

Pubblicato il 06/08/2021

N. 09325/2021 REG.PROV.COLL.

N. 08980/2014 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 Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8980 del 2014, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Veronica Pidala', Allegra Giacomina Gelsica Giuseppa, Amato Roberta, Ambrogio
Giuseppa, Amendola Giovanni, Arcieri Laura, Arena Francesca, Arienzo Benedetta,
Arizzi Maria Luisa, Arnone Carmelinda, Asta Francesca, Atzeni Lidia, Augelli Lidia,
Barbagallo Giuseppa, Barbalace Chiara, Basile Anna, Battaglia Francesca, Battiato
Giovanna, Battiato Valentina Serena, Bellavia Carmela, Bellomo Alessandra,
Bellomo Francesca, Bellomo Maria, Beltrame Rossella, Bennici Maria Concetta,
Bisignani Vincenzina, Bognanni Sarah, Bonina Antonella, Bontempo Rosalia,
Borghi Giulia, Borrelli Rebecca, Bottino Carmen, Broggi Laura, Bulla Giusi,
Buonpane Margherita, Cacciatore Carolina Lina, Calabretta Anna, Calaciura Luisella,
Calamusa Barbara, Calderaro Melinda, Candido Daniela Nunzia, Caponetto
Daniela, Caputo Giuseppe, Carbone Roberta, Carducci Monia, Carmela Giamboi,
Casapulla Erika, Castro Patrizia Anna, Castro Rita Celestina, Casula Antonella,

Catania Agata Anna, Catania Rosa Maria, Cattano Annamaria, Ceccioli Annalisa, Cerisara Elisa, Cianci Francesca, Cancia Maria Rita, Ciardo Vanessa, Cigna Rossella, Cinardo Carmela, Ciurca Irma Maria Salvatrice, Condorelli Sebastiano, Corsaro Francesca, Corvino Rossella, Coscia Olimpia, Costanza Melinda, Coviello Clara, Cremona Santa Antonella, Crippa Corinna, Cunsolo Debora, Cuozzo Mario Rosario, Curreli Vittoria, Currenti Maria Grazia, D'Aleo Valeria, D'Avanzo Elisabetta, De Caro Margherita, De Luca Sabrina, Del Forte Francesca, Di Benedetto Irene, Di Dio Grazia, Di Liberto Caterina, Di Maria Vanna, Di Pace Daniela, Di Pino Bartolomea, Di Vita Carmela Maria, D'Ippolito Stefania, Drago Elisa, Drago Rossana, Esposito Mariarosaria, Failla Katia, Falco Marisa, Fedini Francesca Antonella, Ferraina Salvatore, Ferraro Ornella, Ferro Maria Giuliana, Fersini Roberta, Ficara Elisabetta, Ficarra Laura, Finocchiaro Mario, Fisicaro Manuela, Flammà Salvatrice, Floro Marilena, Foglia Mary, Fratellini Loredana, Fresta Floriana, Fumarola Pietro, Furnari Francesca, Furnari Loredana Francesca, Garreffa Rosamaria, Gervasio Lucia, Giananti Francesca, Gionfriddo Salvatrice, Giudice Nila, Giuffrida Leonardo, Giuliano Massimiliano, Gramaglia Atonia, Grasso Graziella Michela, Greco Giorgia, Grieco Maria Maddalena, Gruppillo Walter, Guttà Sandra, Guzzardi Danila, Iacono Laura, Iaria Cicione, Incognito Manuela Zelinda, Infantino Valeria, Ingannè Francesca, Ingegnoso Maria Giovanna, Ingrassia Rosaria, Iorio Giuseppe, La Maestra Nicolina, La Rocca Francesca, La Rosa Annalisa, La Spada Francesca, La Spada Francesca, Laborante Ivana, Lantieri Mariagrazia, Lanzafame Luigi, Lapira Claudia, Lava Santina, Leonardo Floriana Sandra, Leucci Anna Lucia, Lilliu Valentina, Livicato Borrelli Consiglia Erica, Lo Iacono Stefania, Lo Presti Maria, Lofaro Viviana, Lombardi Elisa, Lombardo Valentina, Lombardo Vincenza, Longhitano Samanta, Longhitano Vanessa, Lopes Lucia, Lorenzetti Alessandra, Macarone Palmieri Luisa, Macarone Palmieri Maria, Maccarrone Antonella, Maddalena Monica, Maddalena Vincenza, Magliocchetti

Antonella, Magnozzi Bianca Maria, Malgioglio Agrippina Maria Febronia, Mangione Samantha Michela, Mannino Cristina, Manzella Lucia, Marchi Lucia, Marcialis Milena, Marcione Maria Daniela, Marco Francesca Filippa, Marenghi Annamaria, Mariani Agnese, Mariani Anna Maria, Marini Arianna, Marino Domina, Marino Francesca, Marino Sarajenny, Marseglia Cinzia, Marti Maria Atonia, Marti Mariangela, Marucci Rosaria, Mascialino Maria Rita, Mauramati Denise, Maviglia Atonia, Maviglia Domenica, Mazzaglia Marco, Mazzitelli Emanuela, Mazzoccoli Loredana Elisabetta, Mezzio Sebastiano, Migliaccio Maria, Milazzo Maria, Monforte Graziana, Monforte Rosita, Montalto Giuseppa, Monti Angela, Mora Elisa, Morabito Caterina, Morabito Rosa Maria, Morandi Anna, Motta Maria, Motta Silvana, Multari Maria Teresa, Muni Alessandra, Musarò Samanta, Musmarra Maria Rita, Mussardo Alessandra, Nania Mariagrazia, Natale Ersilia, Nicaso Mita Francesca, Oliveri Carmela, Oliveri Maria Concetta, Oliveri Olivia Concetta, Orrù Michela, Palazzo Maria Lucia, Palermo Clara Rita Chiara, Palermo Luciana Domenica, Palumbo Valerio, Panaro Maria Giovanna, Pane Maria, Panigada Maria Giovanna, Pannia Teresa, Paoletta Antonella, Paratore Maria, Parisi Laura Sonia, Pascale Teresita, Patanè Vannina, Paternò Carmela, Patti Angela, Perricci Loretta, Petrilli Maria Atonia, Petrino Almerinda, Petrolito Marinella, Petrolo Maristella, piazza Alessandro, Piccione Laura, Picciuolo Rosa, Pinzone Carmelo Dafni, Platania Graziella, Principato Leo Mariannina, Principato Trosso Gabriella, Privitera Saveria, Pujia Antonio, Quadarella Concetta, Quinci Luisamaria, Quitadamo Raffaella, Rametta Irene, Randazzini Alessandra, Randazzo Frida, Rapisarda Anna, Razzano Romina, Re Francesca, Ricciardi Fiorenza Anna, Riccobono Gaia, Rindone Enza Simona, Risiglione Oriana Dafne, Rizzo Daniela Giuseppina, Rizzo Giuseppina Immacolata, Rizzo Nunziata Tiziana, Romeo Micaela Grazia, Romoli Elisabetta, Rosano Maria, Rossi Vittoria, Rubino Claudia, Rubino Mancuso Paola Cristina, Russo Cristina, Russo Rosario Donatello, Saccone Cinzia Melania, Salinitri

Graziella, Santillo Concetta Maria, Santoro Anna Paola, Sapienza Anna, Sardo Vanessa Antonella, Sassi Giuseppina, Scarfò Simona, Scarnà Grazia Adele Natalia, Scarso Sara, Scrivo Francesca, Sellitto Assunta, Serra Anna Rita, Soave Laura, Sollima Lucia, Sorce Maria, Sorce Vanessa, Spampinato Gabriella, Spampinato Nunziatina Maria, Stagno Antonio, Stagno Doris, Statella Maria Grazia, Stazzone Donata, Strano Maria Grazia, Strazioso Anna, També Sandra, Tambone Emanuela Benedetta, Tedesco Giuseppa, Terranova Carmela, Tiralongo Lina, Travagliante Annamaria, Trimboli Olga Valentina, Trimboli Stefania, Tringali Sandra, Tropea Rita, Tudisco Paola Patrizia, Tunno Mariella, Turati Barbara Monica, Turati Micaela Alice, Urzì Maria Cristina, Valente Michelino, Verduci Maria, Verrillo Maria Assunta, Vigilante Vincenza, Vinci Mariella, Virgili Valeria Grazia, Viscusi Licia, Vita Carmela, Vitale Paola Annalisa, Zandrelli Laura, Zappalà Domenica, Zara Marco, Zornetta Cristina, Alicandro Manuela, rappresentati e difesi dall'avvocato Dino Caudullo, con domicilio eletto presso lo studio Santi Dario Tomaselli in Roma, viale Liegi, 35/B;

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

Domenica Rossitto non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del d.m. n. 235 del 01/04/14 avente ad oggetto l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il personale docente ed educativo nella parte in cui non consente l'inserimento nemmeno nella fascia aggiuntiva (iv fascia) per i docenti in possesso di diploma di maturità magistrale abilitante conseguito entro l'anno 2001/2002;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da PIDALA' VERONICA il 15\10\2018 :

Annullamento

- 1) del decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n.506 del 19.06.2018, nella parte in cui non prevede alcuna possibilità di inserimento, nemmeno nella fascia aggiuntiva (IV fascia), per i docenti in possesso di diploma di maturità magistrale abilitante conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002;
- 2) di ogni altro atto e provvedimento, antecedente, susseguente o connesso al provvedimento sopra impugnato, comunque pregiudizievole per i ricorrenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 25 giugno 2021 il dott. Emiliano Raganella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento previa sospensione dell'efficacia del d.m. n. 235 del 01/04/14 avente ad oggetto l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il personale docente ed educativo nella parte in cui non prevede alcuna possibilità di inserimento, nemmeno nella quarta fascia aggiuntiva nella terza fascia della graduatoria ad esaurimento o in una eventuale graduatoria aggiuntiva dei docenti che hanno conseguito il diploma magistrale entro l'a.s. 2001/2002, nonché degli ulteriori atti meglio specificati in epigrafe.

All'udienza pubblica di smaltimento del 25 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

La Sezione si è a più riprese occupata di contenziosi analoghi a quelli in oggetto, rispetto al quale il Collegio non individua elementi utili per giustificare un mutamento, alla luce degli insegnamenti provenienti dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ed in particolare delle sentenze 27 febbraio 2019, n. 5 e 20 dicembre 2017, n. 11.

In estrema sintesi, ma sufficiente a poter chiarire le ragioni in base alle quali l'odierno ricorso non può trovare accoglimento, possono essere richiamati, come individuati dalla recente sentenza del Consiglio di Stato, 15 giugno 2020, n. 3802, i seguenti passaggi delle suindicate sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato:

“- il D.M. n. 235 del 2014 disciplina - come emerge chiaramente dal tenore letterale di ciascuno degli articoli di cui si compone - i criteri di massima per la permanenza, l'aggiornamento e la conferma dell' inclusione di coloro che sono già iscritti nella graduatoria. Il decreto si rivolge, pertanto, a soggetti determinati o, comunque, facilmente determinabili e i destinatari del D.M. sono esclusivamente i docenti già inseriti nelle graduatorie, i quali, evidentemente, sono gli unici soggetti che possono ottenere l'aggiornamento della posizione o la conferma della stessa. Ne consegue che i destinatari del D.M. sono determinati sin dal momento della sua adozione e rappresentano una categoria chiusa, attesi che i criteri di aggiornamento hanno, peraltro, efficacia limitata nel tempo perché valgono solo per il triennio 2014- 2017; - sotto altro profilo il D.M. n. 235 del 2014 presenta caratteristiche sono incompatibili con una eventuale sua riconducibilità nell'alveo dei provvedimenti a natura normativa, perché mancano gli elementi essenziali della norma giuridica, ovvero: l'astrattezza (intesa come capacità della norma di applicarsi infinite volte a tutti i casi concreti rientranti nella fattispecie descritta in astratto), la generalità (intesa come indeterminabilità, sia ex ante che ex post, dei destinatari della norma) e l'

innovatività (ovvero la capacità di modificare stabilmente l'ordinamento giuridico). Il suddetto D.M., infatti, ha ad oggetto una vicenda amministrativa specifica e temporalmente circoscritta (l'aggiornamento delle graduatorie per il triennio 2014/2017), ha destinatari determinati e non innova l'ordinamento giuridico, limitandosi a fissare criteri di massima per l'aggiornamento della graduatorie la cui applicazione è limitata nel tempo, oltre alla significativa circostanza che il suo procedimento di approvazione non è quello dei regolamenti ministeriali di cui all' art. 17 , comma 4, L. 23 agosto 1988, n. 400 ;

- il ridetto D.M. non è neppure iscrivibile nell'ambito della categoria degli atti amministrativi a contenuto generale che, sebbene privi (a differenza dell'atto normativo) dell'astrattezza, si caratterizzano per la generalità dei destinatari, intesa come indeterminabilità dei destinatari ex ante, ma non ex post, poiché il D.M. n. 235 del 2014, come si è già precisato, si rivolge a destinatari già noti al momento dell'adozione, ovvero tutti coloro e solo coloro che sono già inseriti nelle gae.;

- l'accoglimento della domanda di annullamento del D.M. n. 235 del 2014 intervenuto ad opera della sentenza della Sesta Sezione del Consiglio di Stato n. 1973 del 2015 non ha prodotto effetti erga omnes, perché è lo stesso dispositivo della sentenza di annullamento che si premura di specificare che gli effetti dell'annullamento operano solo a vantaggio di coloro che hanno proposto il ricorso (e così è accaduto per le ulteriori sei sentenze che hanno accolto i relativi ricorsi, circoscrivendo però solo a quegli appellanti gli effetti favorevoli delle decisioni giudiziali), oltre alla applicabilità ai relativi giudicati dei principi generali del processo in tema di limiti soggettivi del giudicato amministrativo;

- quanto al contenuto, il D.M. n. 235 del 2014 non contiene alcuna disposizione lesiva o escludente nei confronti dei diplomati magistrati non inseriti nelle gae dal momento che, trattandosi di un decreto che detta criteri e procedure per aggiornare le graduatorie, il D.M. non si rivolge a coloro che, per qualsiasi motivo, non sono

stati inseriti in dette graduatorie. Da ciò consegue che coloro che erano in possesso del diploma magistrale avrebbero dovuto far valere tale titolo partecipando ad almeno una delle varie procedure bandite dal Ministero per l'inserimento nelle graduatorie (permanenti prima e ad esaurimento poi) ed eventualmente, a fronte del mancato accoglimento della domanda presentata, avrebbero poi dovuto far valere le loro ragioni impugnando tempestivamente il provvedimento con cui si negava detto inserimento. Ciò non è accaduto per la semplice ragione che i ricorrenti non hanno mai partecipato alle procedure bandite per l'inserimento nelle graduatorie, nella convinzione (dagli stessi ammessa) di non aver titolo all' inserimento in base al solo diploma magistrale;

- sicché 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 (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 L. 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);

- non ha rilievo in senso contrario, rispetto a quanto si è appena precisato, la previsione di cui all' art. 1 D.L. 28 maggio 2004, n. 136 , convertito dalla L. 27 luglio 2004, n. 186 e poi successivamente modificata secondo la quale è sufficiente per accedere alla graduatoria il titolo abilitante comunque posseduto, in quanto detta disposizione non fa alcun riferimento al valore abilitante del solo diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002. Né, successivamente, l' art. 1 -quinqes D.L. 12 luglio 2018, n. 87 ha riconosciuto valore abilitante ex se al diploma magistrale, ma

ha anzi ribadito la necessità di superare un concorso per accedere ai posti di insegnamento;

- ancor più nello specifico, quindi, l'abilitazione all' insegnamento nella scuola materna ed elementare ex artt. 194 e 197 D.L.vo 16 aprile 1994, n. 297 e D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 , non ha mai costituito titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie permanenti istituite dall' art. 401 D.L.vo n. 297 del 1994 , essendo, invece, previsto a tale fine il superamento di procedure di natura concorsuale (concorsi regionali per titoli ed esami) rispetto alle quali il diploma magistrale costituiva requisito di partecipazione (ai sensi dell' art. 402 D.L.vo n. 297 del 1994). Ciò vale anche per le procedure riservate al personale in possesso del diploma magistrale e di determinati requisiti di servizio, istituite ai sensi dell'art. 2, comma 4, L. 3 maggio 1999, n. 124/1999, (O.M. n. 153 del 1999) ed ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c-bis) D.L. n. 97 del 2004 (O.M. n. 25 del 2005 e O.M. n. 80 del 2005) che richiedevano, ai fini del rilascio del titolo, il superamento di una procedura selettiva di tipo concorsuale.”

In ragione delle suindicate coordinate interpretative, per quanto qui di rilievo, può concludersi come segue.

Il D.M. n. 495 del 2016 non contiene alcuna disposizione lesiva o escludente nei confronti dei diplomati magistrati non inseriti nelle gae.

La pretesta dei diplomati magistrali di essere inseriti in gae avrebbe semmai dovuto essere fatta tempestivamente valere con presentazione di istanza di inserimento in gae e comunque mediante impugnazione, al più tardi, del D.M. del 16 marzo 2007.

In ogni caso, secondo l'ormai costante orientamento giurisprudenziale, il valore legale del diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002 non costituisce titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo istituite dall' art. 1 , comma 605, lett. c), L. 27 dicembre 2006, n. 296.

Più nello specifico, l'abilitazione all'insegnamento nella scuola materna ed elementare, ex artt. 194 e 197 D.L.vo n. 297 del 1994 e D.P.R. n. 323 del 1998, non ha mai costituito titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie permanenti istituite dall'art. 401 D.L.vo n. 297 del 1994, essendo, invece, previsto a tale fine il superamento di procedure di natura concorsuale (concorsi regionali per titoli ed esami) rispetto alle quali il diploma magistrale costituiva requisito di partecipazione (ai sensi dell'art. 402 D.L.vo n. 297 del 1994).

Di conseguenza sono infondate tutte le domande di annullamento e di condanna al risarcimento dei danni subiti proposte.

Le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 aprile 2020 n. 2522).

In considerazione della peculiarità del giudizio, della sua natura e della natura delle situazioni giuridiche coinvolte nonché del mutamento giurisprudenziale successivo all'ordinanza cautelare di ammissione dei ricorrenti con riserva nelle GAE (ordinanza n. 7271/2016), devono ritenersi sussistenti eccezionali motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Emiliano Raganella, Consigliere, Estensore

Daniele Profili, Referendario

L'ESTENSORE
Emiliano Raganella

IL PRESIDENTE
Giuseppe Sapon

IL SEGRETARIO