

Publicato il 16/07/2025

N. 06245/2025REG.PROV.COLL.
N. 01526/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1526 del 2025, proposto da Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avvocati Antonio Andreottola, Eleonora Carpentieri e Anna Ivana Furnari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Mafalda Severino, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Morelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione Interministeriale Ripam, Formez Pa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quarta) n. 07323/2024, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Mafalda Severino, di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Commissione Interministeriale Ripam e di Formez

Pa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2025 il Cons. Francesca Picardi e uditi per le parti l'Avv. Laurenti, in sostituzione dell'Avvocato Carpentieri, e l'Avv. Morelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Mafalda Severino, titolare di diploma magistrale conseguito nel 2002, ha impugnato, oltre a tutti gli atti presupposti e connessi, il provvedimento del Comune di Napoli, comunicatole con p.e.c. del 19 settembre 2024, che, annullando la precedente convocazione, ha denegato la stipula del contratto di lavoro, nonostante l'utile collocazione in graduatoria, al posto n. 16 nel concorso espletato in virtù del bando del 27 novembre 2023, "per non avere conseguito il titolo di studio richiesto" dal bando di concorso del 27 novembre 2023 per 50 posti di maestro di sostegno (e, cioè, la laurea magistrale LM-85bis Scienze della formazione primaria a ciclo quinquennale). La ricorrente ha dedotto l'equiparazione del titolo posseduto a quello richiesto dal bando.

2. Il Comune, la Commissione interministeriale Ripam ed il Formez Pa si sono costituiti ed hanno contestato la fondatezza del ricorso.

3. Il T.a.r., previa declaratoria del difetto di legittimazione passiva della Commissione interministeriale Ripam e del Formez Pa e previo rigetto dell'eccezione di irricevibilità del ricorso, stante la portata non immediatamente escludente della clausola del bando applicata nel provvedimento impugnato (art. 2, comma 1, A.2), ha accolto il ricorso, rilevando che il titolo conseguito nell'esame di maturità a conclusione dei corsi di studio dell'istituto tecnico e magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997-1998 e conclusi entro l'anno 2001-2002, abilita, rispettivamente, all'esercizio della professione ed all'insegnamento nella scuola, ai sensi degli

artt. 197 del d.lgs. n. 297 del 1994, 2 del decreto interministeriale del Ministro della pubblica istruzione e di quello per funzione pubblica, in data 10 marzo 1997, e 15 del d.P.R. n. 323 del 1998 (disposizioni non derogabili dalla contrattazione collettiva e, cioè, dal CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022, a cui indirettamente rinviano gli artt. 70, comma 13, del d.lgs. n. 165 del 2001 e 2, comma 2, d.P.R. n. 83 del 2003), alla luce dei quali deve essere interpretata, tenuto conto del principio del favor participationis, la lex specialis.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello il Comune, deducendo: 1) l'error in iudicando in relazione all'immediata lesività del bando ed alla conseguente tardività del ricorso, visto che l'art. 2 del bando, in modo inequivoco, richiede, ai fini della partecipazione al concorso, la laurea magistrale LM-85-bis o altra laurea equiparata, nonché il titolo di sostegno; 2) l'error in iudicando in ordine all'equiparazione del titolo conseguito nell'esame di maturità a conclusione dei corsi di studio dell'istituto tecnico e magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997-1998 e conclusi entro l'anno 2001-2002, con la laurea magistrale LM-85-bis – equiparazione affermata in base a disciplina riferita al personale docente delle istituzioni scolastiche statali, mentre l'accesso all'impiego presso gli enti locali è disciplinato dal d.P.R. n. 487 del 1994; 3) la violazione dei contratti collettivi nazionali degli enti locali, visto che l'inquadramento del personale docente negli enti locali non ricade nell'ambito applicativo della disciplina sul pubblico impiego statale, ma piuttosto in quello degli enti locali, in cui vige il contratto collettivo del 16 novembre 2022, in vigore dal 1° aprile 2023, che ha predisposto un nuovo sistema di classificazione del personale educativo e scolastico (da inquadrare nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione, per il cui accesso è richiesto il possesso di specifiche lauree e non è più sufficiente il possesso del solo diploma magistrale, con conseguente inquadramento del personale scolastico già in servizio in un profilo ad esaurimento) – contratto collettivo che è espressione diretta dell'art. 70, comma 13, del d.lgs. n. 165 del 2001 (che richiama l'art. 2 del d.P.R. n. 487 del

1994, come modificato dal d.P.R. n. 82 del 2023, che, a sua volta, rinvia alla contrattazione collettiva).

L'appellata si è costituita, contestando la fondatezza dell'appello.

Risultano costituiti, senza, tuttavia, aver espletato una effettiva difesa, anche Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ripam e Formez.

5. All'udienza pubblica del 10 luglio 2025, previo deposito di ulteriori memorie, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

6. In via preliminare deve evidenziarsi che la presente controversia riguarda un concorso per il reclutamento di n. 222 unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno ed indeterminato, di cui n. 172 da inquadrare nell'area di funzionari ad elevata qualificazione e tra questi 50 con il profilo di maestro di sostegno, e che l'art. 2, A.2, del bando prevede, quale requisito di ammissione per i maestri di sostegno (profilo per cui la ricorrente ha partecipato al concorso), la laurea magistrale (LM): LM-85bis Scienze della formazione primaria a ciclo unico quinquennale o titoli equiparati secondo la normativa vigente, specificando che i titoli di accesso devono essere integrati obbligatoriamente da titoli di sostegno conseguito, ai sensi della normativa vigente, mediante la positiva conclusione del corso di formazione per il conseguimento del titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, sullo specifico grado, attivato presso le università autorizzate dal Ministero dell'università e della ricerca.

7. Da tale premesse deriva l'infondatezza della prima censura, con cui si è denunciata la portata immediatamente lesiva della clausola del bando in esame e la conseguente irricevibilità del ricorso, in quanto la clausola del bando invocata richiama espressamente i titoli equiparati alla laurea, senza specificare quali siano (in particolare senza un esplicito riferimento ad altri titoli di laurea diversi da quello indicato), per cui rende plausibile, alla luce dell'attuale sistema normativo e degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa (in particolare delle sentenze di questo Consiglio, Ad. Plenaria, n. 11 del 2017 e 4

del 2019), l'interpretazione della originaria ricorrente, odierna appellata, confermata dall'avvenuta partecipazione al concorso e dalla sentenza del giudice di primo grado. Del resto, proprio l'avvenuta partecipazione al concorso della ricorrente, la quale è riuscita a presentare la domanda, specificando nelle note di essere in possesso del titolo equivalente alla laurea, esclude in radice l'immediata lesione del suo interesse e l'onere di una impugnazione immediata. La lesione effettiva e concreta dell'interesse della ricorrente appellata si è verificata solo al momento dell'adozione del provvedimento di esclusione, fondato non sulla clausola del bando in sè, ma su una determinata interpretazione della clausola da parte del Comune.

Né a diverse conclusioni si può pervenire in considerazione della diversa strategia processuale assunta da altri concorrenti, i quali, essendo stati immediatamente esclusi, hanno effettivamente subito l'immediata lesione del proprio interesse, non in virtù del bando, ma del provvedimento di esclusione. Solo per completezza deve ricordarsi che la tipologia delle clausole "escludenti", che impongono l'immediata impugnazione della legge di gara, è circoscritta a quelle che precludano ab initio la partecipazione alla procedura (cfr. Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1146).

8. Devono essere esaminati congiuntamente, in quanto connessi tra di loro, i successivi motivi, aventi ad oggetto l'erronea equiparazione del titolo conseguito nell'esame di maturità a conclusione dei corsi di studio dell'istituto tecnico e magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997-1998 e conclusi entro l'anno 2001-2002, con la laurea magistrale LM-85-bis, richiesta dal bando per il profilo di maestro di sostegno – equiparazione che, secondo il Comune, è stata affermata in base a disciplina riferita al personale docente delle istituzioni scolastiche statali, non applicabile a quello degli enti locali, che, in virtù del d.P.R. n. 487 del 1994, è soggetto alla disciplina della contrattazione collettiva ed in particolare al contratto collettivo del 16 novembre 2022, in vigore del 1° aprile 2023, che ha predisposto un nuovo sistema di classificazione del personale educativo e scolastico (da inquadrare nell'area dei funzionari e

dell'elevata qualificazione, per il cui accesso è richiesto il possesso di specifiche lauree e non è più sufficiente il possesso del solo diploma magistrale, con conseguente inquadramento del personale scolastico già in servizio in un profilo ad esaurimento).

Invero, l'art. 2, comma 6, del d.P.R. n. 487 del 1994, come modificato dal d.P.R. n. 82 del 2023, applicabile *ratione temporis*, precisa che le amministrazioni individuano, per ciascun profilo professionale, il titolo di studio e l'abilitazione professionale richiesti per accedere al concorso, in coerenza con la disciplina vigente in materia di pubblico impiego e di quanto stabilito nella contrattazione collettiva del relativo comparto, nonché con il sistema di classificazione adottato dall'amministrazione o dall'ente per le assunzioni. La stessa disposizione invocata dal Comune impone alle Amministrazioni e, dunque, anche agli enti locali di operare nel rispetto della disciplina vigente in materia di pubblico impiego e non solo di quella della contrattazione collettiva, non prevedendo affatto tale disposizione espressamente la prevalenza della contrattazione collettiva sulla disciplina normativa ovvero non attribuendo a quest'ultima un carattere meramente suppletivo. Peraltro, questa Sezione, sebbene con riferimento al personale educatore, ha già affermato che "giammai la sopravvenuta disciplina della contrattazione collettiva - da intendersi subordinata alla disciplina legislativa primaria - potrebbe privare per sempre della possibilità di immissione in ruolo coloro che - come l'appellata - siano in possesso di titolo di studio, da considerarsi ancora valido ai fini dell'accesso agli ordinari concorsi pubblici dall'esterno" (Cons. Stato, Sez. V, 3 settembre 2024, n. 7377).

Nell'ambito della disciplina statale sull'istruzione, il decreto ministeriale del 10 marzo 1997, contenente norme transitorie per il passaggio al sistema di formazione universitaria degli insegnanti della scuola materna ed elementare, all'art. 2, stabilisce che i titoli di studio conseguiti al termini 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'anno scolastico 2001-2002, conservano in via permanente l'attuale valore legale e consentono di partecipare alle sessioni di abilitazioni all'insegnamento nella scuola materna, previste dall'art. 9, comma 2, della legge n. 444 del 1968, nonché ai concorsi ordinari per titoli ed esami di posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare, secondo quanto previsto dagli artt. 399 e seguenti del d.lgs. n. 297 del 1994. Deve sottolinearsi che il rinvio, da parte del decreto ministeriale, agli artt. 339 ss. del d.lgs. n. 297 del 1994, che costituisce il testo unico della disciplina relativa alle scuole di ogni ordine e grado, chiarisce in modo inequivoco l'applicabilità della medesima disciplina vigente per l'istruzione statale a quella gestita dagli enti locali, visto che l'art. 339 si riferisce alle scuole non statali. Tale disposizione è stata, inoltre, riprodotta in una norma di rango superiore: l'art. 15, comma 7, del d.P.R. n. 323 del 1998, ai sensi del 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 e consentono di partecipare ai concorsi per titoli ed esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare.

Del resto, con le sentenze n. 11 del 2017 e n. 4 del 2019, l'Adunanza Plenaria, nel ricostruire la disciplina per l'accesso ai concorsi di docente della scuola dell'infanzia e della scuola elementare (id est scuola primaria), per i quali è oggi richiesta una formazione universitaria, ha precisato che "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 esami a posti di insegnamento".

Né tali conclusioni possono essere superate in virtù delle determinazioni del Comune in ordine all'inquadramento del personale assunto.

9. In conclusione, l'appello deve essere rigettato. Le spese di lite devono essere integralmente compensate in ragione della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesca Picardi

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO