

Publicato il 16/05/2022

N. 06147/2022 REG.PROV.COLL.
N. 07883/2014 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 7883 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da Patrizia Abatiello, Albo Paola, Amelia Elisa, Aprea Immacolata, Badaracco Roberta, Baldari Anna Melisandra Regina, Bavella Giuseppina, Bellanova Antonietta, Berti Morena, Biondi Luisa, Blasi Giuseppina Maria, Bonanno Carmen, Borriello Florinda, Bove Marianna, Brancaleoni Emanuela, Brunacci Loredana, Mariangela Buccheri, Buonanno Francesca, Cacciapuoti Anna Maria, Caiati Franca, Calise Carla, Cristina Calza, Cataldi Claudia, Cecere Concetta, Cereghino Cinzia, Cerritelli Marianna, Cherubin Alessandra, Ciocca Simonetta, Cirillo Mirella, Civinini Nadia, Colella

Antonietta, Colella Francesca, Conca Laura, Conti Barbara, Corea Enza, Costella Sandra, Crinieri Giuseppina, Croce Anna, Cuccia Anna Maria, Cuccui Giovanna Francesca, Cunti Daniela, D'Alessandro Maria Carmela, D'Angelo Gelsomina, D'Angiolella Pasqua, De Chiara Antonietta, De Chiara Raffaella, De Felice Antonella, De Matteo Gabriella, De Stefanis Maria Luigia, Della Corte Maddalena, Della Porta Giuseppina, Delpiano Elisa, Desiante Mariella, Di Caterino Caterina, Di Caterino Concetta, Di Iulio Donatella, Di Rubba Daniela, Diana Tiziana, Dionisio Carolina, Epico Dorotea, Erbi' Stefania, Esposito Rosanna, Famulari Alessandra, Farina Adriana, Fazio Giovanna, Ferraro Alessandra, Fiengo Stefania, Foceri Amalia, Foceri Concetta, Frigeri Liliana, Frustaci Lucia, Gagliano Rossella, Gandolfo Mariangela, Garibaldi Alessandra, Garieri Antonietta, Garofalo Paola, Gatti Susanna, Gazzaneo Annamaria, Golino Annalisa, Grande Maria Carmela, Gualandi Simona, Iuliano Rosa, Jezzi Susanna Simona, Lacalamita Ada, Lanzetti Nives, Larocca Vincenzina, Lega Anna, Lepre Lucia, Leri Angela, Longo Tiziana, Longobardi Assunta, Lucanto Teresa, Manzo Francesca, Marchese Rossella, Marinacci Maria Teresa, Marra Rosa, Mastroianni Rosalba, Mattiazzo Daniela, Mazzei Antonella, Michelino Daniela, Migliaccio Nicoletta, Migliaccio Severina, Migliavacca Maria Grazia, Montanaro Immacolata, Montironi Silvia, Napoli Anna Maria, Nardelli Angela, Nasta Francesca, Natale Elisabetta, Nicodemo Cecilia, Nugnes Maria Antonietta, Oliviero Maria Grazia, Oliviero Silvana, Panebianco Nicolina, Pellegrini Maria Cristina, Pezzullo Grazia, Polverino Maria, Proserpio Loredana, Puglisi Maria, Riganello Stefania, Romanelli Roberta, Ruggirello Rosanna, Ruo Maria Maddalena, Ruperto Costanza, Sangiorgio Rita, Sannino Cira, Cinzia Sannola, Santini Gabriella, Santoro Maria Rosaria, Sebastiani Federica, Sessa Maddalena, Siena Anna, Silvestrini Fabiola, Simone Silvia, Sposi Marianna, Surgo Silvana, Taddia Alba, Tartaro Angelina, Torta Cinzia, Truglio Cinzia, Turco Giuseppina, Umbriano Rosaria, Valentino Nunzia, Verdino Nicolina, Verrone Maria, Verrone Concetta, Vianale Anna, Vitale Grazia,

Vitetta Carmela, Zumbino Monica, rappresentati e difesi dall'avvocato Tiziana Sponga, con domicilio eletto presso lo studio Salvatore Russo in Roma, via Ottaviano, 9;

contro

Ministero dell'Istruzione , dell'Universita' e della Ricerca, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 235/2014, trasmesso e pubblicato con nota prot. 999 del 9 aprile 2014, recante disposizioni per l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo, valevoli per il triennio scolastico 2014/2015 - 2015/2016 e 2016/2017, nella parte in cui, non consente ai ricorrenti, nella loro qualità di docenti abilitati in quanto titolari del diploma di scuola magistrale entro l'anno scolastico 2001/2002: in via principale, l'iscrizione nella graduatoria ad esaurimento di terza fascia per la classe di concorso Scuola dell'Infanzia (AAAA); in via subordinata, l'iscrizione nella graduatoria aggiunta (quarta fascia) già costituita in coda alla terza fascia delle graduatorie ad esaurimento per la classe di concorso Scuola dell'Infanzia (AAAA); di tutti gli atti di aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento emessi successivamente alla L. 296/2006, disposti con D.D.G. 16 marzo 2007, con D.M. n. 42 dell'8 aprile 2009 e, infine, con D.M. n. 44 del 12 maggio 2011, nonché delle relative graduatorie, nella parte in cui non hanno previsto l'inserimento nella terza fascia delle graduatorie ad esaurimento dei docenti abilitati e titolari del diploma di scuola magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002;

- del D.M. n. 53 del 14 giugno 2012, espressamente richiamato dal D.M. n. 235/2014, nella parte in cui sono stati previsti nuovi inserimenti nelle graduatorie valide per l'assunzione a tempo indeterminato, con la creazione di una fascia

aggiuntiva (subordinata) alla terza fascia, mentre non è stato previsto l'inserimento nella medesima fascia aggiuntiva (subordinata) dei docenti abilitati e titolari del diploma di scuola magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia il 12\12\2014:

- della graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per gli anni scolastici 2014/15; 2015/16 e 2015/17 nella parte in cui non risultavano inseriti i nominativi dei ricorrenti in possesso di valido titolo abilitante, come il diploma magistrale conseguito entro l'anno 2001/2002, la laurea SFP o di altra laurea, la laurea conseguita con la partecipazione ai PAS, abilitazione conseguita con il TFA, l'idoneità al concorso a cattedra;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia il 14\05\2015:

- dei medesimi atti già gravati, per motivi analoghi a quelli già formulati;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia il 13\11\2015:

- della graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2015/16;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia il 12\10\2016:

- del DM n. 495/2016 recante disposizioni relativamente alle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo, nonché della graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.495/2016, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2016/17;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia il 16\11\2015:

- dell'ulteriore graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.495/2016, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2016/17;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia il 27\09\2017:

- del DM n. 400 del 12 giugno 2017 e della graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2017/18;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia il 14\11\2017:

- dell'ulteriore graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2017/18;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Abatiello Patrizia l'8\10\2018:

- del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Direzione Generale per il Personale Scolastico (di seguito MIUR), n. 506 del 19 giugno 2018, trasmesso e pubblicato con nota n. 28670 del 20 giugno 2018, recante disposizioni relativamente *"all'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo - operazioni di carattere annuale"*, nella parte in cui, pur prevedendo la possibilità dei docenti che hanno conseguito il titolo abilitativo entro il 9 luglio 2018 di ottenere l'inclusione a pieno titolo nelle GAE e, quindi, nel prevedere una sostanziale riapertura delle graduatorie in favore di tali soggetti, non contempla analoga possibilità a favore dei docenti abilitati che hanno conseguito il diploma magistrale entro l'a.s. 2001/2002;

- dell'art. 5 del D.M. n. 506 del 2018 nella parte in cui, sancendo che *"per quanto non previsto dal presente decreto trovano applicazione le disposizioni contenute nelle norme citate in premessa ed in particolare quelle contenute nel D.M. 235 del 1 aprile 2014, di cui il presente provvedimento è parte integrante"*, fa sostanzialmente rivivere l'art. 1 del D.M. n. 235/2014, già annullato in parte qua dal Consiglio di Stato;

- dell'art. 4, comma 1, del medesimo D.M. n. 506 del 2018, rubricato “*Modalità di presentazione delle domande*”, laddove stabilisce che “*Le domande di inclusione a pieno titolo nelle graduatorie ad esaurimento e di rideterminazione del punteggio per i docenti di cui all'art. 6 (mod. 2), di aggiornamento dei titoli di riserva di cui alla legge n. 68/99 (mod. 3), o di inclusione negli elenchi del sostegno o negli elenchi relativi ai metodi didattici differenziati (mod. 4), corredate delle relative dichiarazioni sostitutive di certificazione, dovranno essere presentate a decorrere dal 21 giugno 2018 sino al 9 luglio 2018, esclusivamente con modalità web in conformità al codice dell'amministrazione digitali di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, aggiornato dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 59, con le medesime modalità già utilizzate per la presentazione della domanda di aggiornamento / permanenza / trasferimento / conferma o di scioglimento riserva delle graduatorie ad esaurimento valide per il triennio 2014/15, 2015/16 e 2016/17, descritte all'art. 9, comma 3, del D.M. 235 del 1 aprile 2014, al quale si rinvia*” e, quali atti presupposti/richiamati, degli artt. 9 e 10 del n. 235/2014, nella parte in cui sanciscono rispettivamente che “*la domanda (...) dovrà essere presentata esclusivamente con modalità WEB [...]*” secondo le seguenti modalità “[...] a) *registrazione del personale interessato; tale operazione, che prevede anche una fase di riconoscimento fisico presso una istituzione scolastica, qualora non sia stata già compiuta in precedenza, può essere sin da ora effettuata, secondo le procedure indicate nell'apposita sezione dedicata, "Istanze on line - presentazione delle Istanze via web - registrazione", presente sull'home page del sito internet di questo Ministero (www.istruzione.it); b) inserimento della domanda via web. Detta operazione viene effettuata dal 10 aprile 2014 al 10 maggio 2014 (entro le ore 14,00) nella sezione dedicata, "Istanze on line - presentazione delle Istanze via web - inserimento", presente sul sito internet del Ministero*”, e che “*è motivo di esclusione (...) la domanda presentata in modalità difforme da quanto previsto dall'art. 9, commi 2 e 3*”;

- delle graduatorie ad esaurimento definitive ripubblicate, ai sensi del DM 506/2018, dai vari Dirigenti pro tempore degli Uffici Scolastici Regionali e degli Ambiti Territoriali Provinciali d'Italia – qui resistenti – valide per l'anno scolastico 2018/2019, per le classi di concorso Scuola Primaria (EEEE) e Scuola dell'Infanzia (AAAA) come da TABELLA, nelle

parti in cui non prevedono, o lo prevedono con riserva, l'inserimento dei ricorrenti, ognuno per la propria provincia e per la propria classe di concorso

QUALE ATTI PRESUPPOSTI, ove necessario e per quanto di interesse

- di tutti gli atti e provvedimenti presupposti, connessi e/o collegati, antecedenti o conseguenti che impediscono l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti in possesso di diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002, ivi compresi tutti gli atti di aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento emessi successivamente alla legge n. 296/2006 e le stesse graduatorie ad esaurimento già pubblicate senza l'inserimento in terza fascia dei ricorrenti.

NONCHÈ PER LA DECLARATORIA

- del diritto dei ricorrenti, nella qualità di docenti abilitati quali titolari del diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002, ad essere inseriti nella III fascia delle graduatorie ad esaurimento.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti 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 smaltimento del giorno 13 maggio 2022 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Questi i fatti per cui è causa.

Con il ricorso introduttivo del giudizio, depositato in data 13 giugno 2014, gli esponenti hanno riferito di essere docenti precari abilitati all'insegnamento in virtù del diploma di maturità magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002, al termine di corsi triennali oppure quinquennali sperimentali della Scuola Magistrale, e di aspirare ad essere inseriti, per la classe di concorso Scuola dell'Infanzia (AAAA), nelle graduatorie previste dall'art. 401 del D. Lgs. 297/1994, valide per l'assunzione a tempo indeterminato sul 50% dei posti annualmente banditi dal MIUR. Hanno chiesto l'annullamento degli atti in epigrafe ed in particolare del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 235/2014, pubblicato in data 09.04.2014, recante disposizioni per l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educative, vevoli per il triennio scolastico 2014/15, 2015/16 e 2016/17, nella parte in cui non consente ai docenti abilitati titolari del diploma di scuola magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002 in via principale l'iscrizione nella graduatoria ad esaurimento di III fascia, in via subordinata l'iscrizione nella graduatoria aggiuntiva (IV fascia) già costituita in coda alla III fascia delle graduatorie ad esaurimento per la classe di concorso Scuola dell'Infanzia. A sostegno della loro domanda hanno formulato i motivi di diritto sintetizzati come segue:

- illegittimità della presentazione della domanda di aggiornamento in forma esclusivamente telematica per violazione dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.p.r. 487/1994 e dell'articolo 4 del d.p.r. 11 febbraio 2005, n. 68;
- la Legge finanziaria n. 296/06 avrebbe inteso semplicemente determinare la chiusura a inserimenti di nuovi abilitati nella terza fascia della graduatoria (che è quella costituita dai docenti che hanno superato le prove di un precedente concorso per titoli ed esami, anche a soli fini abilitativi, e da quelli che erano inseriti, alla data di entrata in vigore della L. 124/1999, in una graduatoria per l'assunzione del personale non di ruolo. In quest'ultima fascia sono stati inseriti nel tempo gli idonei dei concorsi a cattedre, e quanti hanno conseguito l'abilitazione al termine delle scuole di specializzazione per l'insegnamento nelle scuole secondarie);

- con il DPR del 25.03.2014 il MIUR avrebbe impedito, per tutti gli aggiornamenti precedenti, l'inserimento degli stessi ricorrenti nelle graduatorie prima permanenti e poi ad esaurimento, laddove nessuna norma di rango primario impedirebbe l'attuale inserimento dei ricorrenti nella III fascia delle graduatorie ad esaurimento;
- la domanda avanzata dai ricorrenti di inserimento nella III fascia delle graduatorie ad esaurimento per gli anni scolastici 2014-2015, 2015-2016 e 2016-2017, non potrebbe essere considerata tardiva in ragione dell'avvenuta emissione del Decreto del Presidente della Repubblica del 25.04.2014, con cui sarebbe stata consacrata l'illegittimità del comportamento del MIUR e sarebbe stato restituito al diploma magistrale, conseguito entro l'a.s. 2001/2002, il reale valore di titolo abilitante all'insegnamento a tutti gli effetti: i termini per impugnare un atto amministrativo, decorrerebbero solo dal momento in cui vi è la consapevolezza e la percezione dell'illegittimità e della lesività del medesimo atto nella sfera giuridica dei soggetti, consapevolezza che, nella fattispecie in esame, si sarebbe concretizzata solamente con l'emissione del DPR del 25.03.2014;
- in via subordinata, qualora si ritenesse tardiva la domanda di inserimento nella III fascia delle graduatorie ad esaurimento, i ricorrenti hanno chiesto l'inserimento dei medesimi nella fascia aggiuntiva delle graduatorie ad esaurimento: la perdurante vigenza del doppio canale di reclutamento, il cui naturale corollario sarebbe la creazione di una fascia subordinata in cui possano confluire, dopo la conformazione ad esaurimento delle precedenti fasce, tutti i docenti comunque abilitati, sarebbe stata comprovata dalla legge n. 14 del 24 febbraio 2012, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216;
- la genesi storica delle fasce delle graduatorie, concepite come strumento di salvaguardia dei precedenti percorsi di abilitazione, con conseguente progressiva configurazione ad esaurimento, inizialmente delle prime due fasce e

successivamente della terza fascia, non avrebbe mai fatto venire meno il vincolo normativo del doppio canale di reclutamento;

- le norme che prevedono la IV fascia delle graduatorie (art. 1, comma 605, lett. c, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; art. 9, comma 20, della legge 12 luglio 2011, n. 106; art. 14, comma 2-ter, della legge 24 febbraio 2012, n. 14) sarebbero costituzionalmente illegittime ove intese come articolazione interna alle unitarie graduatorie ad esaurimento riservata ad un numero chiuso di docenti abilitati secondo le medesime procedure previste per i docenti già inseriti in terza fascia;

- la configurazione della IV fascia come fascia ad esaurimento, non aperta a nuovi ingressi, determinerebbe, inoltre, un evidente il vulnus ai principi di derivazione costituzionale e comunitaria: il conferimento delle supplenze temporanee su posti vacanti e disponibili risponderebbe all'esigenza di parametrare nella scuola una flessibilità in entrata che comporterebbe una situazione di precarietà, che sarebbe bilanciata da una aspettativa di immissione in ruolo garantito dallo scorrimento delle graduatorie permanenti;

- in conclusione: *“il conferimento dell'incarico di supplenza annuale su posti vacanti e disponibili in organico, può essere considerato costituzionalmente e comunitariamente legittimo soltanto se tale supplenza è il veicolo attraverso il quale l'incaricato possa aspirare all'assunzione a tempo indeterminato. Ciò è possibile soltanto se l'assunzione a termine sui posti vacanti e disponibili consente di maturare punteggio di servizio, utile per la progressione in graduatoria, cui è correlata l'immissione in ruolo ex art. 399 del T.U. di cui al D.Lgs. n. 297 del 1994 più volte citato”*.

Con ordinanza n. 8730 del 6 agosto 2014 è stato ordinato all'Amministrazione resistente di produrre *“una dettagliata relazione in ordine ai fatti enunciati ed alle doglianze formulate con l'atto di gravame”*, ritenuta necessaria al fine di un compiuto scrutinio della istanza cautelare.

Il Ministero ha eseguito la predetta ordinanza, versando in atti in data 2 settembre 2014 la documentazione richiesta.

Successivamente, con un primo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 12 dicembre 2014, è stata impugnata la graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per gli anni scolastici 2014/15; 2015/16 e 2015/17 nella parte in cui non risultavano inseriti i nominativi dei ricorrenti in possesso di valido titolo abilitante, come il diploma magistrale conseguito entro l'anno 2001/2002, la laurea SFP o di altra laurea, la laurea conseguita con la partecipazione ai PAS, abilitazione conseguita con il TFA, l'idoneità al concorso a cattedra.

Quindi, con un secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 14 maggio 2015, sono stati impugnati i medesimi atti già gravati, per motivi analoghi a quelli già formulati.

Con ordinanza n. 2401 dell'8 giugno 2015 (confermata dalla successiva n. 5526 del 10 dicembre 2015), è stata accolta l'istanza cautelare *“ai fini dell'inclusione da parte dell'Amministrazione della parte ricorrente nella procedura in questione”*, *“considerato che il Consiglio di Stato, Sezione VI, ha di recente esaminato nella sede di merito la medesima questione sottoposta all'esame del Collegio con il presente ricorso, emettendo la sentenza di accoglimento in data 16/04/2015 n. 1973/2015, con la quale ha annullato il decreto ministeriale n. 235/2014, nella parte in cui non ha consentito agli originari ricorrenti, docenti in possesso del titolo abilitante di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, l'iscrizione nelle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento”*.

Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 13 novembre 2015, è stata impugnata la graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2015/16.

Con ordinanza n. 6709 de 10 giugno 2016, *“rilevato che la questione sottoposta all'esame del Collegio riguarda la possibilità, o meno, di inserimento nelle graduatorie ad esaurimento di aspiranti docenti, in possesso di diploma magistrale con valore abilitante, conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002 che, all'esito della proposizione di appello avverso svariate sentenze pronunziate da questa Sezione, ha indotto*

la Sesta Sezione del Consiglio di Stato a rimettere la questione alla decisione dell'Adunanza Plenaria (cfr. ordinanza n.364/2016)”, la causa è stata rinviata in attesa della decisione.

Con il quarto ricorso per motivi aggiunti, depositato il 12 ottobre 2016, è stato impugnato il DM n. 495/2016 recante disposizioni relativamente alle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo, nonché la graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.495/2016, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2016/17.

Con il quinto ricorso per motivi aggiunti, depositato il 16 novembre 2016, è stata impugnata l'ulteriore graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.495/2016, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2016/17.

Con il sesto ricorso per motivi aggiunti, depositato il 27 settembre 2017, è stato impugnato il DM n. 400 del 12 giugno 2017 e la graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2017/18.

Con il settimo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 14 novembre 2017, è stata impugnata l'ulteriore graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2017/18.

Con l'ottavo ricorso per motivi aggiunti, depositato l'8 ottobre 2018, viene impugnato il DM n. 506 del 19 giugno 2018 e la graduatoria ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicata ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per l'anno scolastico 2018/19.

Infine, all'udienza del 13 maggio 2022 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Il ricorso introduttivo del giudizio e tutti i successivi motivi aggiunti sono infondati nella parte in cui impugnano i DM recanti disposizioni per l'aggiornamento delle graduatorie. Sussiste invece il difetto di giurisdizione del giudice adito per la parte in cui vengono impugnate le graduatorie.

3. Si procede con lo scrutinio delle censure – trasversalmente formulate in tutti i ricorsi in esame – con le quali vengono censurati i D.M. recanti disposizioni per l'aggiornamento delle graduatorie.

4. Su questioni analoghe alla presente si è già pronunciata reiteratamente la giurisprudenza amministrativa (Ad. Pl. n. 5/2019; Ad. Pl. n. 4/2019; Ad. Pl. n. 11/2017; Tar Roma n. 4460/2015; 2749/2015; 2748/2015; 9503/2014).

In estrema sintesi, è stato chiarito che l'inserimento nelle già graduatorie permanenti – come scaturite dalla attuazione della legge n. 124 del 1999 – attuali GAE non è più consentito.

Le due disposizioni normative che non consentono più i nuovi inserimenti nelle GAE - D.L. 13 maggio 2011 n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106 e il D.L. 29 dicembre 2011 n. 216 convertito in legge 24 febbraio 2012, n. 14 - sono molto chiare e contengono l'abrogazione della norma in base alla quale gli inserimenti del personale mano a mano abilitatosi secondo il previgente sistema di abilitazione poteva essere inserito nelle dette graduatorie e cioè l'invocato D.L. 7 aprile 2004, n. 97 convertito in legge 4 giugno 2004, n. 143.

Testualmente l'art. 19, comma 20 del D.L. n. 70 del 2011 stabilisce che: *“20. Il primo periodo dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, è sostituito dal seguente: «A decorrere dall'anno scolastico 2011/2012, senza possibilità di ulteriori nuovi inserimenti, l'aggiornamento delle graduatorie, divenute ad esaurimento in forza dell'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è effettuato con cadenza triennale e con possibilità di trasferimento in un'unica provincia secondo il proprio punteggio, nel rispetto della fascia di appartenenza. L'aggiornamento delle graduatorie*

di istituto, di cui all' articolo 5, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131, per il conferimento delle supplenze ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della legge 3 maggio 1999, n. 124, è effettuato con cadenza triennale”.

In sostanza dunque la norma, rispetto a quanto stabilito dal D.L. n. 97 del 2004 che aveva consentito l'integrazione della terza fascia, sancisce due principi: la cadenza triennale dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento, prevista come biennale a cura dell'art. 1, comma 4 del decreto legge citato; l'impossibilità di nuovi inserimenti.

A sua volta l'art. 14, comma 2 ter del D.L. n. 216 del 2011 ha confermato la impossibilità di nuovi inserimenti nelle GAE: *“Fermo restando che le graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 1, commi 605, lettera c), e 607, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, restano chiuse, ...”*, ed ha istituito la IV fascia a causa della circostanza che, dagli inserimenti, erano rimaste escluse alcune categorie speciali di docenti, destinatari o di regimi transitori o che avevano in corso il conseguimento del titolo abilitante al momento delle modifiche ordinamentali apportate al regime abilitativo: coloro che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID); coloro che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato il secondo e il terzo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle classi di concorso 31/A e 32/A e di strumento musicale nella scuola media della classe di concorso 77/A; coloro che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi di laurea in scienze della formazione primaria negli anni accademici 2008-2009, 2009-2010 e 2010-2011 (in questo senso, si vedano TAR Lazio, 4460/2015; n. 2748/2015).

5. Sulle questioni che occupano, è intervenuta l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, dapprima con la sentenza n. 11/2017 – cui si rimanda integralmente – con la quale sono stati enunciati i seguenti principi di diritto:

- “1. Il termine per impugnare il provvedimento amministrativo decorre dalla piena conoscenza dell'atto e dei suoi effetti lesivi e non assume alcun rilievo, al fine di differire il dies a quo di decorrenza del termine decadenziale, l'erroneo convincimento soggettivo dell'infondatezza della

propria pretesa. Deve, pertanto, escludersi, fatta eccezione per l'ipotesi degli atti plurimi con effetti inscindibili, che il sopravvenuto annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo possa giovare ai cointeressati che non abbiano tempestivamente proposto il gravame e, per i quali, pertanto, si è già verificata una situazione di inoppugnabilità, con conseguente "esaurimento" del relativo rapporto giuridico.

- 2. Il possesso del solo diploma magistrale, sebbene conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, non costituisce titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo istituite dall'articolo 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296'.

Successivamente, con le sentenze n. 4 e n. 5, l'Adunanza Plenaria, nel ribadire quanto già rilevato con la predetta decisione, ha ulteriormente precisato che:

“1. L'art. 26, comma 6, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 62, e l'art. 4, decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, non hanno determinato la sopravvenuta carenza di interesse dei titolari di diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002, ad ottenere l'inserimento nelle GAE, atteso che le GAE continuano a costituire canale di accesso per la copertura dei posti vacanti del personale docente ed educativo nelle scuole primarie e dell'infanzia.

2. Il giudicato amministrativo ha di regola effetti limitati alle parti del giudizio e non produce effetti a favore dei cointeressati che non abbiano tempestivamente impugnato. I casi di giudicato con effetti ultra partes sono eccezionali e si giustificano in ragione dell'inscindibilità degli effetti dell'atto o dell'inscindibilità del vizio dedotto: in particolare, l'indivisibilità degli effetti del giudicato presuppone l'esistenza di un legame altrettanto inscindibile fra le posizioni dei destinatari, in modo da rendere inconcepibile, logicamente, ancor prima che giuridicamente, che l'atto annullato possa continuare ad esistere per quei destinatari che non lo hanno impugnato. Per tali ragioni deve escludersi che l'indivisibilità possa operare con riferimento a effetti del giudicato diversi da quelli caducanti e, quindi, per gli effetti conformativi, ordinatori, additivi o di accertamento della fondatezza della pretesa azionata, che operano solo nei confronti delle parti del giudizio.

3. *L'annullamento dei decreti ministeriali di aggiornamento delle GAE (in particolare del d.m. n. 235 del 2014), nella parte in cui non consentono ai diplomati magistrali l'inserimento in graduatoria, produce un effetto non propriamente caducante (stante l'assenza nel d.m. di alcuna previsione, suscettibile di essere caducata, diretta a disciplinare l'accesso in graduatoria da parte di chi non sia già inserito), ma, sostanzialmente, di accertamento della pretesa all'inserimento e, di conseguenza, determina un effetto additivo/conformativo: tale giudicato, pertanto, a prescindere dalla natura giuridica dei decreti ministeriali, non si estende a soggetti diversi dagli originari ricorrenti.*
4. *Ai diplomati magistrali che non abbiano presentato tempestivamente domanda per l'inserimento nelle GAE o che non abbiano tempestivamente impugnato l'atto con cui la loro domanda è stata respinta, è preclusa l'impugnazione dei decreti ministeriali che si limitano a prevedere i criteri per l'aggiornamento delle GAE, atteso che detti decreti di aggiornamento non producono alcun effetto lesivo nei loro confronti, né è possibile individuare in essi la fonte (o la rinnovazione) dell'effetto lesivo consistente nell'esclusione dalle graduatorie.*
5. *Il termine per impugnare il provvedimento amministrativo decorre dalla piena conoscenza dell'atto e dei suoi effetti lesivi e non assume alcun rilievo, al fine di differire il dies a quo di decorrenza del termine decadenziale, l'erroneo convincimento soggettivo dell'infondatezza della propria pretesa. Deve, pertanto, escludersi, che il sopravvenuto annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo possa giovare ai cointeressati che non abbiano tempestivamente proposto il gravame e per i quali, pertanto, si è già verificata una situazione di inoppugnabilità, con conseguente "esaurimento" del relativo rapporto giuridico.*
6. *Il possesso del solo diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002 non costituisce titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo istituite dall'articolo 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*
7. *L'istituto del c.d. prospective overruling (che limita la retroattività dell'interpretazione giurisprudenziale) non può invocarsi per giustificare la perdurante applicazione di un orientamento interpretativo non espressione di un diritto vivente, perché sviluppatosi in un arco temporale di pochi mesi e perché fondato su premesse processuali e conclusioni sostanziali che presentano profili di contrarietà a consolidati indirizzi*

giurisprudenziali di segno opposto, specie quando l'irretroattività della nuova esegesi avrebbe l'effetto di sacrificare la legittima aspettativa di un'ampia platea di soggetti controinteressati, producendo così effetti in danno degli stessi. Non ricorrono, pertanto, i presupposti i presupposti per modulare in maniera non retroattiva l'efficacia temporale dei principi di diritto enunciati dalla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 11 del 2017".

6. Pertanto, conformemente ai principi di diritto espressi dall'Adunanza Plenaria, il ricorso introduttivo del giudizio ed i motivi aggiunti devono essere respinti perché infondati nella parte in cui impugnano i DM recanti disposizioni per l'aggiornamento delle graduatorie.

7. Il ricorso introduttivo del giudizio ed i motivi aggiunti meglio in epigrafe indicati devono, poi, essere dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione in relazione alle domande di annullamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo, pubblicate ex D.M.235/2014, dagli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali per gli anni scolastici 2014/15, 2015/16, 2016/17, 2017/18 nella parte in cui non risultano inseriti i nominativi dei ricorrenti in possesso di valido titolo abilitante, come il diploma magistrale conseguito entro l'anno 2001/2002, la laurea SFP o di altra laurea, la laurea conseguita con la partecipazione ai PAS, abilitazione conseguita con il TFA, l'idoneità al concorso a cattedra.

Sul punto l'Ad. Pl. 11/2011 ha rilevato che: *“L'affermazione della residuale giurisdizione amministrativa sulle controversie inerenti a procedure concorsuali per l'assunzione, contemplata dall'art. 63, comma 4, d.lg. 165/2001 è limitata ai concorsi in senso stretto, cioè a quelle procedure che iniziano con l'emaneazione di un bando e sono caratterizzate dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria, la cui approvazione, individuando i "vincitori", rappresenta l'atto terminale del procedimento. In tale nozione di concorso non è compresa la fattispecie, delineata in materia scolastica dall'art. 401 d.lg. 297/1994, caratterizzata dall'inserimento in apposite graduatorie permanenti (oggi a esaurimento) dei docenti che sono in possesso di determinati requisiti (anche*

derivanti dalla partecipazione a concorsi), la quale è preordinata al conferimento delle cattedre che si rendono mano a mano disponibili. Infatti l'assenza di un bando, di una procedura di valutazione e, soprattutto, dell'atto di approvazione, colloca le procedure così articolate fuori dall'ambito concorsuale, ricomprendendole tra gli atti di gestione del rapporto di lavoro, di fronte ai quali sono configurabili soltanto diritti soggettivi, con conseguente giurisdizione del g.o. sulle controversie concernenti l'inserimento e la collocazione in graduatoria degli insegnanti che aspirano all'assunzione?.

Ha ulteriormente precisato che: *“L'impugnazione delle graduatorie permanenti o ad esaurimento del personale scolastico deve essere proposta innanzi al g.o. In materia di accertamento della giusta posizione degli insegnanti nelle graduatorie che li riguardano, sussiste la giurisdizione del g.o. perché, in questi casi, si verte in tema di accertamento di diritti di docenti già iscritti e deve ritenersi esclusa la configurabilità di una procedura concorsuale: invero, da un lato, si tratta di atti gestori del datore di lavoro pubblico a seguito della già avvenuta instaurazione del rapporto di pubblico impiego; dall'altro lato, non è configurabile la procedura concorsuale diretta alla assunzione in un impiego pubblico, per la quale sola vale la regola residuale (e speciale) della giurisdizione del giudice amministrativo”* (nello stesso senso, Sezioni Unite della Cassazione 8 febbraio 2011, n. 3032).

8. In conclusione, il ricorso introduttivo del giudizio ed i motivi aggiunti devono essere respinti perché infondati nella parte in cui impugnano i DM recanti disposizioni per l'aggiornamento delle graduatorie.

Devono essere dichiarati improcedibili per difetto di giurisdizione nella parte in cui impugnano le graduatorie.

9. In considerazione della complessità della vicenda, sussistono giustificate ragioni per disporre la compensazione delle spese legali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Stralcio), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- li respinge perché infondati nella parte in cui impugnano i DM recanti disposizioni per l'aggiornamento delle graduatorie;
- li dichiara improcedibili per difetto di giurisdizione nella parte in cui impugnano le graduatorie.

Spese compensate

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2022 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dagli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. Att. c.p.a. con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente FF

Achille Sinatra, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Ferrazzoli

IL PRESIDENTE
Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO

