



REPUBBLICA ITALIANA

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 9319 del 2014, proposto da Olimpia Manco, Liberata Palumbo, Filomena Nisi, Maria Rosa Di Prisco, Maria Alfieri, Anna Maria Gargiulo, Concetta Rullo, Enza Maria Paolino, Anna Angellotto, Fortuna Torpedine, Adriana Rungi, rappresentati e difesi dagli avvocati Leonardo Sagnibene, Annalisa Senese, con domicilio eletto presso Enrico Soprano in Roma, Via degli Avignonesi, 5;

contro

Ministero dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca - Ufficio scolastico regionale della Campania, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III BIS n. 4419/2014, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 maggio 2015 il consigliere Maurizio Meschino e udito per le parti l'avvocato dello Stato Venturini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I signori Filomena Nisi, Rosanova Imma, Alfieri Maria, Manco Olimpia, Cirillo Luisa, Palumbo Liberata, Angellotto Anna, Rullo Concetta, Casalino Antonio, Lauro Angelo, Gargiulo Anna Maria, Torpedine Fortuna, Di Mauro Marco, Rungi Adriana, Bevilacqua Cinzia, Ballo Margherita, Cacciapuoti Elisabetta, Cristiano Maria Rosaria, Esposito Francesca, Beneduce Francesco, Iorio Anna, De Felice Angela, Piscopo Anna, Di Prisco Maria Rosa, Panariello Giuseppe e Paolino Enza Maria (in seguito "ricorrenti"), con il ricorso n. 11611 del 2013, e motivi aggiunti, proposto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, hanno chiesto l'annullamento:

-a) con il ricorso introduttivo: del decreto ministeriale n. 58 del 25 luglio 2013, pubblicato in G.U. n. 60 del 30 luglio successivo, di attivazione dei corsi speciali per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento (PAS - Percorsi Abilitanti Speciali) nella parte in cui, ai commi 1 e 3 dell'art. 1, stabilisce quale requisito di ammissione l'aver prestato un precedente servizio di 540 giorni suddivisi in 3 anni scolastici da minimo 180 giorni ognuno; i ricorrenti hanno lamentato l'impossibilità di partecipare ai PAS malgrado in possesso del requisito del servizio di insegnamento prestato di 360 giorni valido per poter essere ammessi secondo la previgente normativa in tema di sessioni di abilitazione deducendo, in particolare, che la previsione del decreto ministeriale impugnato determina la vanificazione del proprio percorso di studi nonché della capacità professionale acquisita, precludendo la possibilità di conseguire l'abilitazione nella classe di concorso in cui i ricorrenti hanno finora insegnato;

b) con i motivi aggiunti (notificati il 26 gennaio 2014): della nota dell'Ufficio Scolastico Regionale (USR) per la Campania, prot. MIUR00DRCA n. 10171/U del 30 dicembre 2013, avente ad oggetto "Pubblicazione elenchi dei candidati aventi/non aventi i requisiti per l'accesso ai PAS per la Regione Campania" e dell'allegato elenco nella parte in cui esclude i ricorrenti; della nota dell'USR per la Campania prot. n. 736 del 31 gennaio 2014 avente ad oggetto la "Pubblicazione elenchi dei candidati non aventi i requisiti per l'accesso ai PAS per la Regione Campania" e dell'allegato elenco nella parte in cui esclude i ricorrenti.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza *bis*, con la sentenza n. 4419 del 2014, ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso e i motivi aggiunti, con compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

3. Con l'appello in epigrafe è chiesto l'annullamento della sentenza di primo grado, con domanda cautelare di sospensione dell'esecutività della sentenza e di ammissione con riserva dei ricorrenti ai percorsi abilitanti speciali di cui si tratta.

Alla camera di consiglio del 13 gennaio 2015 la domanda cautelare è stata accolta con l'ordinanza n. 195 del 2015, recante anche l'ammissione con riserva degli appellanti

4. All'udienza del 19 maggio 2015 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Nella sentenza di primo grado si afferma l'insussistenza di un interesse concreto e attuale dei ricorrenti alla decisione nel merito, non risultando dimostrato che essi stiano comunque frequentando il corso di formazione di cui si tratta *"al quale hanno chiesto l'ammissione con riserva con il ricorso introduttivo, respinta con provvedimento cautelare non impugnato"*, dovendosi anche considerare che l'eventuale accoglimento del ricorso non gioverebbe loro non potendo essere ammessi tardivamente al corso, dato che i bandi escludono dall'ammissione alle prove e all'esame chi abbia registrato assenze per più del 20 per cento del totale delle lezioni; né può essere annullata l'intera procedura essendo mancata la notifica ad almeno un controinteressato del ricorso per motivi aggiunti proposto avverso l'atto di "Pubblicazione elenchi dei candidati aventi/non aventi i requisiti per l'accesso ai PAS per la Regione Campania" (controinteressato da identificare tra gli ammessi alle graduatorie alle classi oggetto di domanda da parte dei ricorrenti).

Non sussiste altresì un autonomo interesse alla declaratoria di illegittimità ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., poiché, alla luce di quanto anche disposto dall'art. 30, comma 5, del codice, se la pronuncia di annullamento sia inutile è necessario che la domanda risarcitoria sia stata proposta nel relativo giudizio affinché il giudice pronunci sull'illegittimità dell'atto, incorrendosi altrimenti nel vizio della mancata corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

Un ulteriore profilo di improcedibilità del ricorso per carenza di interesse è dato dalla mancata impugnazione delle graduatorie di merito per l'ammissione ai PAS; in quanto atto finale e conclusivo del procedimento le graduatorie devono infatti essere impugnate anche in caso di ricorso avverso gli atti preparatori immediatamente lesivi proposto, come nella specie, al fine dell'immediata tutela giurisdizionale, anche cautelare, dell'ammissione con riserva; fermo, comunque, il vizio della mancata intimazione in giudizio dei controinteressati pur se si ritenesse l'interesse dei ricorrenti all'annullamento dell'intero concorso per illegittimità derivata dall'asserita illegittimità della loro esclusione.

2. Nell'appello si richiama in fatto, anzitutto, che in primo grado era stata pronunciata l'ordinanza cautelare n. 5035 del 2013 con la quale, ritenuto che le esigenze cautelari dei ricorrenti sarebbero risultate tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione della causa nel merito, era stata fissata per la relativa trattazione l'udienza pubblica del 3 aprile 2014 e che, nel frattempo, erano intervenute la comunicazione informatica dell'esclusione dai corsi dei ricorrenti e, poi, la pubblicazione degli elenchi dei candidati non aventi i requisiti per l'accesso ai PAS per la Regione Campania, impugnata dai ricorrenti con domanda di ammissione con riserva ai corsi attivati ai sensi del decreto direttoriale n. 58 del 2013.

Si censura quindi la sentenza di primo grado:

- per *errores in procedendo e in iudicando* ai sensi degli articoli 34, comma 3, e 88 cod. proc. amm., avendo respinto il ricorso nel merito a ragione della non ammissione con riserva dei ricorrenti, loro invero non concessa nella fase cautelare ai sensi della citata ordinanza n. 5035 del 2013, e sulla base di considerazioni afferenti a profili organizzativi dei corsi stessi, senza pronuncia, perciò, sulla domanda di annullamento del decreto ministeriale n. 58 del 2013 nella relativa parte e sulla fondatezza della pretesa dei ricorrenti di partecipazione ai PAS ovvero ai corsi che gli Atenei campani, e altri Atenei, hanno predisposto, in aggiunta a quelli per la prima annualità, proprio per i ricorrenti che avevano registrato assenze superiori al 20 per cento delle lezioni poiché ammessi in esecuzione di interventi giurisdizionali successivi all'inizio dei corsi;

- perché altresì erronea nell'aver affermato l'inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione delle graduatorie finali, non considerando che i ricorrenti hanno impugnato gli atti immediatamente lesivi di esclusione dai corsi e che non avevano alcun interesse a impugnare l'atto finale del procedimento non trattandosi, nella specie, di una procedura concorsuale ma idoneativa alla cui conclusione non vi sono concorrenti "graduati" ma soltanto inseriti in un elenco a seguito del superamento dell'esame finale;

- avendo tutto ciò impedito, infine, di rilevare l'erroneità del decreto ministeriale n. 58 del 2013, nella parte in cui per l'ammissione ai corsi speciali stabilisce il requisito di accesso della prestazione di almeno tre anni di servizio nel periodo decorrente dall'anno scolastico 1999 - 2000 fino all'anno scolastico 2011 - 2012, calcolati valutando l'anno scolastico corrispondente a un periodo di almeno 180 giorni ovvero quello valutabile come anno di servizio intero, in contrasto con tutta la normativa previgente in materia (art. 2, comma 4, della legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 1, comma 6-bis, della legge 27 ottobre 2000, n. 306, art. 2, comma 1-ter della legge 4 giugno 2004, n. 143 e relativi decreti ministeriali applicativi n. 21 e n. 85 del 2005); con tale normativa infatti il requisito per la partecipazione a corsi abilitanti speciali era stato sempre individuato nella prestazione di almeno 360 giorni di supplenza nell'arco temporale, e non già in un vincolo inerente un numero minimo di giorni di supplenza annuo nel triennio, comportando ciò l'effetto di discriminare i candidati privi di tale requisito e quindi l'impegno di quanti, in possesso dei previsti titoli di studio, abbiano maturato un rilevante servizio a tempo determinato pari o superiore a 360 giorni pur se distribuiti in modo più frammentario nel corso degli anni.

3. L'appello è fondato per le ragioni che seguono.

3.1. Il Collegio non ritiene sussistenti le cause di improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti affermate in primo grado, poiché:

- l'interesse dei ricorrenti alla decisione del ricorso nel merito permane anche all'esito della pronuncia resa in sede cautelare in primo grado con l'ordinanza n. 5035 del 2013; questa infatti è stata emanata ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm. ai soli fini della sollecita definizione della causa nel merito, ritenendo le esigenze cautelari dei ricorrenti tutelabili adeguatamente con la fissazione a breve dell'udienza pubblica; non può perciò risolversi a danno dei ricorrenti il decorso del tempo fino a tale udienza a causa di atti sfavorevoli intervenuti nel frattempo il cui effetto gli stessi volevano prevenire con la domanda cautelare (come, nella specie, l'avvio dei corsi, la cui disciplina sui requisiti di ammissione è stata impugnata dai ricorrenti chiedendo in sede cautelare di essere ammessi con riserva);

- correttamente i ricorrenti hanno impugnato con il ricorso introduttivo il decreto ministeriale n. 58 del 2013 nella parte recante la previsione del requisito di servizio richiesto per la partecipazione ai corsi, poiché per essi

immediatamente lesiva in quanto comportante la loro esclusione e l'effetto perciò di un arresto procedimentale a loro danno;

- né sussiste la ritenuta mancata intimazione dei controinteressati, considerato, quanto all'impugnazione con motivi aggiunti degli elenchi degli ammessi e degli esclusi (nella sola parte di esclusione dei ricorrenti), che per l'ammissione ai corsi non è prevista alcuna prova di accesso, come precisato anche nella sentenza di primo grado, dovendosi accertare soltanto il possesso dei requisiti (art. 3, comma 10, del d.m. n. 58 del 2013), senza formazione perciò di alcuna graduatoria in senso proprio, ciò che non si configura neppure a conclusione dei corsi poiché la procedura *de qua* ha contenuto idoneativo e non concorsuale recando, con il superamento dell'esame finale, il solo effetto del conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento.

3.2. Nel merito l'appello è da accogliere, considerato che il requisito di partecipazione previsto nella normativa previgente istitutiva di sessioni riservate di esami o di corsi speciali a fini abilitativi è sempre stato individuato in almeno 360 giorni di servizio nel complesso nel periodo considerato e che non risulta motivata l'introduzione della diversa previsione di cui al decreto ministeriale impugnato *in parte qua*.

La normativa previgente è data, come indicato in appello, dalle leggi:

- 3 maggio 1999, n. 124 (*Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico*), che nel disporre una sessione riservata di esami per il conseguimento dell'abilitazione o dell'idoneità richiesta per l'insegnamento, prevede che vi sono ammessi "i docenti non abilitati, nonché gli insegnanti della scuola elementare, gli insegnanti tecnico-pratici, d'arte applicata e il personale educativo non in possesso di idoneità, che abbiano prestato servizio di effettivo insegnamento nelle scuole statali, ivi comprese le istituzioni scolastiche italiane all'estero, ovvero negli istituti e scuole di istruzione secondaria legalmente riconosciuti o pareggiati o nelle scuole materne autorizzate o nelle scuole elementari parificate per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 e la data di entrata in vigore della presente legge, di cui almeno 180 giorni a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995." (articolo 2, comma 4);

- 27 ottobre 2000, n. 306 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 240 del 2000, recante *Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001*), che ammette alla sessione riservata di esami di cui alla legge sopra citata coloro che hanno maturato i requisiti di servizio ivi previsti entro il 27 aprile 2000, così confermandoli (art. 1, comma 6-bis);

- 4 giugno 2004, n. 143 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 97 del 2004, recante *Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università*) che, nell'istituire corsi speciali abilitanti, ne dispone l'ammissione per quanti abbiano prestato servizio di insegnamento per almeno 360 giorni "dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto" (art. 2), cui sono seguiti, per "l'attivazione dei corsi speciali abilitanti" riservati al personale "...che abbia prestato 360 giorni di servizio", i decreti ministeriali n. 21 e n. 85 del 2005.

A fronte di ciò nelle premesse del decreto ministeriale impugnato, recante l'attivazione dei percorsi abilitanti speciali, non risultano richiamate norme di fonte primaria o comunque idonee motivazioni alla base del diverso requisito, individuato (come sintetizzato nella parte in fatto della sentenza di primo grado) nel "precedente servizio di 540 giorni suddivisi in 3 anni scolastici da minimo 180 giorni ognuno", essendo peraltro citata quale ultima legge precedente su fattispecie analoga la legge n. 143 del 2004 e relativi decreti applicativi; né tali norme o specifica motivazione sono richiamati, in ogni caso, nella memoria dell'Amministrazione resistente depositata nel presente giudizio il 13 dicembre 2014.

Tale motivazione neppure risulta dal decreto ministeriale 10 settembre 2010, n. 249, come modificato e integrato dal decreto ministeriale 25 marzo 2013, n. 81, citato in particolare nelle premesse del d.m. qui impugnato in quanto istitutivo dei percorsi abilitanti speciali (agli art. 15, commi 1-bis e seguenti), emanato ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), per il quale <<...con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ...è definita la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale...del personale docente...>>; non recando questa norma alcuna innovazione rispetto all'indirizzo della normativa primaria precedente né potendosi a ciò provvedere con il regolamento ministeriale autorizzato con la norma stessa.

Deve essere di conseguenza accolto l'appello a motivo della dedotta, ingiustificata disparità di trattamento a danno dei ricorrenti derivante dalla immotivata previsione, nel decreto qui impugnato, di requisiti di ammissione ai corsi speciali diversi da quelli prima richiesti per identiche o del tutto analoghe fattispecie, con l'effetto di non ugualmente valorizzare il servizio svolto dai ricorrenti stessi.

4. Per le ragioni che precedono l'appello deve essere accolto, con l'accoglimento, per l'effetto, del ricorso e motivi aggiunti di primo grado.

Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo a favore dei procuratori degli appellanti costituiti quali antistatari come da dichiarazione nell'atto di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) accoglie l'appello in epigrafe, n. 9319 del 2014, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso originario e motivi aggiunti e annulla per quanto di ragione i provvedimenti impugnati in primo grado.

Condanna il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, appellato, al pagamento delle spese dei due gradi del giudizio a favore dei difensori della parte appellante costituiti quali antistatari, avvocati Annalisa Senese e Leonardo Sagnibene, che liquida in € 3.000,00 (tremila/00), oltre gli accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2015, con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere, Estensore

Carlo Mosca, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/06/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)