

Pubblicato il 27/11/2020

N. 12671/2020 REG.PROV.COLL.

N. 10035/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10035 del 2015, proposto da Maria Abiuso, Adamo Daniela, Alesi Giovanna, Anania Patrizia, Andreotti Stefania, Anello Katia, Argiolas Alessandra, Augelli Alessandra, Auteri Susi, Avella Alessandra, Boraso Anna Lisa, Bellomi Antonella, Bernardi Barbara, Bertoni Cristina, Bindi Neve, Bisori Ilaria, Bisori Lisa, Bonanno Rosa Maria, Branca Daniela, Capello Lorenza, Cappelletti Antonella, Carapelli Catia, Cariola Claudia, Caso Rosanna, Cassaro Lavinia Flavia, Caterina Giovanna, Cavaliere Claudia, Cavalli Melinda, Cernuto Chiara, Cesarano Alessia, Chiriatti Annamaria, Ciullo Marianna, Coccia Angela, Conti Nicoletta, Corrieri Daniela, Cortese Maria, Cortese Rosa, Corvaglia Laura, Creta Valentina, D'Alonzo Simona, Da Col Silvia, Defilippi Elisabetta, Del Greco Antonella, Del Vecchio Maria, Demontis Anna Maria, Di Corrado Laura Mattia, Di Dio Cafiso Rosa, Di Gesù Vincenza Ambra, Di Lodovico Morena, Difonzo Maria, Dimola Antonella, Disca Maria Barbara, Elmo Valeria, Falconi Ilaria, Fallara Maria, Fasolino Sabrina, Fiano Monica, Fiore

Anna Maria, Fiore Stefania, Franchini Linda, Franconeri Claudia, Galli' Eliana, Giampaolo Teresa, Giancane Paola, Giarracca Graziana, Giglione Concettina, Grandinetti Pasquale, Guerra Rosa, Guidi Veronica, Hilbrat Caterina, Iacucci Giulia, Intrabartolo Giada, Lasconi Francesca, Lepore Loredana, Liguori Iolanda, Lucente Filomena, Concetta Lupoli, Magno Clara Vincenzina, Mangione Concetta, Manieri Monica, Marino Francesca, Martorana Grazia, Martorelli Nunzia, Masciolini Francesca, Mazzaglia Anna Rita, Meo Olimpia, Mercurio Annamaria, Miraglia Marialuisa, Monteforte Alessandra Giuseppina, Morabito Nicolina, Moretti Antonella, Muzi Valentina, Napoli Carmen, Negri Nadia, Nicolì Italia Mariella, Notarpasquale Giovanna, Ottoveggio Maria Antonietta, Pannunzi Valentina, Passeri Ada, Petracchini Claudia, Petruzzi Loredana, Piccione Isabella, Pirolozzi Stefania, Pittigliani Ilaria, Porchedda Antonella, Portavia Nicoletta, Puma Sara, Radassao Gemma, Raschiatore Alessandra, Rauseo Adriana, Recchia Maria Filomena, Rigolassi Francescapia, Rinaldi Federica, Romano Roberta, Romeo Antonella, Romeo Daniela, Rossi Antonella, Salomone Nicoletta, Sambucci Ilaria, Sarnataro Mariangela, Schiavone Maddalena, Sellitto Valeria, Semeraro Dora 35, Semeraro Vita, Simeone Ermenegilda, Spada Maria Franceschina, Spoletini Laura, Tenizio Rita, Tomasiello Ester, Tora Alessandra, Toska Kiti, Vadalà Maria, Valentino Marilena, Varrella Giuseppina, Vaselli Loredana, Vassallo Filomena, Veltri Annunziato, Veltri Filomena, Elisa Venti, Verduci Saverio, Vignato Anna, Virno Antonella, Viteritti Sarina, Vuerich Roberta, Zerbinotti Emanuela, Zuffi Daniela, Zurolo Catello, Esposito Ferrara Irene, Falaguerra Antonietta, rappresentati e difesi dagli avvocati Annamaria Gigli, Francesco Tropepi, con domicilio eletto presso lo studio Studio Legale Gigli & Tropepi in Roma, via Taranto, 21;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Maria Campoli non costituito in giudizio;

per l'annullamento

d.m. 325 del 03.06.15 avente ad oggetto le operazioni di aggiornamento delle graduatorie permanenti ad esaurimento nella parte in cui non prevede l'inclusione per l'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nelle scuole primarie, dei diplomati magistrali che abbiano conseguito un valido diploma presso la scuola magistrale o gli istituti magistrali entro l'anno 2001/2002

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2020 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.I ricorrenti, tutti docenti in possesso del diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001-2002, impugnavano, chiedendo altresì la sospensiva in sede cautelare il Decreto Ministeriale n. 325 del 3 giugno 2015 e il Decreto ministeriale n. 235 del 10 aprile 2014 di aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento (GAE) del personale docente valevoli per il triennio scolastico 2014/2017, nella parte in cui

non consentivano loro di partecipare alla procedura di inserimento nelle graduatorie

Si è costituita per il Ministero l'Avvocatura generale dello Stato con atto di stile.

Con ordinanza n. 4012 del 2015 è stata respinta l'istanza cautelare.

Taluni ricorrenti hanno depositato atto di rinuncia al ricorso per sopravvenuta carenza di interesse in quanto nelle more assunti dal Ministero.

All'udienza del 20 ottobre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Occorre anzitutto dichiarare l'improcedibilità del gravame per sopravvenuto difetto di interesse relativamente ai ricorrenti che abbiano depositato una dichiarazione in tal senso.

Parte dei ricorrenti ha infatti manifestato di non avere interesse alla decisione di merito, per vari motivi. Nei loro confronti, non ritenendosi configurabile la differente ipotesi della cessazione della materia del contendere, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso.

Al riguardo il Collegio precisa che la stipulazione dei contratti non può tradursi in automatica soddisfazione della pretesa dei ricorrenti, spettando all'Amministrazione valutare il comportamento da tenere alla luce dell'esito del presente giudizio, in forza di specifica clausola contrattuale ovvero in mancanza di clausola contrattuale, attraverso i poteri di autotutela di cui è titolare anche in considerazione dell'efficacia meramente interinale e funzionale all'effettività della decisione finale dei provvedimenti cautelari giurisdizionali.

Ben potendo peraltro l'assenza dell'abilitazione, e dunque del titolo necessario per l'inserimento nella graduatoria, costituire civilisticamente, una condizione risolutiva ex lege del futuro contratto di docenza, che, anche se non formalizzata espressamente nel contratto, è implicita (c.d. presupposizione) in esso e nota ad entrambe le parti proprio perché già prevista nella disciplina normativa relativa alla

procedura concorsuale volta -in attuazione dei principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost.- ad individuare, sia pure sulla base del mero accertamento dei titoli, la parte contrattuale legittimata a stipulare il contratto di lavoro con la pubblica Amministrazione.

3. Nel merito il ricorso proposto non può trovare accoglimento.

Tutti i motivi di doglianza sono sostanzialmente riconducibili all'asserito valore abilitante del diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002.

Il ricorso è infondato secondo quanto ritenuto dal Consiglio di Stato (Ad.Pl. 5 del 2019) che ha escluso il valore abilitante del diploma magistrale: *“Deve ribadirsi il principio di diritto secondo cui il valore legale del diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002 può essere riconosciuto solo in via “strumentale”, nel senso, di consentire a coloro che lo hanno conseguito di partecipare alle sessioni di abilitazioni o ai concorsi pur se privi del diploma di laurea in scienze della formazione, istituito con d.P.R. 31 luglio 1996, n. 471.*

Tale conclusione non è, a differenza di quanto sostengono gli appellanti, frutto di una interpretazione “sistematica” che pretermette il dato testuale. Essa, al contrario, si fonda, anzitutto, sul dato testuale dell'art. 15, comma 7, d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323, e trova ulteriore sostegno nell'argomento sistematico e teleologico. Il significato da attribuire al riferimento che l'art. 15, comma 7, fa al “valore abilitante” del diploma magistrale non può, infatti, che essere quello specificato dallo stesso comma 7, nel periodo immediatamente successivo, che chiarisce che tale valore abilitante si esaurisce nella possibilità di partecipare (senza necessità di conseguire anche il diploma di laurea) all'abilitazione all'insegnamento ex art. 9, comma 2, della legge n. 444/1968, nonché ai concorsi ordinari per titoli ed esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare.

Ciò implica che il valore legale del diploma magistrale può essere riconosciuto solo nei limiti previsti dalla disciplina transitoria in esame, ossia in via “strumentale”, nel senso, come si è chiarito, di consentire a coloro che lo hanno conseguito entro l'a.s. 2001/2002 di partecipare alle sessioni di abilitazioni o ai concorsi pur se privi del diploma di laurea nel frattempo istituito dal

legislatore. In tal modo, la richiamata disciplina transitoria ha mostrato di tenere in debito conto la posizione di chi avesse conseguito il titolo del diploma magistrale precedentemente alla riforma operata con la legge 19 novembre 1990, n. 341 e non fosse già immesso in ruolo alla data di entrata in vigore del d.m. 10 marzo 1997, consentendogli la partecipazione a procedure selettive riservate ai fini del conseguimento di un titolo idoneo a consentire l'iscrizione nelle graduatorie". Posto dunque che nessun valore abilitante è attribuito dalla normativa richiamata al diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002, vi è altresì da rilevare il carattere chiuso delle graduatorie ad esaurimento (GAE) che non consente ulteriori inserimenti se non quelli previsti dalla disciplina normativa. Su quest'ultimo punto, secondo quanto affermato dalle decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.11 del 20 dicembre 2017 e nn. 4 e 5 del 2019, con riferimento al dies a quo per proporre impugnazione, l'atto lesivo della posizione dei ricorrenti va individuato "nella pubblicazione del d.m. 16 marzo 2007, con il quale, in attuazione dell'art. 1, comma 605, l. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), veniva disposto il primo aggiornamento delle graduatorie permanenti, che la stessa legge finanziaria per il 2007 aveva "chiuso" con il dichiarato fine di portarle ad esaurimento. Il suddetto d.m. individuava, effettuando una ricognizione delle disposizioni legislative in materia, i requisiti di accesso alle graduatorie, senza contemplare il diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002". Meramente strumentale appare l'aver prospettato l'azione in termini di accertamento della nullità dei decreti indicati in epigrafe onde scongiurare l'applicazione del richiamato termine decadenziale per l'impugnazione del Decreto ministeriale del 2007.

In conclusione il ricorso non merita accoglimento alla luce di quanto chiarito nelle richiamate decisioni dell'Adunanza plenaria, in base alle quali: a) il giudicato formatosi sul DM n.235/2014 non ha efficacia erga omnes; b) il titolo conseguito dai diplomati magistrali entro il 2001/2002 non ha valore abilitante tout court, ma

solo ai fini indicati dall'art. 15, comma 7, d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323; c) la domanda ad essere inseriti in GAE avrebbe dovuto essere fatta valere tempestivamente con presentazione di istanza di inserimento in GAE e comunque mediante impugnazione, al più tardi, del DM del 16 marzo 2007.

4. Infondate appaiono altresì le censure relative al contrasto della disciplina nazionale con quella europea.

Come già affermato da questa Sezione con la sentenza n. 7723/2020 *“la disciplina dei titoli abilitanti rimane di competenza dell’ordinamento nazionale e posto che i requisiti necessari per lo svolgimento dell’attività di insegnante e la loro subordinazione a un titolo abilitante non appaiono contrastare con puntuale disposizione di diritto europeo. Sul punto, (cfr. parere Cons. St. n. 963 del 2019) deve osservarsi che i sistemi generali di riconoscimento intraeuropeo dei diplomi non regolano le procedure di selezione e reclutamento, limitandosi al più a imporre il riconoscimento delle qualifiche ottenute in uno Stato membro per consentire agli interessati di candidarsi ad un posto di lavoro in un altro Stato, nel rispetto delle procedure di selezione e di reclutamento vigenti (Cons. giust. Ue, VIII, 17.12.2009, n. 586; sul tema si veda anche Cons. Stato, 6868/2018)”*.

Quanto poi al pericolo di una reiterazione abusiva di contratti a termine *“va osservato che nella specie si controverte solo sui requisiti per l’accesso alle graduatorie permanenti, ogni abuso poi trovando il suo generale rimedio -al ricorrere dei relativi presupposti- nella possibilità di risarcimento danni ex art 36, comma 5, D. Lgs. n. 165/2001 (da leggersi in relazione all’art. 19 l. n. 81/2015)”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, ord. N. 5514 del 21 settembre 2020).

5. In conclusione, il ricorso è in parte improcedibile e in parte respinto, con compensazione delle spese di giudizio stante i contrasti di giurisprudenza alla data di instaurazione del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile e in parte lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Saponè, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvia Piemonte

IL PRESIDENTE
Giuseppe Saponè

IL SEGRETARIO