentemente inclusi sia tutelando, nelle singole graduatorie provinciali, le posizioni acquisite dal personale già incluso e le legittime aspettative che vi sono correlate. In sostanza, l'Amministrazione ha ritenuto che il carattere permanente delle graduatorie, e quindi il divieto di nuovi ingressi (suscettibili di sovvertire le posizioni consolidate preesistenti)

dovesse attuarsi nella dimensione di effettiva costituzione e utilizzazione delle graduatorie medesime, e cioè la dimensione provinciale, in cui anche un trasferimento, se attuato con inserimento secondo punteggio, equivale sostanzialmente a un nuovo ingresso. In conseguenza di tale valutazione il provvedimento relativo all'aggiornamento delle graduatorie per il biennio 2007/8 e 2008/9 recava, nelle premesse, l'avvertenza che quella era l'ultima occasione per trasferirsi da provincia a provincia posizionandosi secondo punteggio e che dal biennio successivo gli eventuali trasferimenti sarebbero avvenuti tramite collocamento in coda agli aspiranti già presenti nella provincia. Era un invito, in sostanza, a ponderare attentamente e in via definitiva le proprie scelte territoriali in vista dell'attribuzione degli impieghi.

In coerenza con tale impostazione veniva successivamente adottato il provvedimento relativo all'attuale biennio di vigenza 2009/10 e 2010/11 (D.M. n. 42 dell'8 aprile 2009) che, tuttavia, soprattutto per compensare in qualche modo la rilevante riduzione di posti organici attuata nel recente periodo, disponeva al riguardo con una soluzione differente: rendeva ferma la presenza degli aspiranti nella graduatoria provinciale di precedente appartenenza e offriva nel contempo ai medesimi la possibilità di includersi, ma in coda, in un massimo di altre tre province ampliando in tal modo le possibilità degli aspiranti di conseguire un impiego. Su tale configurazione, e cioè aspiranti collocati a pettine secondo punteggio in una graduatoria provinciale e in posizione subordinata di coda in graduatorie per un massimo di altre tre province, si è dato luogo alle assunzioni a tempo indeterminato e a tempo determinato per gli anni scolastici 2009/10 e 2010/11.

Entrambi i provvedimenti relativi ai due bienni specificati sono stati oggetto di numerosissime impugnative il cui iter, spesso sfociato in decisioni cautelative a favore dei ricorrenti, lasciava non infondatamente presumere la soccombenza dell'Amministrazione.

Allora, a novembre del 2009, con l'art. 1 comma 4 ter della legge n. 167 veniva emanata una norma di interpretazione autentica della disposizione normativa che aveva sancito il carattere permanente delle graduatorie che, da un canto ricalcava i contenuti di quanto già disposto in materia di trasferimenti per il biennio 2009/11 dal predetto D.M. n. 42/2009 e dall'altro stabiliva, per il successivo biennio, il ritorno al sistema consueto e cioè presenza degli aspiranti in una sola graduatoria provinciale con possibilità di cancellarsi da quest'ultima per includersi in altra secondo la posizione derivante dal proprio punteggio.

È quest'ultima norma, appunto, quella su cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale da parte del TAR del Lazio e che è stata dichiarata illegittima, in entrambe le sue parti, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 41 del febbraio 2011.

Tralasciando tutta una serie di eccezioni formali sulla competenza dei tribunali amministrativi in materia di graduatorie a esaurimento – filone che sarà comunque indispensabile seguire per il prosieguo della vicenda contenziosa dei ricorrenti – la Corte Costituzionale si è sostanzialmente focalizzata sul merito della norma rimessa a giudizio di legittimità,

concludendo che quest'ultima "utilizzando il mero dato formale della maggiore anzianità di iscrizione nella singola graduatoria provinciale per attribuire al suo interno la relativa posizione, introduce una disciplina irragionevole che – limitata al biennio 2009/11 – comporta il totale sacrificio del merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti e con la correlata esigenza di assicurare, per quanto possibile, la migliore formazione scolastica."

Appare non superfluo notare che la Corte, nell'iter dei suoi ragionamenti, sembra censurare l'autodefinizione della norma in questione quale norma di interpretazione quando essa, in realtà, disciplina situazioni (i trasferimenti) del tutto estranee al dettato letterale della norma che si prefigge di interpretare e sembra, inoltre, cogliere un elemento di irragionevolezza in una norma, interpretativa appunto, che anziché produrre un criterio univoco, tipico delle norme di interpretazione, sfocia, in materia di trasferimenti di graduatoria, in due criteri profondamente differenti a seconda del periodo temporale di applicazione.

Sembra sufficiente, per ora, concludere l'exkursus sull'ennesima vicenda del precariato scolastico sottolineandone gli aspetti conflittuali, come è evidente, all'interno della stessa categoria dei precari e rinviando a un secondo momento la trattazione delle difficoltà, non solo giuridiche e operative ma "in primis" politiche, cui è attualmente di fronte l'Amministrazione e gli orientamenti che prevarranno nel disporre le soluzioni.

Gianfranco Argenio