N. 10847/2015 REG.PROV.COLL.
N. 09317/2013 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9317 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da

, rappresentati e difesi dagli avv. Amina Labbate e Simona Manca, con domicilio eletto presso Amina L'Abbate in Roma, corso del Rinascimento, 11; Indennitate Antonella, rappresentato e difeso dagli avv. Amina L'Abbate, Simona Manca, Davide De Vivo, con domicilio eletto presso Amina L'Abbate in Roma, corso del Rinascimento, 11; Lavoro Annalisa, rappresentato e difeso dagli avv. Amina L'Abbate, Silvio Cerra, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. del Lazio in Roma, Via Flaminia 189; Rinaldi Manuela, Curto Maria, rappresentati e difesi dagli avv. Simona Manca, Amina L'Abbate, con domicilio eletto presso Amina L'Abbate in Roma, corso del Rinascimento, 11;

contro

Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, l'Usr - Ufficio

Scolastico Regionale per la Lombardia - Ambito Territoriale Provincia di Lecco, Usr - Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia - Ambito Territoriale Provincia di Lodi, l'Usr – l'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto - Ambito Territoriale Provincia di Treviso, l'Usr - Ufficio Scolastico Regionale Per Veneto - Ambito Territoriale Provincia di Rovigo, l'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia - Ambito Territoriale Provincia di Catania, l'Usr – l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo - Ambito Territoriale Provincia di Teramo, l'Usr – l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo -Ambito Territoriale Provincia di Chieti, l'Usr – l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo - Ambito Territoriale Provincia di Pescara, l'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna - Ambito Territoriale Provincia di Bologna, l'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna - Ambito Territoriale Provincia di Rimini, l'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per le Marche - Ambito Territoriale Provincia di Macerata, l'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia - Ambito Territoriale della Provincia di Lecce, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

;

per l'annullamento

- del D.M. 572/13, recante aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo valevoli per il triennio 2011/2014, laddove non prevede l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento, neppure con riserva, dei docenti che, iscritti alla SSIS IX ciclo, non hanno frequentato i corsi congelando la propria iscrizione, e si sono abilitati con il TFA ordinario, - della nota del Direttore Generale

del MIUR del 27.06.2013;- di ogni altro atto o provvedimento, preordinato, collegato o consequenziale, ivi compresi tutti gli atti degli Uffici Scolastici Regionali - Ambiti Territoriali Provinciali – del MIUR che hanno rigettato le istanze di inclusione in graduatoria di alcuni dei ricorrenti che, pur non essendo previsto dal D.M. n. 572/2013, le avevano presentate (Elenco Esclusi GAE 2013/14 dell'USR Veneto-Treviso-, Comunicazione n. 3985 del 06.08.2013 dell'USR Abruzzo - Teramo, Comunicazione n. 2370 del 22.07.2013 dell'USR Abruzzo - Chieti, Comunicazione prot. AOOUSPTE del 06.08.2013dell'USR Abruzzo - Teramo, Comunicazione n. 17413 del 23.07.2013 dell'USR Sicilia - Catania-, Elenco esclusi GAE 2013/14 dell'USR per l'Emilia Romagna, Bologna - , Comunicazione n. 7412 del 22.07.2013 dell'USR Sicilia - Catania-, Comunicazione n. 10477 del 05.08.2013 dell'USR Lombardia -Lodi-, Comunicazione n. 5179 del 29.07.2013 dell'USR Emilia Romagna - Rimini - Comunicazione n. 5003 del 26.07.2013 dell'USR Marche - Macerata, Comunicazione n. 3362 del 29.07.2013 dell'USR Abruzzo - Pescara, Comunicazione del 05.08.2013 dell'USR Veneto Rovigo, Comunicazione dell'USR Lombardia - Lecco, Comunicazione n. 6402 del 26.07.13 dell'USR Veneto - Treviso, Comunicazione n. 7351 del 19.08.2013 dell'USR Veneto - Treviso-, Comunicazione n. 7871 del 30.07.13 dell'USR Puglia - Lecce-, Comunicazione del 07.08.2013 dell'USR Veneto - Treviso);

e con motivi aggiunti: del D.M. 1° aprile 2014, n. 235, recante "Aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo" valevoli per il triennio 2014-2017 laddove, all'articolo 1, non prevede l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento, neppure con riserva, dei docenti che, iscritti alla SSIS IX ciclo, non hanno frequentato i corsi congelando la propria iscrizione, e si sono abilitati

con il TFA ordinario.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale Per Lombardia - Ambito Territoriale Provincia di Lecco, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia - Ambito Territoriale Provincia di Lodi, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto - Ambito Territoriale Provincia di Treviso, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto - Ambito Territoriale Provincia di Rovigo, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia - Ambito Territoriale Provincia di Catania, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo - Ambito Territoriale Provincia di Teramo, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo -Ambito Territoriale Provincia di Chieti, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo - Ambito Territoriale Provincia di Pescara, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna - Ambito Territoriale Provincia di Bologna, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna - Ambito Territoriale Provincia di Rimini dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale Per Marche - Ambito Territoriale Provincia di Macerata, dell'Usr - Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia - Ambito Territoriale della Provincia di Lecce;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2015 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono tutti docenti precari che aspirano da svariati anni ad ottenere l'abilitazione all'insegnamento, ciascuno nella classe di concorso per cui ha il titolo di studio valido.

Essi, per conseguire l'abilitazione si sono iscritti nell'a.a. 2007/08 al IX ciclo della SSIS, ma poi - per diversi motivi (dottorato di ricerca, motivi di lavoro, ecc.) non hanno potuto frequentarla, congelando dunque la loro iscrizione.

Confidavano nel X ciclo che si sarebbe dovuto svolgere l'anno dopo, ma la riforma Gelmini ha bloccato le SSIS e quindi i ricorrenti non hanno potuto abilitarsi.

Nelle more, però, di un complessivo processo di riforma della formazione e del reclutamento dei docenti, il MIUR ha emanato il decreto n. 249 del 10.09.2010, con cui ha previsto un regolamento concernente la "Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'art. 2, comma 416, della legge 24.12.07 n. 244".

Con il regolamento il MIUR ha disciplinato dei percorsi formativi – i c.d. Tirocini Formativi Attivi (TFA) – gestiti e organizzati dalle Università, finalizzati alla formazione degli insegnanti, al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento e dunque all'immissione nei ruoli dei docenti in base al fabbisogno annuo stabilito dal MIUR.

L'art. 15 comma 17 del decreto n. 249/2010 ha previsto che questi docenti avrebbero potuto conseguire l'abilitazione per le classi di concorso per le quali era stata effettuata l'iscrizione alla SSIS attraverso lo svolgimento del tirocinio formativo attivo, senza dover nemmeno sostenere l'esame di ammissione e con il riconoscimento degli eventuali

crediti acquisiti, anche in soprannumero rispetto al numero massimo dei docenti previsti nei TFA.

I ricorrenti, dunque, si sono tutti abilitati con i TFA.

Il MIUR, come ogni anno, ha emanato il D.M. 27.06.2013 n. 572 per l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo, prevedendo, all'art. 2 una disposizione che prevede lo scioglimento della riserva da parte dei docenti di cui all'art. 15 comma 17 del D.M. n. 249/2010, iscritti in soprannumero ai percorsi TFA al fine di completare il percorso intrapreso presso le soppresse SSIS e che avrebbero conseguito l'abilitazione anche successivamente al termine della presentazione della domanda (in ragione del ritardo con cui sono stati attivati alcuni corsi di TFA). Al riguardo, nello stesso art. 2, si precisa che potevano sciogliere la riserva solo i docenti iscritti nell'a.a. 2007/08 alle SSIS e che erano inseriti con riserva nelle graduatorie ad esaurimento alla data di pubblicazione definitiva delle medesime, in applicazione dell'art. 5 bis della legge 169/08 e del D.M. n.42/09 concernente l'integrazione e l'aggiornamento delle graduatorie per il biennio 2009/2011..

Le domande di alcuni ricorrenti, che hanno presentato istanza di inserimento nelle graduatorie ad esaurimento ai vari USR – Uffici provinciali, sono state rigettate.

Il legislatore ha escluso dalla fattispecie coloro che, come i ricorrenti, si sono iscritti al IX corso della SSIS, ma non lo hanno frequentato (per i più svariati motivi, lo svolgimento di un dottorato di ricerca, motivi personali, ecc.), congelandolo. Stavano invece frequentando il TFA che li avrebbe portati, di lì a pochi giorni, ad ottenere l'abilitazione, come infatti poi è stato.

2. I ricorrenti pertanto si dolgono per: A) violazione degli artt. 3 e 97

della Costituzione, eccesso di potere per manifesta arbitrarietà, illogicità, irragionevolezza, disparità di trattamento e per B) violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, eccesso di potere per manifesta arbitrarietà, illogicità, irragionevolezza, disparità di trattamento.

3. Si è costituita in giudizio l'amministrazione resistendo al ricorso.

4. Con ordinanza n. 4581/2013, l'istanza cautelare è stata respinta; è stata quindi riformata dal Consiglio di Stato ai fini della fissazione del merito.

5. Con ordinanza n. 8727/2014 la Sezione ha disposto incombenti istruttori chiedendo ai ricorrenti (esclusa) di dedurre in un tempo certo in punto di scrutinio delle concrete ragioni impeditive della frequenza della SSIS, specificando altresì, anche con apposito corredo documentale, le singole posizioni con riguardo alle predette ragioni.

6. Nelle more della trattazione della causa nel merito taluni dei ricorrenti dichiaravano di rinunciare al ricorso ovvero di non avere più interesse alla decisione nel merito.

Alla luce di tali dichiarazioni e dell'elevato numero di ricorrenti, il Collegio, alla pubblica udienza del 16 giugno 2015, chiedeva ai difensori dei ricorrenti di produrre apposita memoria in cui fossero specificati i nominativi di coloro che ancora vantano un interesse alla decisione nel merito, adempimento a cui gli avvocati hanno dato corso con la memoria del 7 luglio 2015.

7. Pertanto, nei confronti di coloro che non sono nominativamente indicati detta memoria il ricorso deve essere dichiarato improcedibile con compensazione delle spese del giudizio.

8. Nei riguardi di coloro che sono espressamente indicati nella memoria citata, il ricorso va deciso nel merito ed è da accogliere conformemente

ai precedenti della Sezione (sent. n. 5912/2014 e 2748/2015).

9. Occorre procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Dispone l'art. 1, comma 1, del decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 572 del 27 giugno 2013 che «è fissato al 17 luglio 2013 il termine entro il quale i docenti già iscritti con riserva nelle graduatorie ad esaurimento in attesa del conseguimento del titolo, ai sensi dell'art. 6 comma 8 del Decreto Ministeriale n. 44 del 12 maggio 2011, devono conseguire il titolo abilitante ai fini dello scioglimento della riserva per l'a.s. 2013/2014».

Tuttavia, il decreto ministeriale n. 42 dell'8 aprile 2009 consentiva l'«inserimento a pieno titolo e con riserva nella III fascia delle graduatorie ad esaurimento», per quanto qui interessa, solo ai «docenti frequentanti i corsi del IX ciclo presso le scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (SSIS) (...), attivati nell'anno accademico 2007/2008 (art. 5 bis, comma 1, legge 169/08» (art. 4, comma 1, lettera a).

Quest'ultima norma (l'art. 5-bis, comma 1, del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169) prevedeva infatti che «nei termini e con le modalità fissati nel provvedimento di aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento da disporre per il biennio 2009/2010, ai sensi dell'articolo 1, commi 605, lettera c), e 607, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, i docenti che hanno frequentato i corsi del IX ciclo presso le scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (SSIS) (...), attivati nell'anno accademico 2007/2008, e hanno conseguito il titolo abilitante sono iscritti, a domanda, nelle predette graduatorie e sono collocati nella posizione spettante in base ai punteggi

attribuiti ai titoli posseduti».

10. Alla luce di questa griglia normativa, i ricorrenti – che non sono stati presi in considerazione per l'iscrizione con riserva nelle GAE in quanto non frequentanti la SSIS nell'a.a. 2007/2008 e che non avevano potuto frequentare tale Scuola di specializzazione perché "congelati", in quanto contestualmente ammessi a dottorati di ricerca – non sono stati neppure considerati per l'iscrizione definitiva alla GAE in quanto non iscritti con riserva nelle medesime graduatorie.

Nella sostanza, col decreto ministeriale n. 572 del 2013 sono stati tenuti definitivamente fuori dal percorso formativo immaginato in continuità tra SSIS e GAE, pur essendo stati ammessi a suo tempo alla Scuola di specializzazione, ma non alla relativa frequenza in quanto "congelati" per la contestuale frequenza del dottorato di ricerca.

11. Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato nella parte in cui censura l'irragionevolezza e la disparità di trattamento, l'una predicata e l'altra generata dalle norme da ultimo invocate.

In particolare, tali aspetti emergono in modo evidente laddove si consideri che, nel definire la platea dei soggetti aventi pieno titolo all'iscrizione nella GAE, essa viene ristretta ai soli insegnati già iscritti con riserva nelle graduatorie ad esaurimento in attesa del conseguimento del titolo, senza invece considerare la categoria – assimilabile sotto il profilo della provenienza e dell'equivalenza (dove non della prevalenza) curricolare – di coloro che, come i ricorrenti, pur ammessi alla SSIS, non hanno potuto frequentarla per concomitante frequenza di un dottorato di ricerca e che sono rimasti in permanenza in tale condizione di "congelamento" per la successiva mancata attivazione delle stesse scuole (nella specie nell'a.a. 2008/2009). Il tutto in un contesto nel quale non era dato prevedere la data di attivazione dei

tirocini formativi attivi, avvenuta nei fatti solo molti anni dopo e all'esito dei quali gli stessi ricorrenti hanno conseguito l'abilitazione per le medesime classi di concorso nell'a.a. 2012/2013. Aspetto quest'ultimo che accentua ancora di più la disparità di trattamento nel confronto tra ammessi alla odierna domanda di iscrizione, in quanto già iscritti con riserva anche ove, in ipotesi, ancora non abilitati, ed esclusi, come la ricorrente, ancorché ormai abilitati.

Infine, per ciò che concerne l'irragionevolezza della disposizione, risalta la mancanza di una chiara logica idonea, nello stabilire un asse di continuità tra SSIS e GAE, a fondare in modo ragionevole l'esclusione in parola come predicato necessario di quella premessa.

12. Per tali ragioni, il ricorso va accolto, con assorbimento degli altri motivi, e vanno conseguentemente annullati il decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 572 del 27 giugno 2013, nella parte in cui non consente anche l'iscrizione alle GAE dei ricorrenti, nonché i provvedimenti con i quali gli Uffici Scolastici abbiano rigettato le domande di iscrizione nelle G.A.E. dei ricorrenti.

13. Le spese sono poste a carico dell'amministrazione soccombente, nella misura indicata in dispositivo, solo per quanto concerne coloro per i quali il ricorso viene accolto.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse per i soggetti ricorrenti che non sono menzionati nella memoria del 07 luglio 2015. Quanto ad essi le spese del giudizio sono compensate integralmente.

- lo accoglie e, per l'effetto, annulla nei sensi e coi limiti indicati in

motivazione gli atti gravati quanto agli altri per i quali permane l'interesse alla decisione di merito. Condanna, per essi, l'amministrazione soccombente al pagamento delle spese del giudizio che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila) oltre accessori come per legge.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/08/2015

IL SEGRETARIO

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