Pubblicato il 20/12/2017

N. 00011/2017REG.PROV.COLL.

N. 00002/2016 REG.RIC.A.P.

N. 00001/2016 REG.RIC.A.P.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 2 di A.P. del 2016, proposto da:
Maria Giovanna Russo, Anna Di Dario, Francesca Salzillo, Maria Ciocio, Rosa Schiavottiello Ruotolo, Anna D'Addio, Maria Maddalena Merola, rappresentate e difese dagli avvocati Francesco Cundari, Giuseppe Cundari, con domicilio eletto presso lo studio Filippo Bove in Roma, via Baiamonti 10;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Monica Bruni, Laura Fantoni, Vanessa Lenzi, Silvia Montalbano, Marta Morettini, Nunzia Nappo, rappresentate e difese dagli avvocati Francesco Paolini, Francesco Paoletti, Ettore Nesi, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Paoletti in Roma, viale Maresciallo Pilsudski, n.118;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Adida - Associazione Docenti Invisibili da Abilitare, Valeria Bruccola, La Voce dei Giusti, Francesca Bertolini, Rosa Sigillò, Associazione Mida, rappresentati e difesi dagli avvocati Santi Delia, Michele Bonetti, Umberto Cantelli, con domicilio eletto presso lo studio Michele Bonetti in

Roma, via San Tommaso D'Aquino 47;
Maria Luisa Alivernini, rappresentata e difesa dall'avvocato Isetta Barsanti Mauceri, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Americo in Roma, via Cosseria N. 2;
Maria Giulia Volpini, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Zampieri, Walter Miceli, con domicilio eletto presso lo studio Salvatore Russo in Roma, via Ottaviano, 9;
ad opponendum:
Sara Tomizza, Teresamaria Lombardi, Dragone Maria Pia, Lama Luisa, Rossella Costa, Paola Conforte, Perillo Donatella, Giovinazzo Rosa Angela, Moi Francesca, Toschi Rita, Elena Tortolini, Ventroni Tiziana, Laura Giovanna Ponzo, Onorato Gandolfa, Barile Claudia, Annunziata Luisa, Alessia di Bacco, Pezza Paola, Albanesi Antonella, Ficara Emma, Rosaria Anna Palma Batta, Griffo Santina, Loscalzo Maria Donata, Cinzia Gradante, Pulimeno Maria Stefania, Maurizio Mirella, Paola Bratti, Topo Maria Rosaria, Paola Salierno, Pagano Assunta, Mecocci Marta, Barbara Caso, Tebaldi Gabriell, Lotto Claudia, Stella Grazia, Zonca Anna, Altieri Sandra, Bottacin Serena, D'Abbundo Ida, Barbieri Anna, Picca Carla, Granata Valentina, Oliva Maria, Basile Anna Maria, Fabbri Anna Rita, Marcello Monica, Mari Rosa, Gasparinetti Tatiana, Mazza Laura, Golisano Antonella Stefania, Raza Cristina, Martinello Chiara, Peligra Annalisa, De Marchi Sabrina, Fumi Vanessa, Virga Francesca, Maddaloni Imma, Lorna Baffetti, Caiazzo Antonia, Berardina Iulianella, Imbruglia Claudia, Bruscagin Laura, Giulia Dal Cortile, Marika Bortolato, Lanciato Orsola, Auddino Valentina, Saraceno Angela, Lombardi Patrizia, Alessandri' Paola, Giordano Rosalinda, Camiolo Maria Cristina, Giordano Valeria, Lo Iacono Calogera, Abbate Antonietta, Sorace Patrizia, Picciotto Luciana, Usai Francesca, Garofalo Emanuela, Russo Carmela, Riccardo Nicolina, Marcozzi Sabrina, Ferrari Annarita Alda, Baiano Giuseppina, Barchiesi Carla, Cerasa Valentina, Catalano Teresa, Rosato Annamaria, Consalvo Maria Carmela, Ciulla Rosaria Gabriella, Sarnataro Luisa, Calzaretti Michela, Paggetti Martina, Puccio Laura, Battaglia La Terra Borgese Fabiola, Vagnoni Claudia, Dalaidi Eufemia, Grandi Laura, Olivieri Rosalba, Formisano Carmela, D'Arrigo Grazia, Vincenza Cardillo, Cormio Antonia, Costantini Mariangela, Riccio Marianna, Zerbinati Fabiana, Girotto Teresa, Festi Daria, Montanari Ginevra, Dorato Benedetta, Baroncelli Cristina, Alba Silvani, Apollonio Valeria, Santilli Valdolina, Dominioni Antonella, di Bernardo Teresa, Scognamiglio Chiara, Gugnali Federica, Gamberini Bianca Maria, Ranucci Angela, De Cola Elisabetta, Pizzocchia Pina, Ercole Lina, Zarini Rossanna, Gullotti Nunziata, Vanni Manuela, Gianfrancesco Rita, Manganelli Patrizia, Ceccarelli Valentina, Verreschi Benedetta, Finco Cristiana, Lapini Antonella, Gigliotti Olga, Pericolo Leonarda, Daquino Ida Rita, Zuppardi Margherita, Campanelli Monica, Rossi Eleonora, Minniti Lucia, Murinu Francesca, Macaluso Maria Angela Biagia, Agliardi Monica Angela Maria, Lo Gatto Antonietta, Menicacci Benedetta, Barra Maria, Rinaldi Franca Antonietta, Ruggiu Daniela, Bartolucci Francesca, Barni Anna Rita, Orlando Gin, Ferraioli Viola Valentina, Amorelli Maria, Rossi Federica, Romito Francesca, Lattanzio Sara, Perruzzi Isabel, Buccilli Gabriella, Oddi Ernesta Matilde, Manes Antonella, Cianci Gabriella, Farace Luciana, Lilli Sabrina, Tinè Melinda, Serio Maria Antonella, Quinto Leonarda, di Iorio Giuseppina, Amarca Valeria, Raffaele Maria Grazia, Bonometto Sabina, Lago Stefania, Ercolani Chiara, del Vecchio Mirella, Ferrarese Cristina, Chironi Daniela, Farina Maria, Manfredi Alessandra, Pane Valeria, Mazoni Manuela, Puddu Maria Grazia, De Cesare Anna Maria, Piras Giovanna Angela, Italia Annalisa, Guadagni Carmela, Russo Adriana, Creti' Laura Candida, Figus Eliana, Guddemi Maria, Morelli Antonella, Baglio Patrizia, Letizia Maria Rosaria, Gaudiano Maddalena, Boni Marzia, Grassi Rachele, Vellucci Maria, Cantini Camilla, Mazzocchi Patrizia, Baruffa Alessandra, D'Aviri Rosalba, Bolettieri Anna, Sanna Domenica Anna, Pezzano Antonina Luigia, Curreli Renata, Celotto Loredana, Torino Assunta, Liberti Giovanna, Montroni Marianna, Sorrentino Maria Rosaria, Serio Silvia, Rando Petrangela, Cortellesi Sara, Pagliuca Mena, Esposito Maria Rosaria, Maria Pia D'Acunto, Giordano Antonella, Rondinella Maria, Turco Loredana, Mengarelli Claudia, Gatto Anna Rita, Vetromile Maria Consiglia, Ponticiello Anna, Dagonese Giuseppa, Macrì Maria, Grosso Carolina, Giangreco Tiziana, Penza Emanuela Concetta, Ronza Giovanna, Picariello Teresa, Russo Anna Rita, Marretta Maria Carmela, Macrì Eliana,

Attaguile Viviana, Auriemma Carmela, Gigliello Giovanna, di Salvo Rosella, Pezzulla Alessandra, Bonazza Benedetta, Nappi Nicoletta, D'Amico Maria Cristina, Procino Maria, Ruttino Lucia, Riggio Antonella, Mastropasqua Giuseppina Maria, Foglio Viviana Tiziana, Borriello Immacolata, Ceccarelli Francesca, Bucciarelli Carmela, Puca Elvira, Caselli Claudia, Torraco Antonietta, Napolitano Anna, Leone Vittoria, Turchetto Moira, Romeo Rosina, Ricciolino Rosa, Usai Luca Alessandro, Ceccarelli Mariangela, Ceccarelli Maria Cristina, Katrin Galluzzo, Borrelli Carla, Pelliccione Laura, Frezza Alissa, D'Orilia Sabrina, Sara Margheri, Daniela Silipigni, rappresentate e difese dall'avvocato Mariano Alterio, con domicilio eletto presso lo studio Placidi S.N.C. Studio in Roma, via Cosseria N. 2;
Clara Tinelli, Giulia Corticelli, Maria Assunta Pirillo, Maria Grazia Capitano, Michela Paganotto, Melissa Scicolone, Silvia Molinari, Anna Teser, Gaetano Olivieri, Palmina Cerundolo, Vittoria Rossi, Sabrina Cerelli, Scilla Silvi, Maria Carmela Anzalone, Ilaria Foradini, Ilaria Franchini, Elena Algozzino, Immacolata Pesapane, Antonia Ermigiotti, Concettina Zeppetella, Angela Chiarella, Andreina Ghiglione, Valentina Patitucci, Annalisa Vastano, Margherita Invernizzi, Miriam Luigia Gandini, Rossana Prado, Benedetta Leuci, Valentina Conti, Maria Risso, Maria Immacolata Iaccarino, Lucia Zecchin, Margherita Nurra, Salvatrice Battaglia, Giuliana Leoncini, Rossella De Fina, Sabrina Nieddu, Antonella Sanna, Enrica Lambroni, Maria Stefania Meledina, Silvia Angioni, Chiara Capriotti, Teresa Foti, Cristina Consorti, Nicoletta Soldi, Concetta Carusone, Samanta Caselli, Sipontina Giordano, rappresentate e difese dall'avvocato Mariano Alterio, con domicilio eletto presso lo studio Alfredo Studio Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30;

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1 di A.P. del 2016, proposto da:
Lavinia De Bottis, Michele Tenneriello, Luigia Di Iulio, Sonia Persichini, Carmen Petriccione, Sabina Palladino, Antonietta Gallo, Maddalena Pizzonia, Chiara Mastroianni, Pasqualina Feola, Elisabetta Merola, Orsola Bernardo, Maria Izzo, Monica De Angelis, Paola Cundari, Caterina Martucci, Giovanni Rozzera Tarcagnota, Antonio Iacobelli, Marta Amendola Fonzino, Orsola De Filippo, Alessandra De Lillo, Gelosomina De Lucia, Lucia Palermo, Rosa Communara, Rosa Di Laora, Stefania Martino, Giuseppe Feliciello, Gemma Anna Rossetti, Rosa Marchione, Giustina Tartaglione, Annamaria Cataudo, Rosanna Iannone, Tiziana Grimaldi, Concetta Tonziello, Loredana Sasso, Maria Rosaria Morelli, Teresa Cirelli, Maria Carangelo, Carla Guarino, Daniela Barbato Ferraiuolo, Sara Del Prato, Antonio Di Matteo, Chiara Iazzetta, Teresa De Lucia, Viola Affinita, Giuseppina Foresta, Giovanni Brancaccio, Pietro Maione, Romina Pecchillo, Maria Laura Marziani, Giovanni Brancaccio, Scilla Papa, Chiara Anna Luisa Verdicchio, Giovanna Pepe, Emilia Tartaglione, Maddalena Vaiano, Raffaella Salzillo, Maddalena Costanzo, Antonietta Di Giovanni, Rosa Marino, Lucia Foscarin, rappresentate e difese dagli avvocati Filippo Bove, Francesco Cundari, Giuseppe Cundari, con domicilio eletto presso lo studio Filippo Bove in Roma, via A. Fabretti, 8;
Giuseppina Gallinaro, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Cundari, Filippo Bove, Francesco Cundari, con domicilio eletto presso lo studio Filippo Bove in Roma, via A. Fabretti, 8;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Adida - Associazione Docenti Invisibili da Abilitare, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Bonetti, Umberto Cantelli, Santi Delia, con domicilio eletto presso lo studio Michele Bonetti in Roma, via San Tommaso D'Aquino 47;
ad adiuvandum:
Valeria Bruccola, Dei Giusti La Voce, Francesca Bertolini, Rosa Sigillò, Mida Associazione, rappresentata e difesa dagli avvocati Santi Delia, Umberto Cantelli, Michele Bonetti, con domicilio eletto presso lo studio Michele Bonetti in Roma, via San Tommaso D'Aquino 47;
ad adiuvandum:
Raffaella Nonnato, rappresentata e difesa dagli avvocati Sergio Galleano, Vincenzo De Michele, con domicilio eletto presso lo studio Sergio Galleano in Roma, via Germanico, N° 172;
ad adiuvandum:
Maria Luisa Alivernini, rappresentata e difesa dall'avvocato Isetta Barsanti Mauceri, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Americo in Roma, via Cosseria N. 2;
ad opponendum:
Sara Tomizza, Teresamaria Lombardi, rappresentate e difese dall'avvocato Mariano Alterio, con domicilio eletto presso lo studio S.N.C. Studio Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30;
ad opponendum:
Dragone Maria Pia, Lama Luisa, Rossella Costa, Paola Conforte, Perillo Donatella, Giovinazzo Rosa Angela, Moi Francesca, Toschi Rita, Elena Tortolini, Ventroni Tiziana, Laura Giovanna Ponzo, Onorato Gandolfa, Barile Claudia, Annunziata Luisa, Alessia di Bacco, Pezza Paola, Albanesi Antonella, Ficara Emma, Rosaria Anna Palma Batta, Griffo Santina, Loscalzo Maria Donata, Cinzia Gradante, Pulimeno Maria Stefania, Maurizio Mirella, Paola Bratti, Topo Maria Rosaria, Paola Salierno, Pagano Assunta, Mecocci Marta, Barbara Caso, Tebaldi Gabriell, Lotto Claudia, Stella Grazia, Zonca Anna, Altieri Sandra, Bottacin Serena, D'Abbundo Ida, Barbieri Anna, Picca Carla, Granata Valentina, Oliva Maria, Basile Anna Maria, Fabbri Anna Rita, Marcello Monica, Mari Rosa, Gasparinetti Tatiana, Mazza Laura, Golisano Antonella Stefania, Raza Cristina, Martinello Chiara, Peligra Annalisa, De Marchi Sabrina, Fumi Vanessa, Virga Francesca, Maddaloni Imma, Lorna Baffetti, Caiazzo Antonia, Berardina Iulianella, Imbruglia Claudia, Bruscagin Laura, Giulia Dal Cortile, Marika Bortolato, Lanciato Orsola, Auddino Valentina, Saraceno Angela, Lombardi Patrizia, Alessandrì Paola, Giordano Rosalinda, Camiolo Maria Cristina, Giordano Valeria, Lo Iacono Calogera, Abbate Antonietta, Sorace Patrizia, Picciotto Luciana, Usai Francesca, Garofalo Emanuela, Russo Carmela, Riccardo Nicolina, Marcozzi Sabrina, Ferrari Annarita Alda, Baiano Giuseppina, Barchiesi Carla, Cerasa Valentina, Catalano Teresa, Rosato Annamaria, Consalvo Maria Carmela, Ciulla Rosaria Gabriella, Sarnataro Luisa, Calzaretti Michela, Paggetti Martina, Puccio Laura, Battaglia La Terra Borgese Fabiola, Vagnoni Claudia, Dalaidi Eufemia, Grandi Laura, Olivieri Rosalba, Formisano Carmela, D'Arrigo Grazia, Vincenza Cardillo, Cormio Antonia, Costantini Mariangela, Riccio Marianna, Zerbinati Fabiana, Girotto Teresa, Festi Daria, Montanari Ginevra, Dorato Benedetta, Baroncelli Cristina, Alba Silvani, Apollonio Valeria, Santilli Valdolina, Dominioni Antonella, di Bernardo Teresa, Scognamiglio Chiara, Gugnali Federica, Gamberini Bianca Maria, Ranucci Angela, De Cola Elisabetta, Pizzocchia Pina, Ercole Lina, Zarini Rossanna, Gullotti Nunziata, Vanni Manuela, Gianfrancesco Rita, Manganelli Patrizia, Ceccarelli Valentina, Verreschi Benedetta, Finco Cristiana, Lapini Antonella, Gigliotti Olga, Pericolo Leonarda, Daquino Ida Rita, Zuppardi Margherita, Campanelli Monica, Rossi Eleonora, Minniti Lucia, Murinu Francesca, Macaluso Maria Angela Biagia, Agliardi Monica Angela Maria, Lo Gatto Antonietta, Menicacci Benedetta, Barra Maria, Rinaldi Franca Antonietta, Ruggiu Daniela, Bartolucci Francesca, Barni Anna Rita, Orlando Gin, Ferraioli Viola Valentina, Amorelli Maria, Rossi Federica, Romito Francesca, Lattanzio Sara, Perruzzi Isabel, Buccilli Gabriella, Oddi Ernesta Matilde, Manes Antonella, Cianci Gabriella, Farace Luciana, Lilli Sabrina, Tinè Melinda, Serio Maria Antonella, Quinto Leonarda, di Iorio Giuseppina, Amarca Valeria, Raffaele Maria Grazia, Bonometto Sabina, Lago Stefania,

Ercolani Chiara, del Vecchio Mirella, Ferrarese Cristina, Chironi Daniela, Farina Maria, Manfredi Alessandra, Pane Valeria, Mazoni Manuela, Puddu Maria Grazia, De Cesare Anna Maria, Piras Giovanna Angela, Italia Annalisa, Guadagni Carmela, Russo Adriana, Creti' Laura Candida, Figus Eliana, Guddemi Maria, Morelli Antonella, Baglio Patrizia, Letizia Maria Rosaria, Gaudiano Maddalena, Boni Marzia, Grassi Rachele, Vellucci Maria, Cantini Camilla, Mazzocchi Patrizia, Baruffa Alessandra, D'Aviri Rosalba, Bolettieri Anna, Sanna Domenica Anna, Pezzano Antonina Luigia, Curreli Renata, Celotto Loredana, Torino Assunta, Liberti Giovanna, Montroni Marianna, Sorrentino Maria Rosaria, Serio Silvia, Rando Petrangela, Cortellesi Sara, Pagliuca Mena, Esposito Maria Rosaria, Maria Pia D'Acunto, Giordano Antonella, Rondinella Maria, Turco Loredana, Mengarelli Claudia, Gatto Anna Rita, Vetromile Maria Consiglia, Ponticiello Anna, Dagonese Giuseppa, Macrì Maria, Grosso Carolina, Giangreco Tiziana, Penza Emanuela Concetta, Ronza Giovanna, Picariello Teresa, Russo Anna Rita, Marretta Maria Carmela, Macrì Eliana, Attaguile Viviana, Auriemma Carmela, Gigliello Giovanna, di Salvo Rosella, Pezzulla Alessandra, Bonazza Benedetta, Nappi Nicoletta, D'Amico Maria Cristina, Procino Maria, Ruttino Lucia, Riggio Antonella, Mastropasqua Giuseppina Maria, Foglio Viviana Tiziana, Borriello Immacolata, Ceccarelli Francesca, Bucciarelli Carmela, Puca Elvira, Caselli Claudia, Torraco Antonietta, Napolitano Anna, Leone Vittoria, Turchetto Moira, Romeo Rosina, Ricciolino Rosa, Usai Luca Alessandro, Ceccarelli Mariangela, Ceccarelli Maria Cristina, Katrin Galluzzo, Borrelli Carla, Pelliccione Laura, Frezza Alissa, D'Orilia Sabrina, Sara Margheri, Daniela Silipigni, rappresentate e difese dall'avvocato Mariano Alterio, con domicilio eletto presso lo studio Placidi S.N.C. Studio in Roma, via Cosseria N. 2;

per la riforma

quanto al ricorso n. 1 del 2016:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Bis n. 04460/2015, resa tra le parti, concernente aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il personale docente ed educativo;

quanto al ricorso n. 2 del 2016:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Bis n. 04460/2015, resa tra le parti, concernente aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, di Monica Bruni, di Laura Fantoni, di Vanessa Lenzi, di Silvia Montalbano, di Marta Morettini, di Nunzia Nappo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2017 il Cons. Roberto Giovagnoli e uditi per le parti gli avvocati Cundari, Bonetti, Delia, Barsanti, Mauceri, Miceli, Zampieri, Nesi, Alterio, Galleano, De Michele, Spataro, Caudullo e gli avvocati dello Stato dello Stato De Nuntis e Di Giorgio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

A) La sentenza appellata.

1. Con sentenza del tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, sez. III bis, n. 4460/15 del 23 marzo 2015 è stato respinto il ricorso proposto da numerosi soggetti in possesso di titoli ritenuti idonei (diploma magistrale – o laurea – con valore abilitante, o superamento di appositi corsi di formazione, o idoneità al concorso a cattedre indetto nel 2012), che avevano presentato domanda di iscrizione nelle predette graduatorie, per la prima volta, nel 2014.

Nella citata sentenza si ricordava come l'aggiornamento delle graduatorie degli insegnanti, divenute "*ad esaurimento*" (GAE) a norma dell'art. 1, comma 605, lettera c) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dovesse avere luogo con cadenza triennale, con impossibilità di nuovi inserimenti. A giudizio del Tribunale amministrativo regionale, tale impossibilità – già sancita dal d.l. n. 97 del 2004, salvo ipotesi eccezionali – sarebbe stata confermata dall'art. 14, comma 2 ter del d.l. n. 216 del 2011, fatta ancora salva una fascia di docenti, appartenenti a categorie speciali, destinatarie di regimi transitori, o che avessero in corso il conseguimento del titolo abilitante al momento della riforma, in base a disposizioni eccezionali, ispirate a logiche derogatorie contingenti. Il Tribunale amministrativo regionale, inoltre, ha dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione la domanda di annullamento delle GAE, proposta con motivi aggiunti di gravame.

B) Gli appelli.

2. Avverso la citata sentenza sono stati proposti due distinti atti di appello (nn. 6340/15, notificato in data 8 luglio 2015 e 6574/15, notificato il 10 luglio 2015). In entrambe le impugnative si ribadivano le ragioni di contestazione, già prospettate in primo grado, avverso il decreto ministeriale n. 235 del 2014, che – nel disporre l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo per gli anni scolastici 2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017 – non consentiva nuovi inserimenti in graduatoria, con particolare riguardo per chi, come gli attuali appellanti, fossero in possesso di un titolo di studio abilitante o di abilitazione conseguita a seguito di apposito corso-concorso. La difesa degli appellanti, oltre a ribadire il valore abilitante del titolo posseduto dagli stessi, sottolineava come la preclusa possibilità di iscrizione in graduatoria di nuovi aspiranti – in situazioni non dissimili da quelle che in precedenza consentivano detta ammissione – fosse, oltre che lesiva del principio di affidamento, illogica e contraddittoria, con configurabile illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 605, lettera c) della legge n. 296 del 2006, ove ritenuta di stretta interpretazione. La medesima norma, inoltre, sarebbe stata contrastante con la direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999 sul lavoro a tempo determinato, ispirata al fine di proteggere da discriminazioni i lavoratori interessati, in base a principi riconosciuti come norme di diritto sociale comunitario e tali da imporre ai giudici nazionali la disapplicazione delle norme contrastanti. I nuovi inserimenti in graduatoria, pertanto, avrebbero dovuto essere disposti "*al fine di non perpetuare una situazione di precariato teoricamente senza limiti, in aperto contrasto con le finalità essenziali della direttiva europea",* a meno di non consentire "*assunzioni a termine in successione […] ritenute dal legislatore comunitario una potenziale forma di abuso a danno dei lavoratori*".

L'art. 1, comma 605, della legge n. 296 del 2006 – nel trasformare le graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento – avrebbe, invece, fatto salvo l'inserimento dei docenti già in possesso

di abilitazione, come gli attuali appellanti, con esclusione solo di coloro che avessero conseguito l'abilitazione dopo la trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento.

3. Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – costituitosi in giudizio, con proposizione di appello incidentale condizionato contro il capo della sentenza cha ha ritenuto sussistente la giurisdizione amministrativa – ricostruiva il quadro normativo di riferimento, sottolineando come, dopo la predetta trasformazione delle graduatorie, nuovi inserimenti fossero possibili solo in via eccezionale, in termini puntualmente definiti per legge (art. 5 bis d.l. n. 137 del 2008 e art. 14, comma 2 ter, del d.l. n. 216 del 2011).

Alla camera di consiglio dell'8 settembre 2015, fissata per la decisione sull'istanza cautelare, entrambi gli appelli sono stati rinviati al merito all'udienza pubblica del 17 novembre 2015.

C) L'ordinanza di rimessione all'Adunanza plenaria.

4. All'esito dell'udienza pubblica del 17 novembre 2015, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza collegiale 29 gennaio 2016, n. 364 (avente anche il valore di sentenza parziale), la Sesta Sezione del Consiglio di Stato: *a*) ha disposto la riunione degli appelli nn. 6340/15 e 6574/15, in quanto riferiti alla medesima sentenza, sulla base di situazioni soggettive diverse, ma ricondotte a problematiche interpretative connesse; *b*) ha dichiarato la sussistenza di giurisdizione del giudice amministrativo sulle domande dirette all'annullamento del decreto ministeriale n. 235 in data 1 aprile 2014 (*aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il triennio 2014 – 2017*, respingendo, sotto tale profilo, l'appello incidentale condizionato proposto dal MIUR; *c*) ha respinto le domande di immissione nelle graduatorie ad esaurimento dei possessori, di titolo di laurea in scienza della formazione o altra laurea, nonché di abilitazione conseguita nei corsi PAS, conclusi entro il mese di luglio 2014, o di TFA, o ancora idonei al concorso a cattedre, indetto con DDG n. 82 del 2012; *d*) ha disposto il deferimento all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ex art. 99, comma 1, cod. proc. amm., della questione relativa all'iscrizione nelle medesime graduatorie ad esaurimento dei titolari – singolarmente individuati negli atti di appello – di diploma magistrale, conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002

5. Con particolare riferimenti ai diplomati magistrali, l'ordinanza di rimessione ha rilevato che:

I) il parere del Consiglio di Stato, sez. II, n. 3813 in data 11 settembre 2013 (recepito con d.P.R. del 25 marzo 2014 – su G.U. del 15 maggio 2014 – e, in via generale, con decreto ministeriale n. 353 del 22 maggio 2014) ha riconosciuto l'illegittimità del decreto ministeriale n. 62 del 2011, "*nella parte in cui non parifica ai docenti abilitati coloro che abbiano conseguito entro l'anno 2001/2002 il diploma magistrale, inserendoli nella III fascia della graduatoria di Istituto e non nella II fascia*". Non è stata però riconosciuta, nel medesimo parere, la possibilità di accesso dei docenti in questione nelle graduatorie ad esaurimento, per la preclusione normativa sussistente al riguardo, ovvero per non essere stata rappresentata in tempo utile la possibilità di inserimento degli stessi nelle graduatorie permanenti, con conseguente tardività dell'impugnativa sotto tale profilo;

II) sulla base di tale parere, la Sesta Sezione, con la sentenza 16 aprile 2015, n. 1973, ha riconosciuto il carattere abilitante del titolo di studio in questione, se conseguito prima dell'istituzione della laurea in scienza della formazione, in base all'art. 53 del R.D. 6 maggio 1923, n. 1054, in combinato disposto con l'art. 197, comma 1 del d.lgs n. 297 del 1994. La norma da ultimo citata, in effetti, è stata abrogata dall'art. 8, comma 2, della legge 10 dicembre 1997, n. 425 (*Disposizioni per la riforma degli esami di Stato*), ma il valore abilitante del titolo in questione risulterebbe conservato ex art. 15, comma 7, del d.P.R. n. 323 del 23 luglio 1998 (*Regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria*

superiore: regolamento, cui la stessa legge n. 425, art. 1, delegava detta disciplina), in base al quale "*I titoli conseguiti nell'esame di Stato a conclusione dei corsi di studio dell'Istituto magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997/1998 conservano in via permanente l'attuale valore legale e abilitante all'insegnamento nella scuola elementare. Essi consentono di partecipare ai concorsi per titoli ed esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare*". Il carattere abilitante del titolo di cui trattasi è stato così ritenuto idoneo a consentire una ricostruzione *ex post* della posizione dei docenti interessati, la cui posizione non sarebbe stata diversa da quella degli insegnanti, a suo tempo inseriti nelle graduatorie permanenti e, quindi, all'atto della trasformazione delle stesse, nelle graduatorie ad esaurimento;

III) in tal senso – ampliativo rispetto alle conclusioni del ricorso straordinario accolto con il parere della II Sezione 11 settembre 2013 – sono stati presentati numerosi ricorsi, in alcuni casi accolti in sede di appello (Cons. St., sez. VI, 16 aprile 2015, n. 1973, 21 luglio 2015, n. 3628, 27 luglio 2015, nn. 3673 e. 3675, 3 agosto 2015, n. 3788).

IV) nelle citate sentenze, la Sesta Sezione ha, infatti, ritenuto che illegittimamente l'Amministrazione non avesse operato una ricostruzione *ex tunc* delle posizioni dei soggetti interessati, una volta riconosciuto (con il già citato parere del Consiglio di Stato del 2013) il valore abilitante del titolo di studio dai medesimi posseduto, potendo discendere solo da tale riconoscimento la possibilità di presentare domanda di aggiornamento delle graduatorie di cui trattasi.

6. Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, l'ordinanza di rimessione ha osservato che le conclusioni accolte dal citato indirizzo interpretativo sollevano alcune perplessità tali da giustificare la sottoposizione della questione all'Adunanza Plenaria.

In senso critico rispetto a tale orientamento, il Collegio rimettente ha in particolare osservato che:

a) la riconosciuta riapertura delle graduatorie ad esaurimento appare priva di base normativa, nonostante le enunciate ragioni di equità e pari trattamento, in ipotesi idonee a giustificare un nuovo intervento del legislatore, ma non anche l'ampliamento delle ipotesi derogatorie in precedenza ricordate, previste in via eccezionale e di stretta interpretazione. Nella situazione in esame, peraltro, non si comprenderebbe perché il possesso di titolo abilitante – così definito espressamente *ex lege* (quanto meno dal 1998, in base al contenuto, sopra riportato, dell'art. 15, comma 7, del d.P.R. n. 323 del 1998) e non certo frutto di interpretazione giurisprudenziale – sia stato fatto valere a tanti anni di distanza dal relativo conseguimento, senza alcun richiamo a pregressi titoli di servizio. Diversa sarebbe – ma non risulta rappresentata nel caso di specie – la situazione di chi fosse già stato iscritto nelle graduatorie di cui trattasi, con successiva esclusione per non avere presentato domanda di conferma in sede di aggiornamento, in base all'art. 1-bis del decreto legge n. 97 del 2004, essendo la presenza nelle graduatorie condizionata all'espressa volontà di rimanervi. Con riguardo a questa diversa situazione, si è ritenuto, infatti, che la mancanza della volontà di rimanere in graduatoria non potesse venire presunta con conseguenze irreversibili (cfr. in tal senso Cons. St., sez. VI, 14 luglio 2014, n. 3616, con cui è stata annullata la norma regolamentare, che disponeva nel caso sopra indicato la cancellazione definitiva dalla graduatoria in questione);

b) l'inserimento in una graduatoria, destinata a consentire per mero scorrimento lo stabile ingresso nel ruolo docente, non dovrebbe prescindere da una seria ricognizione dell'esperienza maturata dai singoli interessati, di cui nel caso di specie non sono noti né l'attuale iscrizione nelle graduatorie di Istituto, né l'eventuale, ulteriore percorso formativo seguito dopo il conseguimento (in anni molto risalenti nel tempo) del diploma abilitante;

c) la posizione dei meri possessori di tale diploma, se mai in precedenza iscritti nelle graduatorie ad esaurimento e in quelle permanenti, sfugge alla disciplina normativa, dettata per la formazione e l'aggiornamento delle graduatorie stesse.

Sulla base di tali considerazioni, la Sesta Sezione, ha ritenuto, quindi, opportuno, al fine di evitare futuri contrasti giurisprudenziali, di rimettere all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la questione della riapertura delle graduatorie ad esaurimento, per i possessori di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002.

D) Il giudizio dinnanzi all'Adunanza plenaria.

7. Nella fase del giudizio dinnanzi all'Adunanza plenaria le parti hanno depositato memorie difensive a sostegno della rispettive posizioni.

8. Sono stati spiegati, inoltre, diversi atti di intervento, sia *ad adiuvandum*, sia *ad opponendum*, da parte dei soggetti nominati in epigrafe.

9. Con ordinanza istruttoria 19 maggio 2016, n. 8, questa Adunanza plenaria ha ravvisato l'esigenza di acquisire dal M.I.U.R. ulteriori elementi istruttori, al fine di delineare un quadro più completo della intera vicenda fattuale, con particolare riferimento alle seguenti circostanze:

a) alla incidenza, sul piano straordinario di assunzione dei docenti precari in corso di svolgimento, dell'eventuale assorbimento nelle graduatorie ad esaurimento dei titolari di diploma magistrale conseguito entro il 2001/2002, sulla base di una stima realistica che tenga conto del numero dei soggetti muniti di quel titolo abilitante potenzialmente interessati ad entrare in graduatoria;

b) al numero dei soggetti, muniti del solo titolo abilitativo del diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, eventualmente già inseriti nelle graduatorie ad esaurimento dopo l'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006, se del caso anche per effetto di provvedimenti giurisdizionali favorevoli: detto accertamento dovrà riguardare il periodo compreso tra il primo aggiornamento delle graduatorie disposto con DDG 16 marzo 2007 (per il biennio 2007/2008 e 2008/2009) e le successive tornate di aggiornamento, fino a ricomprendere la sessione di cui al d.m. 235 del 2014, oggetto della impugnazione di primo grado, nonché quella successiva regolata dal d.m. 325 del 2015;

c) al numero dei titolari di diploma magistrale conseguito entro l'anno 2001/2002 che hanno seguito i corsi annuali abilitanti istituiti presso le Università ai sensi dell'art. 2, comma c bis, del d.l. 7 aprile 2004 n. 97 (convertito nella legge 4 giugno 2004 n. 143) e che sono entrati eventualmente nelle graduatorie ad esaurimento, nel suddetto periodo, in ragione di detto titolo abilitante aggiuntivo. Tale indicazione dovrà essere completata con la specifica indicazione delle Università italiane che hanno in concreto attivato detti corsi abilitanti.

Il M.I.U.R. ha adempiuto all'adempimento istruttoria depositando la nota prot. n. 22567 dell11 agosto 2016.

10. Alla pubblica udienza del 15 novembre 2017 a causa è stata trattenuta in decisione.

11. Gli appelli non meritano accoglimento.

12. L'infondatezza dei ricorsi consente anche di prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* sollevate dal M.I.U.R. nelle proprie difese.

13. Come si è già evidenziato, la questione rimessa all'esame dell'Adunanza plenaria riguarda l'eventuale riapertura delle graduatorie ad esaurimento per i possessori di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002.

Gli attuali appellanti e originari ricorrenti, tutti in possesso del diploma di istituto magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, hanno impugnato davanti al Tribunale amministrativo del Lazio, il decreto ministeriale n. 235 del 2014 con il quale il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha disposto l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il personale docente ed educativo della scuola, per il triennio 2014-2017, senza prevedere la possibilità di inserimento in tali graduatorie dei docenti muniti del diploma di maturità magistrale.

E) La questione della tempestività della domanda di inserimento nelle graduatorie ad esaurimento e del successivo ricorso avverso il mancato inserimento.

14. La prima questione che viene in rilievo attiene alla tempestività della domanda rivolta all'Amministrazione per l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento e, di riflesso, alla tempestività dello stesso ricorso giurisdizionale che viene oggi in decisione.

La questione non è stata esaminata espressamente dal Tribunale amministrativo regionale (che ha respinto il ricorso nel merito) e l'Amministrazione l'ha riproposta nelle sue difese, anche innanzi all'Adunanza Plenaria.

15. L'Amministrazione sostiene in sintesi che i ricorrenti, essendo in possesso, secondo la loro stessa prospettazione, sin dal 2001/2002 di un titolo che consentiva l'inserimento nelle graduatorie (permanenti prima e ad esaurimento poi), avrebbero dovuto far valere questo titolo partecipando ad almeno una delle varie procedure bandite dal Ministero per l'inserimento nelle graduatorie, 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.

La natura decadenziale del termine per la presentazione della domanda di inserimento nelle graduatorie ad esaurimento deriverebbe, secondo il Ministero, dall'articolo 1, comma 1-*bis*, della legge n. 143/2004 secondo il quale "*dall'anno scolastico 2005/2006 la permanenza dei docenti nelle graduatorie permanenti di cui all'articolo 401 del testo unico avviene su domanda dell'interessato da presentarsi entro il termine fissato per l'aggiornamento delle graduatorie con apposito decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. La mancata presentazione della domanda comporta la cancellazione dalla graduatoria per gli anni scolastici successivi*". Non avendo mai presentato la domanda di inserimento nelle graduatorie prima del 2014, allora, secondo il Ministero, gli appellanti sarebbero irrimediabilmente decaduti.

Secondo il Ministero, inoltre, poiché i ricorrenti non hanno presentato una tempestiva domanda di inserimento in graduatoria, mancherebbe anche l'attualità dell'interesse (ad impugnare il d.m. 235/14 che detta i criteri di aggiornamento per chi è già inserito) e mancherebbe, ancor più radicalmente, lo stesso provvedimento lesivo (nel senso che senza una tempestiva domanda di inserimento non ci sarebbe neanche un provvedimento di diniego di detto inserimento).

I ricorrenti, infatti, hanno direttamente impugnato il d.m. 235/2014, che, tuttavia, si limita ad individuare esclusivamente i criteri per l'aggiornamento (e la permanenza) delle posizioni dei soggetti già inclusi nelle graduatorie ad esaurimento, senza produrre, quindi, alcuna attuale lesione all'interesse dei ricorrenti.

Al più, evidenzia ancora il Ministero, il provvedimento lesivo potrebbe individuarsi nel d.m. 16 marzo 2007, che rappresenterebbe l'ultimo dei decreti ministeriali di inserimento nelle GAE prima della definitiva chiusura delle stesse, ad opera dell'art. 1, comma 605, legge n. 296/2006. Ma anche rispetto a tale provvedimento, l'impugnazione (che comunque non è avvenuta) sarebbe tardiva e inammissibile per difetto di legittimazione al ricorso (in assenza della domanda di inserimento).

16. Sulle questioni pregiudiziali sollevate dal M.I.U.R. il Consiglio di Stato si è già pronunciato, come evidenzia anche l'ordinanza di rimessione, in senso favorevole ai ricorrenti (cfr., in particolare, Cons. St., sez. VI, 16 aprile 2015, 1973; cui hanno fatto seguito, richiamandone la motivazione, Cons. St., sez. VI, 21 luglio 2015, n. 3628; 27 luglio 2015, nn. 3673 e 3675; 3 agosto 2015, n. 3788).

In particolare, la sentenza della Sesta Sezione n. 1973/2015, in una fattispecie analoga a quella in esame, ha ritenuto sussistente l'attualità dell'interesse ritenendo che il diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, sarebbe stato considerato titolo abilitante solo a partire dal parere del Consiglio di Stato, sez. II, n. 3813 (in data 11 settembre 2013), recepito con d.P.R. del 25 marzo 2014 n. 325. Tale parere ha riconosciuto, infatti, l'illegittimità del decreto ministeriale n. 62 del 2001 "*nella parte in cui non parifica ai docenti abilitati coloro che abbiano conseguito entro l'anno 2001/2002 il diploma magistrale, inserendoli nella III fascia delle graduatorie di istituto e non nella seconda fascia*".

Secondo la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1973/2015, solo il parere del 2013 (recepito dal già citato d.P.R. del 2014), riconoscendo il diploma magistrale come titolo abilitante, ha consentito così ai diplomati magistrali di presentare la predetta domanda di inserimento in graduatoria. Pertanto, solo a partire da tale riconoscimento essi sarebbero divenuti titolari di un interesse attuale all'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento, atteso che in precedenza il Ministero non aveva mai riconosciuto il diploma magistrale come titolo utile ai fini delle graduatorie ad esaurimento. E proprio tale circostanza consentirebbe di "giustificare" la mancata presentazione, prima di tale data, sia della domanda di inserimento sia del ricorso giurisdizionale contro il decreti ministeriali di mancato inserimento nella graduatoria.

17. La tesi accolta dalla sentenza del Consiglio Stato, Sezione Sesta, n. 1973/2015 (e seguita dalla successiva giurisprudenza amministrativa che ad essa si è uniformata) non merita condivisione.

Essa, infatti, si fonda su un presupposto erroneo, ovvero che il termine per proporre ricorso giurisdizionale (e, ancora prima, per presentare la domanda di inserimento nelle graduatorie) decorra non dalla piena conoscenza del provvedimento e dei suoi effetti lesivi (o, con riferimento alla presentazione della domanda di inserimento, dal possesso effettivo del titolo abilitante), ma dal momento in cui, in sede giurisdizionale, viene accertata l'illegittimità dell'atto lesivo (che nel caso di specie sarebbe, secondo la tesi dei ricorrenti, il decreto ministeriale n. 235 del 2014).

L'annullamento dell'atto lesivo avrebbe così l'effetto di rimettere in termini tutti coloro che non hanno impugnato nei termini di decadenza i provvedimenti di esclusione o, addirittura, non hanno presentato neanche una tempestiva domanda di inserimento.

Verrebbe in tal modo riaperta una serie indefinita di rapporti amministrativi, sebbene già "esauriti" in conseguenza sia della mancata presentazione di una tempestiva domanda sia della tardività con cui, comunque, è stata fatta valere l'illegittimità dell'asserito provvedimento lesivo.

La citata sentenza n. 1973/2015 afferma sul punto che "*risulta valida la stessa presentazione delle citate domande di inserimento presentate nei termini che decorrono dalla effettiva conoscenza, da parte dei ricorrenti originari, della lesività dell'atto impugnato*".

In realtà, individuando il *dies a quo* nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.P.R. del 2014 (di recepimento del parere del Consiglio di Stato del 2013), la sentenza in esame "pretende", ai fini della decorrenza del termine, non solo la piena conoscenza della lesività dell'atto impugnato, ma anche la piena conoscenza della sua illegittimità, quale risultante nel caso di specie dalla pubblicazione del d.P.R. del 2014, di recepimento del parere del Consiglio di Stato che in sede di ricorso straordinario ha riconosciuto il diploma magistrale come titolo abilitante.

Si tratta di una tesi non condivisibile.

Essa, infatti, porterebbe all'inaccettabile conclusione che il termine per impugnare un provvedimento decorra solo dal momento in cui in sede giurisdizionale (o di ricorso straordinario) viene accertata la sua illegittimità, con la conseguenza che l'accoglimento di un ricorso (anche avvenuta a distanza di anni dall'adozione del provvedimento lesivo) rimetterebbe tutti i cointeressati che non hanno tempestivamente impugnato in termini per proporre a loro volta il gravame.

Una posizione così radicale è del tutto estranea al dibattito dottrinale e giurisprudenziale sull'individuazione del *dies a quo* del termine per proporre ricorso giurisdizionale. Nell'ambito di tale dibattito, anche le posizioni più sensibili ad assicurare l'effettività del diritti di azione e di difesa del privato, non si spingono sino al punto di pretendere il riconoscimento in sede giurisdizionale della fondatezza della pretesa vantata da soggetti in posizione analoga per far decorrere il termine per impugnare l'atto amministrativo, limitandosi semmai a sostenere la necessità che il privato abbia (almeno) la possibilità di percepire l'illegittimità dell'effetto lesivo. Ma tale possibilità di conoscenza certamente prescinde dall'esistenza di precedenti giurisprudenziali specifici che abbiano già dichiarato l'illegittimità di quell'atto nell'ambito di diversi giudizi instaurati da altri cointeressati.

Diversamente opinando, del resto, si riconoscerebbe irragionevolmente all'annullamento di una norma regolamentare (o di un atto amministrativo generale o, comunque, di un atto amministrativo plurimo) un'efficacia retroattiva persino più dirompente di quella che caratterizza le sentenze di illegittimità costituzionale della legge (e degli atti equiparati), la cui retroattività pacificamente incontra il limite dei "rapporti giuridici esauriti", fra i quali certamente rientra l'inoppugnabilità del provvedimento amministrativo derivante dallo spirare del termine di decadenza.

Si finirebbe, inoltre, per rimettere l'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine decadenziale ad un elemento di natura soggettiva e giuridicamente irrilevante, quale l'*error juris*, nel senso che l'erroneo convincimento soggettivo dell'infondatezza della propria pretesa precluderebbe la decorrenza di detto termine, anche quando ci sia piena conoscenza del contenuto del provvedimento e dei suoi effetti lesivi.

Pertanto, fatta eccezione per l'ipotesi degli atti plurimi con effetti inscindibili (che qui non vengono in considerazione), deve escludersi l'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.

18. Alla luce delle considerazioni svolte, deve, pertanto, ritenersi che l'efficacia abilitante (ai fini dell'inserimento nelle graduatorie permanenti prima e ad esaurimento poi) del diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2011/2002 avrebbe dovuto essere fatta valere dagli interessati mediante, in primo luogo, la presentazione di una tempestiva domanda di inserimento e, in secondo luogo, a fronte del mancato inserimento, la proposizione nei termini di decadenza del ricorso giurisdizionale.

La eventuale qualificazione del diploma magistrale come "titolo abilitante", del resto, non può ritenersi il frutto di una "creazione" giurisprudenziale, ma al contrario, secondo la stessa tesi dei ricorrenti, si evince dalla legge, quanto meno dal 1988, in base al già citato art. 15, comma 7, del d.P.R. 23 luglio 1988, n. 323 (*Regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi di corsi di studio di istruzione secondaria superiore*).

Il parere del 2013 non ha, quindi, (né può avere) effetti costitutivi o innovativi (del resto estranei alla natura e allo scopo della funzione giurisdizionale), ma si limita ad interpretare la legge e, dunque, a "dichiarare" (si vedrà nel prosieguo se fondatamente o meno) un valore abilitante che, se c'è, non può che trovare nell'ordinamento il suo fondamento normativo.

In altri termini, anche a seguire la tesi sostenuta dai ricorrenti del valore abilitante permanente e incondizionato dei diplomi magistrali conseguiti entro l'a.s. 2001/2002, ciò non toglie, tuttavia, che la concreta possibilità di percepire l'illegittimità del mancato inserimento sussisteva ben prima del parere reso nel 2013 (e recepito con d.P.R. nel 2014).

Non vi è dubbio, quindi, che, a fronte di titoli posseduti sin dall'a.s. 2001/2002, il parere reso dal Consiglio di Stato nel 2013 (e recepito con d.P.R. nel 2014) non può aver determinato una riapertura generalizzata dei termini per presentare le domande e per impugnare il mancato inserimento.

Né vale in senso contrario richiamare la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato che ha, invece, ritenuto, per i soggetti già inseriti in graduatoria, che la mancata espressa manifestazione della volontà di permanere in essa (attraverso la formale presentazione di una domanda di conferma), non può determinarne l'automatica e definitiva cancellazione (cfr., in questi termini, Cons. St., sez. VI, 14 luglio 2014, n. 3616). È evidente, infatti, la differenza esistenza tra la posizione di chi, già inserito nella graduatoria (e per effetto di tale inserimento titolare di un affidamento meritevole di tutela), viene cancellato perché omette di presentare domanda di conferma e la posizione di chi non ha mai presentato una domanda di inserimento in graduatoria. Ai primi è la stessa legge a consentire la presentazione di una domanda di reinserimento, con espressa previsione della possibilità di recuperare il punteggio maturato all'atto della cancellazione (articolo 1, comma 1-bis del decreto legge n. 97/2004). Nessuna disposizione legislativa può invece legittimare la presentazione di una domanda di inserimento tardiva, non potendosi, del resto, in questo caso configurare alcun affidamento meritevole di tutela in capo a chi non ha mai nemmeno chiesto di essere inserito.

19. Le considerazioni che precedono consentono di superare anche l'argomento secondo cui la sentenza del Consiglio di Stato n. 1973/2015, che ha annullato il d.m. n. 235 del 2014 nella parte in cui non ha consentito ai docenti in possesso del titolo abilitante di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, l'iscrizione nelle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, avrebbe efficacia *erga omnes* (coerentemente con l'asserita efficacia *erga omnes* dello stesso decreto annullato).

Secondo gli odierni appellanti, in particolare, il d.m. n. 234 del 2014 (oggetto del presente giudizio) sarebbe già stato annullato con effetti *erga omnes* dal Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1973/2015,

sicché nel presente giudizio non potrebbe che prendersi atto di tale annullamento e, conseguentemente, disporsi l'inserimento dei ricorrenti nelle graduatorie ad esaurimento.

La tesi non merita condivisione, in quanto, anche a voler riconoscere natura regolamentare al d.m. n. 234 del 2014 (e, di conseguenza, alla sentenza "additiva" di annullamento n. 1973/2015), rimane il fatto, comunque, che la retroattività degli effetti derivanti dall'annullamento del regolamento incontra, per le ragioni già esposte, il limite dei rapporti giuridici esauriti. E nella fattispecie, come si è detto, l'omessa tempestiva contestazione del mancato inserimento nelle graduatorie (e, ancor prima, l'omessa presentazione di una tempestiva domanda di inserimento), ha determinato l'esaurimento del relativo rapporto giuridico.

F) La questione dell'efficacia erga omnes *del d.m. n. 234 del 2014 e, conseguentemente, della sentenza di annullamento del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, n. 1973/2015.*

20. L'efficacia *erga omnes* della sentenza n. 1973/2015, peraltro, anche a prescindere dalle dirimenti considerazioni appena svolte, non può essere sostenuta anche per altre ragioni.

21. In primo luogo, non è condivisibile la tesi che riconosce natura normativa (con conseguente efficacia *erga omnes*) al d.m. n. 234/2014, atteso che tale decreto si rivolge esclusivamente a coloro che risultano già inseriti nelle graduatorie ad esaurimento (a pieno titolo o con riserva), disciplinando la permanenza, l'aggiornamento e la conferma dell'inclusione in seguito allo scioglimento della riserva per gli iscritti con riserva nella graduatoria e il relativo aggiornamento.

Il decreto si rivolge, quindi, a soggetti determinati o, comunque, facilmente determinabili e già sotto questo profilo manca un aspetto essenziale proprio dell'atto normativo, ovvero l'indeterminabilità dei destinatari, che è un naturale corollario della generalità e dell'astrattezza della previsione normativa, di cui invece è privo il decreto in esame (cfr. Ad. Plen. 4 maggio 2012, n. 9). Il che non toglie che si tratti, comunque, di un atto amministrativo di macro-organizzazione, come tale idoneo a radicare la giurisdizione amministrativa, come riconosciuto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno confermato tale giurisdizione (cfr. Sez. Un., ordinanza14 dicembre 2016, n. 25840).

22. A tal proposito, va ulteriormente evidenziato che l'annullamento del d.m. n. 234/2014 "*nella parte in cui non ha consentito ai diplomati magistrali (con titolo conseguito entro l'a.a. 2001/2002) l'iscrizione delle graduatorie ad esaurimento*", si fonda su argomenti che non possono essere condivisi, perché presuppongono, diversamente da ciò che oggettivamente emerge analizzando il contenuto del d.m., che esso sia l'atto attraverso il quale sono stati disciplinati i criteri ed individuati i requisiti per l'inserimento in graduatoria. Al contrario, come si è evidenziato, tale d.m. di rivolge solo a coloro che sono già inseriti in graduatoria, non occupandosi in alcun modo della posizione di coloro che aspirano all'inserimento. Non era (e non è), quindi, il d.m. n. 234/2014 che preclude l'inserimento dei diplomati magistrali nelle graduatorie ad esaurimento.

Il *dies a quo* per proporre impugnazione andrebbe, semmai, individuato (anche a voler prescindere dalla preclusione comunque derivante dalla mancata tempestiva presentazione della domanda di inserimento) nella pubblicazione del d.m. 16 marzo 2007, con il quale, in attuazione dell'art. 1, comma 605, l. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), veniva disposto il primo aggiornamento delle graduatorie permanenti, che la stessa legge finanziaria per il 2007 aveva "chiuso" con il dichiarato fine di portarle ad esaurimento.

Il suddetto d.m. individuava, effettuando una ricognizione delle disposizioni legislative in materia, i requisiti di accesso alle graduatorie, senza contemplare il diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002.

È questo, pertanto, il momento nel quale la lesione della posizione dei ricorrenti è (in ipotesi) maturata, poiché il d.m. 16 marzo 2007 è l'ultimo provvedimento di integrazione ed aggiornamento delle GAE prima che esse fossero definitivamente chiuse, per espressa disposizione di legge, a nuovi accessi.

Pertanto, non avendo i ricorrenti impugnato tale d.m. (né tantomeno presentato domanda di inserimento nei termini da esso previsti), devono ormai ritenersi decaduti.

23. Inoltre, anche a volere individuare il provvedimento lesivo nel d.m. n. 234/2014, assume, comunque, rilievo, in senso ostativo al riconoscimento della pretesa dei ricorrenti, la circostanza che la sentenza della Sesta Sezione n. 1973/2015, pur annullando tale d.m. nella parte in cui non consente l'iscrizione ai possessori del diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002, circoscrive espressamente l'effetto di tale di annullamento a coloro che avevano presentato il ricorso che quella sentenza ha accolto. Tale esplicita e testuale delimitazione dell'ambito soggettivo di efficacia (chiaramente risultante dal dispositivo della sentenza) ne esclude la portata *erga omnes*.

G) La questione di merito: la portata e gli effetti del valore abilitante riconosciuto al diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002.

24. Il ricorso, comunque, risulta infondato anche nel merito, atteso che, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, manca una norma che riconosca il diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002 come titolo legittimante l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento.

Non può richiamarsi, a tal fine, il d.P.R. 25 marzo 2014 (che ha recepito il parere del Consiglio di Stato n. 3818/13) in quanto in esso si riconosce esclusivamente il valore abilitante del titolo ai fini dell'inserimento nella II fascia delle graduatorie d'istituto e non anche ai fini dell'inserimento nelle GAE. In particolare, nel detto parere non è stata riconosciuta la possibilità di accesso dei docenti in questione nelle graduatorie ad esaurimento per la preclusione normativa sussistente al riguardo, ovvero per non essere stata rappresentata in tempo utile la possibilità di inserimento degli stessi nelle graduatorie permanenti, con conseguente tardività dell'impugnativa sotto tale profilo.

Ugualmente, l'invocato valore abilitante (inteso, secondo la tesi dei ricorrenti, come requisito di per sé sufficiente a consentire l'inserimento nelle graduatorie permanenti) non può ricavarsi nemmeno dalla previsione contenuta nell'articolo 15, comma 7, del d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323.

21. La corretta interpretazione della disposizione appena citata richiede alcune considerazioni di carattere sistematico, volte ad illustrare le fasi di attuazione della riforma di cui all'art. 3 della legge 341 del 1990, la quale non solo ha previsto livelli di qualificazione differenziata per l'abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria e nella scuola secondaria, ma, con riferimento specifico alla formazione culturale e professionale degli insegnanti della scuola materna ed elementare, ha ritenuto di non poter prescindere da una formazione universitaria.

Nell'ambito di tale riforma si istituirono due corsi di laurea per l'insegnamento nella scuola dell'infanzia e primaria, con efficacia abilitante (che contestualmente fu esclusa con riguardo ai diplomi magistrali rilasciati successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina).

I predetti corsi di laurea, istituiti con d.P.R. 31 luglio 1996, n. 471 e con d.m. 26 maggio 1998, sono stati attivati solo a partire dall'a.a. 1999/2000.

Con decreto interministeriale 10 marzo 1997, recante "*Norme transitorie per il passaggio al sistema di formazione universitaria degli insegnanti della scuola materna ed elementare, previste dall'articolo 3, comma 8 della legge 19 novembre 1990, n. 341*" è stato previsto un apposito regime transitorio per il passaggio al sistema di formazione universitaria degli insegnanti della scuola materna ed elementare.

Ai sensi dell'art. 1 del citato decreto interministeriale 10 marzo del 1997, in particolare:

"*1. Dall'anno scolastico 1998-99 sono soppressi i corsi di studio ordinari triennali e quadriennali, rispettivamente della scuola magistrale e dell'istituto magistrale.*

2. Dall'anno scolastico 2002-2003 sono soppressi i corsi annuali integrativi dell'istituto magistrale, previsti dall'art. 191, commi 4 e 6, del decreto legislativo n. 297 del 1994.

3. Sino all'introduzione del nuovo corso di studi in via ordinamentale, di cui al successivo art. 3 e secondo la procedura prevista dall'art. 205 del medesimo decreto n. 297, potranno continuare a funzionare ad esaurimento i corsi sperimentali quinquennali della scuola magistrale e dell'istituto magistrale, istituiti a norma dell'art. 278 del citato decreto legislativo n. 297 del 1994.".

Il regime transitorio prevedeva, tuttavia, la salvaguardia dei titoli di studio acquisiti, stabilendo che "*i titoli di studio conseguiti al termine dei corsi triennali e quinquennali sperimentali di scuola magistrale e dei corsi quadriennali e quinquennali sperimentali dell'istituto magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997-1998, o comunque conseguiti entro l'a.s. 2001-2002, conservano in via permanente l'attuale valore legale e consentono di partecipare alle sessioni di abilitazione all'insegnamento nella scuola materna, previste dall'art. 9, comma 2, della citata legge n. 444 del 1968, nonché ai concorsi ordinari per titoli e per esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare, secondo quanto previsto dagli articoli 399 e seguenti del citato decreto legislativo n. 297 del 1994*" (articolo 2 del citato decreto interministeriale).

La norma appena trascritta esprime con chiarezza qual è il valore legale del titolo di diploma magistrale conservato in via permanente: pure in un contesto ordinamentale che, con la concreta attivazione dei corsi di laurea in scienza della formazione, ormai prevede come requisito necessario il possesso della laurea, il diploma magistrale, se conseguito entro l'a.s. 2001/2002, rimane titolo di studio idoneo a consentire la partecipazione alle sessioni di abilitazione all'insegnamento o ai concorsi per titoli ed esame a posti di insegnamento, ma di per sé non consente l'immediato accesso ai ruoli. Il valore legale conservato in via permanente, quindi, si esaurisce nella possibilità di partecipare alle sessioni di abilitazioni o ai concorsi, dovendo leggersi la l'espressione "*conservano in via permanente l'attuale valore legale e consentono di partecipare […]*" in senso necessariamente complementare e coordinato, nel senso, appunto, che si tratti di un'endiadi.

Tale previsione è stara sostanzialmente riprodotta, con un rango superiore nella gerarchia delle fonti, dall'art. 15, comma 7 del d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323, stante il quale: "*I titoli conseguiti nell'esame di Stato a conclusione dei corsi di studio dell'istituto magistrale iniziati entro l'anno scolastico 1997/1998 conservano in via permanente l'attuale valore legale e abilitante all'insegnamento nella scuola elementare. Essi consentono di partecipare ai concorsi per titoli ed esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare*".

25. L'interpretazione da dare all'espressione (contenuta nel citato articolo 15, comma 7, d.P.R. n. 323 del 1998) *"i titoli conseguiti nell'esame di Stato a conclusione dei corsi di studio dell'istituto magistrale iniziati nell'a.s. 1997/1998 conservano in via permanente l'attuale valore legale e abilitante all'insegnamento nella scuola elementare*" deve avvenire, anche in questo caso, tenendo conto della specificazione contenuta nel periodo immediatamente successivo (contenuto nello stesso comma 7 dell'art. 15), nel senso che i diplomi magistrali conseguiti entro l'anno scolastico 2001/2002, conservano il proprio valore legale di titolo di studio e consentono (senza necessità di conseguire anche il diploma di laurea) di partecipare all'abilitazione all'insegnamento ex art. 9, comma 2, della legge n. 444/1968, nonché ai concorsi ordinari per titoli ed esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare.

Ciò implica che il valore legale del diploma magistrale può essere riconosciuto solo nei limiti previsti dalla disciplina transitoria in esame, ossia in via "strumentale", nel senso, come si è chiarito, di consentire a coloro che lo hanno conseguito entro l'a.s. 2001/2002 di partecipare alle sessioni di abilitazioni o ai concorsi pur se privi del diploma di laurea nel frattempo istituito dal legislatore. 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 legge 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.

Tali procedure selettive sono state indette almeno due volte: 1) con l'O.M. n. 153/99 adottata in attuazione dell'art. 2, c. 3 l. 124/99 (in occasione della istituzione delle graduatorie permanenti); 2) nel 2004, con i corsi universitari riservati previsti dall'art. 2, c. 1, lett. c-bis d.l. 97/2004).

Com'è stato ben evidenziato dall'Amministrazione nella relazione depositata in ottemperanza all'ordinanza istruttoria, ben 34.173 docenti si trovano nelle GAE per aver conseguito un titolo aggiuntivo rispetto al diploma magistrale, di cui 20.448 costituiscono gli idonei a precedenti concorsi per esami e titoli, 2.946 quelli abilitatisi attraverso i corsi riservati previsti dall'art. 2, comma 1, lett. c-bis d.l. 97/2004 (ai quali devono aggiungersi i 7.996 che si sono abilitati attraverso le suddette sessioni, ma non si trovano più attualmente nelle GAE perché assunti nelle more, o depennati per mancato aggiornamento), mentre i restanti hanno ottenuto il titolo d'accesso prescritto dalla legge attraverso le sessioni riservate del 1999 o mediante il possesso di altri titoli, quali ad esempio la Laurea in Scienza della Formazione Primaria.

Ne deriva che per coloro che hanno ritenuto di non conformare il titolo di studio posseduto alle finalità formative richieste dalla normativa statale sopravvenuta in materia di abilitazione all'insegnamento nella scuola elementare, il possesso del solo diploma magistrale non consente l'inserimento nelle graduatorie dei concorsi per soli titoli (attuali graduatorie ad esaurimento).

In definitiva, quindi, l'abilitazione all'insegnamento nella scuola materna ed elementare ex artt. 194 e 197 del D.lgs. 297/1994, e d.P.R. 323/1998, non ha mai costituito titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie permanenti istituite dall'art. 401 D.lgs. 297/1994, 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).

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. 124/1999, (O.M. 153/99) ed ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. c-bis d.l. 97/2004 (O.M. 25 e 80 del 2005) che richiedevano, ai fini del rilascio del titolo, il superamento di una procedura selettiva di tipo concorsuale.

Tale assetto è pienamente conforme alla disciplina transitoria dettata in occasione dell'istituzione del corso di laurea in Scienza della Formazione.

26. La conclusione che emerge dal dato normativo (nel senso dell'insufficienza del mero possesso del diploma magistrale per l'inserimento nelle GAE) risulta, del resto, confortata da argomenti di carattere sistematico e teleologico.

27. Sotto il profilo sistematico, deve, infatti, evidenziarsi che sin dalla loro originaria configurazione le graduatorie permanenti (poi trasformate in graduatorie ad esaurimento) sono state riservate a docenti che vantassero un titolo abilitante ulteriore rispetto al titolo di studio: il superamento di un concorso per titoli ed esami oppure il superamento di una sessione riservata d'esami per coloro che avessero prestato servizio per almeno 360 giorni a decorrere dall'a.s. 1994-1995.

Gli interventi normativi succedutesi nel tempo, pur ampliando la platea dei soggetti legittimati ad iscriversi, hanno, comunque, sempre fatto riferimento a categorie di docenti muniti di un titolo abilitante ulteriore rispetto al titolo di studio.

Per quello che maggiormente rileva in questa sede, occorre ricordare che il decreto legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito nella legge 4 giugno 2004, n, 143, ha previsto, all'art. 2, comma 1, l'istituzione di corsi universitari di durata annuale riservati al personale non in possesso dei titoli utili per l'inserimento nelle graduatorie, il cui superamento costituiva titolo per l'accesso alle stesse. In particolare, il comma c-bis prevedeva un corso riservato "*agli insegnanti in possesso del titolo conclusivo del corso di studi dell'istituto magistrale conseguito in uno degli anni 1999, 2000, 2001 e 2002, che siano privi di abilitazione o idoneità e che abbiano prestato servizio per almeno 360 giorni nella scuola materna e nella scuola elementare dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto*".

Fu, pertanto, prevista una seconda possibilità per il personale diplomato, non in possesso del titolo per l'iscrizione delle graduatorie, di procurarselo attraverso un percorso più agevole di quello ordinario.

La legge finanziaria per il 2007 (l. 296/2006) è poi intervenuta a chiudere le graduatorie permanenti e con il dichiarato proposito di portarle all'esaurimento.

Il legislatore ha previsto, una disciplina transitoria con la quale si consentiva, per il biennio 2007/2008 e 2008/2009, l'inserimento dei docenti "già in possesso di abilitazione", e di quelli che erano in procinto di conseguire taluni specifici titoli abilitanti, purché entro i termini previsti dal d.m. 27 del 15 marzo 2007 (provvedimento che, per l'ultima volta, ha disciplinato le modalità di integrazione delle graduatorie permanenti) presentassero la relativa domanda.

Poiché, come si è già osservato, il diploma magistrale non ha mai costituito titolo per l'accesso alle graduatorie, deve escludersi che gli odierni ricorrenti possano beneficiare di tale disposizione. Sarebbe del resto contraddittorio ritenere che il legislatore, nel momento stesso in cui disponeva la chiusura delle graduatorie (in vista del loro esaurimento per favorire il sistema concorsuale di reclutamento) abbia contraddittoriamente consentito a nuove categorie di docenti di inserirsi.

La clausola di riserva contenuta nell'art. 1, comma 605 l. 296/2006, deve, quindi, intendersi riferita, come si è già evidenziato, solo a quei titoli abilitanti che, secondo la normativa vigente costituivano requisiti d'accesso alle graduatorie, essendo volta a preservare le aspettative di coloro i quali

avessero, confidando nel mantenimento del sistema pregresso, già affrontato un percorso di studi per munirsi del titolo necessario all'inserimento nelle GAE.

Non a caso, infatti, la clausola di riserva si riferiva anche a coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, frequentavano i corsi abilitanti che secondo la normativa previgente consentivano l'accesso alle graduatorie.

28. Sotto il profilo teleologico, la necessità di un titolo abilitante ulteriore rispetto al mero possesso del titolo di studio trova giustificazione nella considerazione che l'inserimento in graduatoria è destinato a consentire per mero scorrimento lo stabile ingresso nel ruolo docente e tale ingresso non può prescindere, come sottolinea anche l'ordinanza di rimessione, da una seria ricognizione dell'esperienza maturata o del percorso formativo seguito dopo il diploma (a volte conseguito in anni molto risalenti nel tempo).

H) L'infondatezza dei dubbi di illegittimità costituzionale e di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione Europea.

29. La normativa in esame, cosi come interpretata e ricostruita, non solleva (come già evidenziato dall'ordinanza di rimessione) i dubbi di illegittimità costituzionale o di contrarietà con l'ordinamento dell'Unione Europea prospettati dagli appellanti,

Va, infatti, evidenziato che nella situazione in esame appare ragionevole ed ispirato a consistenti ragioni di interesse pubblico il ripristino a regime del sistema di reclutamento degli insegnanti attraverso selezione concorsuale per esami, con salvaguardia delle sole più antiche posizioni di "precariato storico", per evidenti ragioni sociali. Ragioni, quelle appena indicate, che giustificano pienamente l'attuale disciplina anche in rapporto al diritto comunitario, con particolare riguardo alla clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio in data 28 giugno 1999, che esclude ogni discriminazione dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato e postula estensione ai primi degli istituti propri del rapporto dei secondi (considerando – in caso di trasformazione del rapporto di lavoro – le vicende del precedente rapporto a termine come intervenute in un unico contratto a tempo indeterminato sin dall'origine: Corte di Giustizia, 13.9.2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso*).

Come chiarito dalla giurisprudenza, tuttavia, spetta al giudice nazionale una delicata valutazione – da condurre caso per caso – al fine di verificare la sussistenza, o meno, di "ragioni oggettive", che a norma della medesima direttiva possono giustificare un trattamento differenziato dei lavoratori a tempo determinato (Corte di Giustizia, *Valenza e a.* – da C-302/11 a C-305/11).

Per l'individuazione di tali ragioni, in effetti, non si rinvengono parametri di riscontro nella direttiva 1999/70/CE, ma la Corte di Giustizia (Grande sezione, sentenza del 4 luglio 2006, causa C-212/04 – *Adeneler*) ha precisato che il significato e la portata della relativa nozione debbono essere determinati in funzione dell'obiettivo perseguito dall'accordo-quadro e, in particolare, del contesto in cui si inserisce la clausola 5, n. 1, lettera a) dello stesso (clausola, quella appena indicata, che mira a prevenire gli abusi, derivanti dall'utilizzo di più contratti di lavoro successivi a tempo determinato, dovendo, invece, la forma generale dei rapporti di lavoro essere a tempo indeterminato, in quanto la stabilità del posto costituisce elemento importante per la tutela dei lavoratori).

Il margine di discrezionalità, lasciato al riguardo agli Stati membri dell'Unione, resta, dunque, contenuto dalla necessità di garantire il risultato imposto dal diritto comunitario, alla luce sia

dell'art. 249, comma 3, del Trattato che del punto 1 dell'art. 2 della direttiva 1999/70: la nozione di "ragioni oggettive", pertanto, deve essere "*riferita a circostanze precise e concrete che caratterizzano una determinata attività*", in modo tale da giustificare, in un particolare contesto, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi (sentenza *Adeneler* cit., punto 88). Dette circostanze possono essere il risultato della particolare natura dei compiti, per il compimento dei quali i contratti sono stati conclusi, o del perseguimento di obiettivi legittimi di politica sociale di uno Stato membro (sentenza *Adeneler* cit. punto 70).

Per quanto riguarda la reiterazione di contratti di lavoro a termine, ad esempio, può agevolmente sostenersi che tale reiterazione deve essere giustificata da esigenze temporanee, straordinarie ed urgenti del datore di lavoro e non essere finalizzata a soddisfare fabbisogni permanenti.

È di tutta evidenza che le disposizioni normative in esame rispondono pienamente alla disciplina comunitaria, in quanto, appunto, volte ad eliminare il precariato (pur nel rispetto di parametri di gradualità, introdotti a tutela di situazioni a lungo protrattesi nel tempo e destinate alla stabilizzazione), con tendenziale, generalizzato ritorno ai contratti di lavoro a tempo indeterminato, previa selezione concorsuale per merito, nel già ricordato interesse pubblico alla formazione culturale dei giovani, che la scuola deve garantire attraverso personale docente qualificato.

Ove le tesi difensive in esame fossero accolte, viceversa, non potrebbe che formarsi un nuovo consistente precariato, che allungherebbe i tempi del perseguimento del sistema previsto a regime, o lo renderebbe addirittura non perseguibile. Nella presente sede di giudizio di legittimità, pertanto, è sufficiente rilevare che non può essere ammessa la riapertura delle graduatorie ad esaurimento, per ragioni non puntualmente previste a livello legislativo, senza che ciò determini dubbi di legittimità costituzionale o comunitaria.

30. Alla luce delle considerazioni che precedono gli appelli devono essere respinti.

I) I principi di diritto.

31. In conclusione, l'Adunanza plenaria enuncia 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.*

30. La controvertibilità delle questioni esaminate e l'esistenza di precedenti giurisprudenziali contrastanti giustificano l'integrale compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Sergio Santoro, Presidente

Giuseppe Severini, Presidente

Lanfranco Balucani, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere, Estensore

Francesco Bellomo, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

IL PRESIDENTE
Alessandro Pajno

L'ESTENSORE
Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO