

Pubblicato il 30/08/2021

N. 06104/2021REG.PROV.COLL.
N. 05365/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5365 del 2021, proposto da Nunziata Morreale, Giovanna Castronovo, Enza Elisa Bonafede, Loredana Canzoneri, Rosanna Gullo, Maria Caterina Pipitone, Silvana Cannavo', Domenico Barranca, Rosa Alba Cassara', Antonino Fiandaca, Patrizia Giuseppa Mattina, Umberto Mistrazzoso, Anna Maria Assunta Zanda, Adele Cerreta, Manuela Roberta Bocchino, Maria Rosaria De Angelis, Elena Siniscalchi, Loretana Merola, Maria Galluccio, Paola Picciocchi, Raffaella D'Auria, Antonietta Mordente, Noelia Imbriano, Fiorenza Antonietta Borne', Anna Claudia Pambianchi, Maria Pia Bartolomei, Romina Corsini, Xamia Fuffa, Emanuela Guidantoni, Tiziana Biagiarelli, Giuseppina Iurescia, Barbara Rinaldi, Martina Frattari, Elvira De Meo, Anna Maria Conti, Valeria Specca Paola, Samanta Irene Lucchetti, Flavia Orlandi, Malghera Boi, Concetta Battaglia, Caterina Ammendolia, Maria Teresa De Buono, Marisa Castiglione, Laura Politanò, Francesca Zuccarello, Elena Maria Rita Squillace, Anna Montera, Domenico Barranca, Angela Chimienti, Daniela Di Primio, Isabella Giliberti, Deborah D'Alimonte, Manuela Ottaviano, Martina Palozzo, Elena Ferreri, Monica

Persano, Marina Morini, Maria Lucia Pandolfo, Chiara Farello, Sara Piccolo, Anna Tognetti, Domenica Romeo, Elena Ferreri, Monica Valente, Lorena Seghezze, Adriana Sandrolini, Luisa Elmetto, Rosa Di Bartolomeo, Francesca Salvi, Cinzia Incerti, Palma Ferrari, Roberta Tosello, Donatella Teodoro, Giuseppina Di Matteo, Anna Piccolo, Gloria Fenzi, Annalisa Seghedoni, Noemi Folgori, Aurelio Leonello, Sabina Di Monte, Verusca Pazzaglia, Arianna Grimelli, Venera Castellitti, Paola Lorenza Virginia Pizzigati, Debora Cola, Simona Giroldi, Sabrina Bargoni, Camilla Di Trani, Laura Masiero, Maria Palumbo, Cristina Fioretto, Massimo Iaria, Laura Scotton, Paola Eugenia Della Giustina, Carmela Tene, Filomena Vecchio, Maria Grazia Zappia, Maria Antonietta Rocca, Marilena Grassi, Manuela Pedrazzi, Annalisa Iurlaro, Assunta Marra, Simonetta Fossato, Cristian Fossati, Francesca Gonella, Chiara Quazzino, Enzo Sau, Francesca Ientile, Paola Fuselli, Ivana Moraglio, Samanta Molinari, Vita Maria Teri, Luca Marengo, Rossana Scollo, Valentina Giavani, Loretta Ricotti, Monica Piana, Tiziana Rainero, Alessandro Valente, Valeria Pelazza, Cristina Mora, Maria Cristina Garofalo, Tiziana Grosso, Sara Marangon, Cinzia Griffanti, Nicoletta Zena, Fiorella Novello, Monica Taranto, Monica Pollone, Serena Fissore, Carla Alida Farri, Silvia Pagani, Tiziana Del Fiore, Cinzia Pavese, Simona Nicala, Priscilla Ferrarotti, Federica Sandri, Daniela Spagnolo, Maura Midali, Alessio Matella, Carmen Denisi, Daniela Schepisi, Roberta Vitrano, Antonella Orsi, Valentina Fassoli, Roberta Platini, Laura Domenica Mantovani, Lara Manuelli, Elisa Vassallo, Francesca Kelemen, Manuela Dimarco, Daniela Francesca Palma, Carla Pennazio, Tanya Fantonetti, Patrizia Paola Ghiazza, Marina Flore, Cinzia Elisa Torchia, Colle Francesca De, Nadia Rovera, Daniela Felici, Nicoletta Martinini, Mary Servadio Anu, Valeria Fabbri, Francesca Manfredi, Fabrizia Guidetti, Daniela Corsini, Monica Fidanza Di Pancrazio, Carmela Sacco, Debora Cola, Raffaella Cecchini, Franca D'Addario, Michela Cammarata, Pia Ciccarelli, Linda Berlini, Alessandra Forlani, Alessandro Fassin, Barbara Biondi, Teresa Loredana Paradiso, Sarah Lo Seggio, Annamaria Gallotto,

Ivana Moraglio, Luana Sommariva, Daniela Lisiero, Erica Marangon, Camilla Di Trani, Paola Dulcamara, Eleonora Sasso, Mara Quazzo, Sabrina Nobili, Arianna Gandini, Cesarina Raina, Luana Paladino, Rachele Palestro, Erika Diana, Giovanna Pollastro, Enrica Lorena Mazza, Elena Iaconessa, Elena Ramon, Stefania Visconti, Rosalia Gullo, Marina Flore, Cinzia Forno, Eufemia Potenza, Sandra Rossari, Maria Cristina Monopoli, Norma Rosselli, Michela Tognaletta, Lariana Kovacic, Elena Garrone, Alexandra Zizi, Loredana Spinelli, Adelaide Impemba, Marina Gattoni, Serena Infante, Donatella Farina, Claudia Zanera, Donatella Rolfo, Annamaria Moscatiello, Sabrina Marovelli, Chiara Risoluto, Tullia Pozzobon, Monica Raniero, Paola Ferrara, Piergiorgio Uccheddu, Barbara Signoretti, Ione Boscolo Marchi, Giovanna Anzelmo, Ursula Tognon, Patrizia Puppulin, Arianna Moretti, Cipriana Farina, Michela Oddone, Francesca Piotto, Maria Gavarone, Valeria Gambino, Isabetta Elia, Alessandro Ponchione, Laura Gribaudo, Raffaella Sclavo, Cristina Nocciolini, Silvia Righetti, Maria Rosa Panelli, Silvana Guardione, Luisa Venturino, Anna Levrero, Paola Ricci, Maria Cristina Rumbolo, Monica Moneta, Rosaria Di Venanzo, Stefania Vallerga, Francesca Stella, Antonella D'Orazio, Maria Angela Mercurio, Maria Angela Santorso, Tatiana Zinerco, Laura Tessore, Antonella Magaglio, Simona Leonelli, Emanuela Toso, Federica Goito, Annarita Lorusso, Annalisa Tirelli, Antonella Laviola, Martina Pietrini, Concetta Disco, Raffaella Cagnazzo, Enrica Fava, Cinzia Samioli, Emanuela Goracci, Deborah D'Amore, Pamela Piantanida, Antonietta Occorso, Mirella Guglielmetti, Roberto Miroballi, Marina Onesti, Barbara Vigazzola, Monica Zinzini, Stella Vecchione, Franca Losano, Carmelina Laura Palumbo, Sonia Bicceri, Michela Murgia, Palma Tinaglia, Giovanna Laurendi, Silvana Dasse', Nadia Romani, Sonia Romani, Pamela Godi, Marianna Marcellino, Virginia Romano, Stefano Siviero, Cristina Maria Malgaroli, Benedetta Sarra, Vincenza Scuderi, Raffaella Russo, Maria Elena Sciutto, Francesca Facchetti, Silvia Destro, Claudia Destro, Ivana Giannini, Maria Di Carlo, Paola Lunari, Norma Silvestro, Liliana Guastella, Marisa

Pisati, Lia Gibiino, Cristina Scanavino, Claudia Valeriana Spanò, Federica Diano, Federica Stupino, Paola Essone, Francesca Marani, Paola Freguglia, Bruna Rapetti, Cinzia Rosa Grillo, Anna Racano, Gabriella Pelosi, Emanuela Giorlando, Silvia Sotgiu, Sonia De Marco, Pasqua Maria Pia Totaro, Cinzia Nitto, Tommasina Falbo, Pierina Le Rose, Alessandra Scerra, Marialuisa Rosati, Roberta Del Nevo, Michela De Santis, Danila De Gennaro, Maia Maddalena Miceli, Venera Castellitti, Angela Salvatore, Paola Lunedei, Agnese Regazzetti, Mariella Stasi, Francesca Di Stefano, Maria Loreta Pecoraro, Fabrizia Tassinari, Alessandra Pinotti, Concetta Cristina Tripodi, Chiara Maria Crespiatico, Sabina Liuzza, Maria Concetta Fucale, Giovanna Magnozzi, Lidia Fusi, Laura Carrara, Claudia Amadio, Maria Grazia Puglisi, Daniela Gaudenzi, Maria Elena Rossi, Claudia Cigognini, Barbara Limonta, Paola Aldovini, Michela Roggerini, Simona Anna Tosca Cozzi, Annalisa Maria Colombo, Maria Rosa Curro', Laura Grandi, Loredana Esposito, Paola Porta, Donata Gabutti, Luisa Merlino, Clara Mainelli, Elisabetta Galli, Monica Valagussa, Tania Zuccotti, Brunella Iannotti, Elisa Locatelli, Amelia Granese, Francesca Marchioretta, Rosa La Pignola, Alessandra Freddi, Margherita Franco, Claudia Teppa, Igor Marino, Stefania Viansone, Lucia Maria Ferraris, Gina Di Sessa, Nunzia Di Martino, Linda Odella, Chiara Migliavacca, Rosanna Mavilia, Ornella De Vito, Anna Ossola, Elisa Garzino, Mariarita Nosenzo, Elisa Lucchetta, Sara Gianella, Milena Gallo, Annamaria Nuzzolo, Lucia Giffoni, Silvia Salina, Virginia Gaspari, Dominga Gheno, Egle Derchi, Anna Maria Mozzone, Angela Morra, Rossana Vinci e Laura Piccoli, rappresentati e difesi dall'avvocato Maurizio Riommi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione, 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

Simona Fanella, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Terza-bis, 22 gennaio 2021, n. 899;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2021 il Cons. Vincenzo Lopilato.

L'udienza si è svolta ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, e dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto dalla circolare del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa 13 marzo 2020, n. 6305.

FATTO e DIRITTO

1.- Le parti indicate in epigrafe, titolari di diploma di maturità magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, hanno impugnato, innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (per i motivi riproposti in sede di appello e riportati oltre) il decreto ministeriale n. 495 del 2016 nella parte in cui, disciplinando le modalità di scioglimento della riserva nei confronti dei docenti già iscritti con riserva nelle graduatorie ad esaurimento (g.a.e.) entro il termine dell'8 luglio 2016, non prevederebbe la possibilità di inserimento nella terza fascia della graduatoria ad esaurimento o in una eventuale graduatoria aggiuntiva dei docenti che hanno conseguito il suddetto diploma magistrale.

2.- Il Tribunale amministrativo, con sentenza 22 gennaio 2021, n. 899, ha rigettato il ricorso.

3.- I ricorrenti in primo grado hanno proposto appello, deducendo l'illegittimità degli atti impugnati e l'erroneità della sentenza per le seguenti ragioni:

a) il diploma magistrale in esame avrebbe valenza abilitante alla luce di quanto previsto dall'art. 197 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297; dall'art. 15, comma 7, del d.p.r. 23 luglio 1998, n. 323; dal d.p.r. 25 marzo 2014, che avrebbe recepito quanto stabilito dalla decisione di questo Consiglio n. 1763 del 2015; dall'art. 4, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87; dall'ordinanza ministeriale n. 60 del 2020;

b) l'annullamento del decreto ministeriale n. 235 del 2014, con decisione di questo Consiglio n. 1763 del 2015, avrebbe efficacia *erga omnes*;

4.- Si è costituito in giudizio il Ministero chiedendo, alla luce degli orientamenti consolidati della giurisprudenza amministrativa, il rigetto dell'appello.

5.- La causa è stata decisa all'esito della camera di consiglio del 15 luglio 2021, con la presente sentenza in forma semplificata.

6.- La Sezione, alla luce delle decisioni assunte dall'Adunanza plenaria con sentenza 20 dicembre 2017, n. 11 e 27 febbraio 2019, nn. 4 e 5, è costante nel ritenere non fondate le censure analoghe a quelle riproposte in questa sede.

E', pertanto, sufficiente, ai sensi dell'art. 74 cod. proc. amm., avendo riguardo alle doglianze prospettate, riportare di seguito, in sintesi, le ragioni del rigetto, richiamando le seguenti argomentazioni contenute in una recente sentenza della Sezione (26 luglio 2021, n. 5556):

a) *«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»;*

- «l'abilitazione all'insegnamento nella scuola materna ed elementare ex artt. 194 e 197 d.lgs. 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.lgs. 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.lgs. 297/1994)»;

- «né potrebbe diversamente argomentarsi sulla base della disciplina operante per le graduatorie provinciali scolastiche che, ai sensi dell'art. 16, comma 3, o.m. n. 60 del 2020, consente ai soli soggetti immessi in ruolo con riserva di fare domanda di inclusione nelle corrispondenti graduatorie provinciali per le supplenze (g.p.s.); «trattasi di previsioni non interferenti con le questioni oggetto dell'odierno giudizio»; «difatti, un ipotetico rigetto della domanda di inclusione nelle g.p.s., opposto dall'amministrazione nei confronti di docenti titolari di diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002 - inseriti nelle gae. in virtù di un favorevole ordine cautelare e successivamente immessi in ruolo senza clausola di riserva, per scorrimento delle medesime graduatorie in cui le parti private erano state interinalmente inserite -, motivato sulla base della mancata espressa formulazione (all'atto dell'immissione in ruolo) di una clausola di riserva correlata all'esito del giudizio, non può certo implicare la volontà dell'amministrazione di modificare la disciplina ministeriale censurata in prime cure, riguardante i titoli di inserimento nelle g.a.e., né può determinare un consolidamento della posizione del docente, comunque immesso in ruolo sulla base di un inserimento nelle gae (come osservato) precario, determinato da un'ordinanza cautelare suscettibile di essere travolta in caso di esito sfavorevole del giudizio di merito»; «in siffatte ipotesi, il rigetto della domanda di inclusione nelle g.p.s., piuttosto, pone differenti questioni interpretative e di legittimità - concernenti l'art. 16, comma 3, O.M. n. 60 del 2020 e le eventuali decisioni (applicative) di diniego assunte dall'amministrazione in relazione a docenti comunque privi di una posizione consolidata -, la cui trattazione, tuttavia, esula dal perimetro oggettivo del presente giudizio».

b) «il d.m. 235/2014 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 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, atteso che i criteri di aggiornamento hanno efficacia limitata nel tempo perché valgono solo per il triennio 2014-2017»;

- «sotto altro profilo, il d.m. 235 del 2014 presenta caratteristiche 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, della 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. 235/2014, 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. 235/2014 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».

7.- La natura della controversia e i contrasti giurisprudenziali che si sono registrati in materia giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe;
- b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Andrea Pannone, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

L'ESTENSORE
Vincenzo Lopilato

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO