

Pubblicato il 16/03/2022

N. 01842/2022REG.PROV.COLL.  
N. 09544/2016 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 Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9544 del 2016, proposto dai sigg.ri  
Cacciatore Vincenzo, Cavaleri Giovanna, Ciranna Finuccia, De Giorgi Domenica  
Giuseppa, Giammusso Agostino, Lauricella Marcella, Maniscalco Calogera, Nobile  
Rosa, Spagnarisi Lucia Blasina, Vaccarello Carmela, De Antonio Silvia, Martini Youri,  
Menni Paola, Angeletti Alessandra, Giannini Anna, Giuliano Sonia, Marcati Fabiola,  
Nicolini Giorgio, Passari Rosella, Pasqualini Stefania, Allegro Ornella, Bianchini Rita,  
Mazzeschi Fatima, Mugnai Massimo, Nasi Elena, Tavernelli Patrizia, Viglianisi Maria  
Cristina, Impemba Adelaide, Pallavicini Marina, Cella Emilia, Cerino Andrea, Gagliardi  
Ornella, Giliberti Maria Agnese, Pierro Lorenzina, Reppucci Gerardo, Sepe Margherita,  
Adessa Silvia, Anzelmo Anna Francesca, Baldassarre Rosanna, Beato Giovanni, Bilotta  
Antonietta, Boccaccio Rosanna, Calò Simona, Caputo Rosa Maria, Carabellese Sofia  
Francesca, Casarola Francesco, Cenisio Maria Angela, Dambrosio Mario, Debernardis  
Vita, De Palo Mariagrazia, D'Errico Vitantonio, Di Pinto Rosanna, Diolini Filomena,  
Ficco Luigi, Gabriele Paola, Genco Michele, Goffredo Angelo, Gramegna Berloco  
Maria, Grimaldi Rosanna, Guida Margherita, Laera Angela, Lella Angelo Vito, Loglisci  
Rosanna, Lorusso Vita Patrizia, Malena Graziantonio, Mascolo Ruggiero, Mazzariello  
Cosimo Damiano, Meuli Antonietta, Morgese Francesco, Nuzzi Anna, Palasciano  
Cecilia, Pastoressa Michele, Priore Annunziata, Prisciandaro Flora, Pugliese Maria  
Nicola, Quattromini Elisabetta, Ruzzi Angela, Sabina Pasqua, Sansolini Vincenza,

Santomauro Grazia, Scaringello Eufemia, Simone Vitalba, Sparapano Luigi, Spinelli Annarita, Squicciarini Maria, Stano Maria, Tardia Massimiliano, Austoni Cinzia, Baggi Stefano, Bresciani Delia, Brucato Mara, Bugada Ramona, Busetti Eugenia, Chigioni Monica Annunciata, Cortesi Giorgio, Cosseddu Elisabetta, Della Malva Giuseppe, Di Viccaro Cristina, Falci Francesca, Favilla Giuseppe, Forlani Gianpiero, Giuliano Marcello, Guizzetti Monica, Mazzara Antonella, Ottavio Concetta Letterina, Parolini Stefano, Perego Giorgio, Cice Concetta, De Iasio Giuseppina, De Vivo Mirko, Farese Luca, La Marca Daria, Meoli Luigina, Belluzzi Massimiliano, Bertelli Simone, Cavallo Primiana, Dall'Olio Giovanni, Defranceschi Elisabetta, Dell'Anna Lucia, Del Piano Grazia, Guizzardi Amalia, Latuga Alberto, Letizia Crescenzo, Mercaldo Antonella, Pasini Damiano, Piccoli Francesco, Risi Andrea, Valenti Enrico, Zanotti Magda, Arigliano Annarita, Blasi Giovanna, Farina Giovanni, Gennari Marisa, Mattiazzo Maria, Menga Rosanna, Perrucci Anna Maria, Pierri Rosalba, Pinto Martino, Stefanizzi Lorenzo, Stifanelli Anna, Taurino Maria Carmela, Tondo Vito, Zecca Fabio, Balasina Igor, Beffa Cristina Maria, Bono Sara, Bugatti Rossana, Ferrari Roberta, Marchione Domenico, Moratti Siro, Perina Fabio, Pezzana Rosa, Russillo Anna Maria, Salvador Francesca, Salvetti Marica, Venturini Elena, Binetti Grazia, Bucci Angelamaria, Di Filippo Maria Teresa, Fergola Anna Tiziana, Gambatesa Rosalba, Grimaldi Alfonso, Misino Vincenzo, Palmiotta Carmela Raffaella, Rutigliano Ruggiero, Sciascia Lorenzo, Angioni Chiara, Camba Franco, Casu Andrea, Cherchi Fausto, Cirina Antonella, Diana Gilda, Loi Barbara, Manunta Silvia, Mascia Dorotea, Medda Nicola Giovanni, Melis Anna Paola, Palazzari Ivana, Saba Pier Paolo, Sanna Anna Grazia, Scanu Maria, Secci Elisabetta, Solinas Barbara, Sulas Maria Filomena, Usai Eliana, Vaccargiu Cinzia, Gallo Addolorata Ersilia, Basile Anna, Cosenza Giovanni, De Lucia Anna, Di Lillo Pietro, Diodato Filomena, Di Paolo Maria Luisa, Duonnolo Carmelina, Fabozzi Angela, Ferrara Carmela, Fronzino Tommasina, Mingione Elena, Moliterno Carmela, Musone Rosanna, Palma Caterina, Palombo Pietro Paolo Antonio, Petrella Teresa, Piccirillo Antonio, Pisciotaro Nicla, Santoro Raffaella, Savino Franca, Stellato Francesca, Vallario Rosalba, Baldacchino Cinzia Elvira, Giarratano Rosa Rita, Gravano Graziamaria Carmela, La Cognata Angela Maria, Lunetta Maria Teresa, Radino Francesca, Tricoli Lillina Rita, Turco Gaetana, Destefanis Emanuela, Imperiale Roberta, Marro Franco, Malara Elvira, Valle Silvia, Coelli Maria Pia, Pisani Sara, Cupone Maria Rosaria, De Luca Antonietta, Fiorentino Marcello, Fortino Franca, Loffredo Immacolata, Marino Teresa,

Matrangolo Angelo, Mazzuca Raffaella, Ramundo Giacomo, Torchia Gilda, Arcidiacono Anna Rita, Burzillà Grazia, Cappadonna Pietro Antonio, Catalano Alessia, Consoli Tiziana, Contino Marcella, De Martino Domenica, Deodati Giuseppe, Di Pietro Simona Maria, Fichera Rosa, Giangreco Grazia, Gioiello Ada Antonella, Gulisano Roberta Anna Letizia, Licitra Lucia, Moncada Claudia, Nicotra Domenica, Padellaro Anna Maria, Paladino Vincenzo, Puglisi Maria, Rapisarda Roberto, Scibilia Emma, Sironi Olinka, Vancheri Giuseppe, Zingale Cristina, Costanzo Maria Annunziata, Cristofaro Antonio Domenico, De Fazio Maria Elisa, Epifani Teresa, Fiorentino Anna Maria, Loprete Giovanna, Scalzo Rosa Anna, Stocco Maria Grazia, Cavallaro Ivana, De Martino Patrizia, Di Pietro Maria, Felici Salvatore, Fiscaro Domenico, Galati Rando Antonella Michelina, Scalia Fausto Maria, Sirni Maria Grazia, Spitaleri Irene, Amendola Serena, Balzani Francesca, Bucherini Stefania, Della Corna Mattia, Khreish Ilham, Lentino Francesco, Pasqui Uberto, Tomasini Fabiana, Curulli Debora, Di Rico Lanfranco, Faccini Erika, Lazzari Paola, Mingozzi Isabella, Mori Isabella, Simoni Marco, Amato Luigia, Bassi Maria, Castriotta Michelina, Centola Rachele, D'Apolito Giovanna, Definis Maria Grazia, Farella Angela, Felli Lucilla Maria Valentina, Ferraro Domenico, La Torre Agnese, Lombardi Francesco Paolo, Marcolongo Veronica, Mastriani Paola, Medoro Carmela, Micaloni Mario, Montatore Luciana, Orteca Incoronata, Pirro Antonio, Trozzola Felicia, Urbano Costanza, Vescera Celestina Tiziana, Vinciguerra Antonietta, Arrigoni Anna, Baldini Maria Cristina, Bultrini Caterina, Cafarello Cristina, Capasso Filomena, Cerruti Marco, Ciantini Mariella, Cirillo Amalia, Dipalma Giovanni Fabio, Fani Antonella, Federico Angelina, Mangini Daniele, Perna Alberto, Pratesi Maria Cristina, Tassi Lisa, Belli Tullia, Carelli Giuliana, Grimaldi Loreto, Marziale Antonietta, Miele Fabio, Panetti Teresa, Pellegrini Cinzia, Picchio Francesca, Tomolillo Maria Rosaria, Ceccarelli Emma, Devoto Stefania, Ferrari Paola, Iaia Valentina, Lupia Valentina, Moccia Simona, Pascucci Maria Chiara, Ribolzi Antonella, Sorbello Francesca, Caravagna Simona, Mello Annarita, Giordano Antonella, Martina Marina, Viccione Carla Anna, Elia Carmela, Frandina Alessandra, Murano Guglielmo, Manzi Pierfranco, Rossi Maria, Trestini Davide, Alemanno Mariella, Carletta Addolorata, Cisaria Edistella, De Riccardis Mirella, Dimitri Tommaso, Franchi Tiziana, Giaffreda Maria Antonia, Gigante Alessandro, Ligori Manuela, Marcuccio Antonella, Preite Saveria, Puce Maria Luigia, Quarta Ornella, Rizzo Simonetta Rosaria, Scotellaro Carmela Katiuscia, Spedicato Rita, Sperti Lucia Grazia, Vergaro Claudio, Bonvicini

Lucia, Cecconi Letizia, Falagiani Benini Roberta, Leonetti Anita, Messina Gaetana Lucrezia, Bombelli Enrica, De Cave Andrea, Del Bianco Roberta, Di Domenico Paola, Fantasia Anna, Grenga Giovanni, Lorenzini Maria, Nardoni Maria Assunta, Regina Rosa, Simione Loredana, Strada Ilenia, Vetica Dorotea, Gemoli Massimo, Giannotti Maria Silvia, Magnani Sabrina, Nicoli Matilde, Pieroni Laura, Raccioppoli Angela, Uberti Marco, Agnello Antonella, Artino Maria, Bottari Aurelia, Buta Fortunata, Caffarelli Giuseppina, Cambria Emanuele, Cambria Raimondo, Capritti Letteria Liliana, Caputo Fabio, Carlozzo Paolo, Caruso Rosaria, Casamento Barbitta Maria, Casella Giovanna Angela, Criscione Giuseppe, Di Meo Rosaria Caterina, Faciano Silvana, Formica Maria, Franchina Carmela, Giacobbe Maria Teresa, Gridà Nirella Francesca, Ilacqua Maria Grazia, Infantino Giorgio, Lauria Costantina, Mastrandrea Giovanna, Mazzeo Maria Rosaria, Pappalardo Rosa, Parisi Giovanna, Parisi Giusi, Russo Maria Concetta, Sanfilippo Francesca, Scattarreggia Antonina, Sciarrone Vittoria, Scrofani Maria Carmela, Silvestro Orazio, Sorrenti Silvestra, Spadaro Lorenzo, Trimboli Alessandro, Trovato Sebastiana, Visalli Cosima, Zinnanti Roberto, Aiello Eligia, Caputo Walter, Cecchetti Laura Maria, Curatolo Vito, Infante Barbara, Marini Romina, Paci Concetta, Pedrazzoni Anna Rita, Suppressa Anna Paola, Taurino Ivan, Testai Paola Marcella, Borini Cristina, Caretta Marina, Ferri Elena, Osio Patrizia, Cascella Maria, Cerbone Giuseppe, Ciadamidaro Giuseppe, Cicala Marina, De Costanza Francesco Paolo, Gala Jacqueline, Gaviglia Elvira, Minichino Maria, Perna Silvana, Saladino Antonia, Tosti Talia, Varriale Giuliana, Ventura Rosanna, Calandriello Loredana, Giannace Maria Grazia, Guarnieri Flora, Iannuzziello Maria Carmela, Lo Bianco Leonarda, Martino Maria Carmela, Panetta Rosantonia, Abbate Agnese, Acanfora Annunziata, Allocca Giuseppina, Amato Gennaro, Andolfi Rosaria, Aprovitolo Carolina, Aveta Lidia, Avitabile Orsola, Bagnulo Salvatora, Battaglia Candeloro, Bernasconi Daniela, Borriello Antonietta, Bossa Giuseppina, Buonomo Antonio, Carrucolo Sergio, Cautiero Giuseppina, Cavaliere Anna Maria, Cavallaro Luisa, Chiappetta Giuseppina, Ciancio Ornella, Cicatiello Evaristo, Confuorto Rosaria, D'Alessandro Maria Grazia, Dal Poz Narciso, D'Anna Salvatore, D'Auria Felicia, Della Rossa Angela, Del Vecchio Antonio, De Martino Agostino, De Sica Concetta, D'Ettore Teresa, Di Fraia Giuseppe, Di Maro Fiorenza, Di Somma Maria, Di Tommaso Maria, Esposito Anna, Esposito Sandra, Fagioli Lea Giovanna, Finelli Ada, Flocco Angela, Fuccillo Ersilia, Fumagalli Pier Luigi, Fusco Giuseppe, Fusco Mariarosaria, Gaio Livio, Gallo Emma, Guarino Caterina,

Illiano Patrizia, Illiano Vincenzo, Ingenito Angelina, Liardo Gaetano, Luiso Gabriella, Maresca Giovanna, Masucci Rosanna, Musella Anna, Napolitano Antonella, Nappi Anna, Natale Giuseppina, Oliviero Franca, Pacchioli Antonio, Paglionico Bianca, Palladino Lucio, Pallonetto Patrizia, Palomba Regina, Paone Patrizia, Patrone Giuseppe, Pepe Loredana, Perillo Silvia, Perna Clementina Giovanna, Persico Pino, Pirozzi Anna, Pirozzi Rosa, Pistis Concetta, Punzo Annamaria, Punzo Maria, Rega Giuseppina, Renis Antonio Giuseppe, Riccio Maria, Rizzo Isabella, Sabatino Annunziata, Salzano Carolina, Sansone Cinzia, Saporito Stefania, Sasso Giuseppe, Scognamiglio Anna, Scotto D'Abussco Chiara, Sito Mariapia, Tavella Rita, Terlizzi Roberta, Torinelli Maria, Torsi Floriana, Urciuolo Giuseppina, Valenti Anna, Bandino Deborah, Barca Laura, Collu Maria Domenica, Prasciolu Anna Rita, Seoni Maria Rosaria, Serra Maria Caterina, Ruggeri Annarella, Sias Margherita, Bonanno Francesco, Bono Marco, Bussa Vincenzo, Caci Gerlanda, Caruso Antonino, Casisi Filippo, Catarinicchia Dionisio, Cipolla Leonarda, Cirrincione Salvatore, Curreri Giuseppina, Curreri Marcella Maria, Falletta Angelica, Filippo Claudia, Fiocco Caterina, Galluzzo Assunta, Galluzzo Maria Teresa, Garofalo Pierina, Giacalone Francesca, Giglio Giuseppe Salvatore, Inzerillo Agostino, Krakowski Krzysztof, La Barbera Salvatore, Lauricella Gerarda, Licata Tissi Vincenzina Maria, Lodico Giuseppa, Lunetto Salvatore, Macaluso Carmela, Milano Valeria, Miraglia Maria, Mondello Daniela, Norrito Rolando, Orlando Santo, Palumbo Piccionello Mariella, Patti Angela, Pitarresi Gaspare, Rappa Eleonora, Ruggieri Concetta, Sala Giuseppa, Salamone Marianna, Salamone Vincenza, Sidoti Letizia, Sirugo Giovanni, Taranto Giacomina, Terrasi Antonella, Tirrito Antonio, Tondo Maria Rosaria, Trapani Stefano, Vella Giuseppa, Gatti Claudia, Nicora Eliana, Parisi Michele, Rossi Egidio, Teneriello Maria, Belli Maria Teresa, Bertin Silvia, Colini Maria Vittoria, Corradin Stefano, De Blasi Silvia Candida, Ferrari Franco, Girolametto Paolo, Girolametto Silvana, Lasorsa Vincenzo, Peron Ylenia, Rampazzo Ester, Rizzo Samuel, Sanna Monica, Scapin Monica, Viel Monica, Alvino Marianunzia, Apostolico Elisabetta, Baragli Marco, Belli Paolobelli Carlo, Calvio Antonio, Cristofori Marinucci Tiziana, Filippi Federica, Furlano Giuseppina Fiorentina, Leoni Pierina, Lollini Cristina, Oliva Elena, Pangolino Silvia, Sabbatini Isabella, Serafino Giulia Margherita, Spartachi Emanuela, Viola Alba, Banti Veronica, Beconcini Erica, Frangioni Saura, Lari Valentina, Mustacchia Michela, Paoletti Elena, Pistolesi Nicola, Salvadori Veronica, Amante Stefania, Catania Giovanna, Di Como Anna, Fracasso Angelamaria, Nannelli Francesca,

Pinotti Elisa, Provenza Angela, Sciammarella Maria Teresa, Moschiano Sabato, Verdesca Luigi, Bianco Emilio, Boscolo Serena, Buscioni Marta, Casini Monica, Corsini Elisa, Danza Claudio, Fedi Francesco, Iacopini Stefania, Iadarola Francesco, Mazzieri Marina, Panati Barbara, Vallini Laura, Ciliani Rita, Corona Eliana, Del Bene Mauro, Giovanditto Marisa, Ioni Pamela, Liera Francesco, Pietroni Veronica, Scavolini Raffaella, Caprioli Filomena, D'Auria Maria, De Luca Rosa, Dibenedetto Norma, Marchitiello Lucia, Pronesti Filomena, Albano Carmela, Bertocchi Monica, Borghesi Giuseppina Blandina, Isidori Claudia, Morini Angelica, Peroni Alessandra, Romao Garcia Janet De Fatima, Severi Federica, Agrillo Vincenza, Bambace Santa, Battaglia Carmala, Bevacqua Donatella, Cilione Saveria, Cristiano Maria Letizia, Imbalzano Emilia, Lia Rosa, Meduri Anna Maria, Pelle Francesca, Prestia Wilma Rosa, Procopio Anna Maria, Sofi Antonia Maria Rosaria, Squillaci Rosaria Giovanna, Taverniti Cosetta, Casarotti Elisabetta, Drago Grazia, Gatti Marco, Innella Maria Giovanna, Nappo Anna Rita, Abbate Agatina, Belluardo Maria, Bottone Giuseppe, Bucchieri Giuseppe, Buonuomo Carmela, Campanella Salvatore, Campisi Sebastiano, Cascone Maria Pina, Cavalieri Antonella, Di Pietro Angela, Di Quattro Concetta, Distefano Carmelo, Fede Rizivillo Eleonora, Giardina Concetta, Gioia Giuseppe, Girlando Giovanna, Ienco Stefania, Licitra Giancarlo, Lo Presti Babina, Mallia Silvana, Mannile Emanuele, Marchese Selene Carmela Manuela, Meli Rosario, Rocuzzo Giovanna, Sanfilippo Daniela, Scamporlino Nunziella, Spataro Nunzia, Vaccaro Maria Concetta, Vinci Valeria, Armenia Davide, Boccardelli Rita, Caporro Lidia, Caprioli Marisa, Caviglia Giuseppe, Celia Fabio, Costantino Loredana, Cucuzza Carmela Francesca, Cuomo Viola, D'Agostino Antonio, Delle Chiaie Maria Cristina, De Propriis Silvia, Di Napoli Giusi, D'Ipolito Sabrina, Firmi Antonella, Flori Barbara, Genga Claudia, Gerakis Nicola, Gouveia De Freitas Carlos Manuel, Lanotte Michele, Leone Giovanna, Lombardi Floriana, Luciani Maria, Maggio Teresa, Magnano Fiorella, Maurizi Sabrina, Mazzieri Daniela, Menichino Paolo, Micalusi Luciano, Moretti Marta, Moretti Mauro, Pagliarini Francesca, Palmiero Rosa Viviana, Paluzzi Barbara, Pangallo Angela, Papi Linda, Pasquali Michela, Petrucci Leandro, Pezone Carmela, Pieggi Massimo, Poleggi Monia, Poleggi Romina, Ponzetta Rosa, Renzi Danja, Renzi Luciano, Ricco Andreina, Rispoli Francesca, Salerno Sandra, Stinca Giuseppe, Taiani Katia, Tirrò Angela, Tondini Franca, Uras Fabiana, Zingone Giuseppe, Serafini Serena, Di Virgilio Maria Rosaria, Mantovani Chiara, Menabò Marco, Raisi Barbara, Albano Maria Rosaria, Angora Maria Teresa, Avallone Filomena, Belsito

Anna, Bottero Maddalena, Brancati Raffaella, Del Vacchio Annamaria, De Rosa Maria, Fiore Rita, Gabriele Francesca Paola, Gasparro Cosimo, Gaudiano Dora, Gaudiano Flora, Gaudiano Liliana, Gregori Erminia Immacolata, Izzo Maria, La Femina Emilia, Leso Raffaele, Liambo Rita, Longobardi Emilia, Longobardi Guglielmina, Lupo Antonia Maria Teresa, Maffia Valeria, Magna Valeria, Maiellaro Patrizia, Maiorino Carmela, Memoli Ida, Napoli Maria Rosaria, Polichetti Annamaria, Sabatino Lucia, Sessa Angela, Siniscalco Rita, Tedesco Nunziatina, Zito Giovanna, Amara Nadia Maria, Aucello Angelita, Augelli Lidia, Birritta Giuseppa, Campisi Daniela, Carbè Maria Concetta, Cataudella Giuseppe, Ciarcià Anna, Corso Lucia, Dotato Giovanna, Ficara Carmelo, Figura Giorgio, Giuliano Fiorenzo, Lamesa Concetta, Manfredi Cinzia, Miceli Maria, Minardi Anna, Modica Loredana, Peres Catena, Puglisi Annamaria, Rabbito Sebastiano, Rocchetta Rita, Scalora Maria, Sirugo Sara, Sorano Cristina, Spinoccia Loredana, Ucciardo Sandra, Valvo Nella Vilma, Canu Giovanna, Carrabs Emanuela, Cossu Anna Paola, Faggiani Stefania, Fresu Antonello, Mariani Giovanna Maria, Sacchetti Marinella, Sanna Maurizio, Simula Letizia, Basile Valeria, Bello Marilena, Bertetti Francesca, Bozza Maria Daniela, Bufano Giuseppe, Chirico Giacomo, Coppola Maria Luisa, D'Armento Giuseppe, D'Elia Filippo, De Tommaso Luisa, Di Ponzio Margherita, Emiliano Adriana, Esposito Elena, Esposito Valeria, Gennari Annalisa, Giovanditti Gianluca, Italiano Anna Maria, Leuzzi Angelo, Lippolis Maria Livia, Maggio Rosa Anna, Martucci Rosa, Mastromarino Maria Carmela, Monteleone Davide, Musco Rosa, Narcisi Paolo, Occhibianco Annelise, Panunzio Anna Maria, Papagni Antonio, Pizzulli Nicola, Quero Cataldina, Ressa Anna Maria, Sabato Maria, Serio Liliana, Spinosa Maria Angela, Todisco Agnese, Tria Ninfa, Agazzi Sara, Bizzarri Paola, Bracco Patrizia, Cocco Giuseppe, De Forti Alessandra, Delton Alessandra, Dominguez Berjon Alvaro, Donato Angela, Gentile Vito, Guglielmetto Luisella, Isolatto Giuliana, Lateana Carmelina, Luciani Maria Rosella, Marra Alessandro, Musso Giovanni, Nogara Lorena, Palazzo Gaetana, Sica Giuseppina Carmela, Tallarico Luciano, Trotta Silvia, Volpe Anna, Zucaro Evelina Rosa, Arrigo Girolamo, Grispo Concetta, Ingargiola Maria, La Sala Maria, Meo Vincenza Maria, Spanò Leonarda Maria, Accorsi Elisabetta, Cappello Emanuela, Ciuffi Cristina, Dalle Cort Daniela, Dalle Cort Silvia, Ballarin Giorgio, Benetollo Maria Paola, Bernardi Samuele, Bilotti Filomena, D'Amico Rosalia, Di Bari Grazia, Favretto Paola, Gatto Lucio, Iacovazzo Emanuela, Iadicicco Girolama, Lorenzon Loreno, Maddalozzo Paola, Michielan Rossana, Michieletto Silvio, Pietrobon

Marta, Pincin Leopoldo, Santorelli Angela, Simionato Silvia, Stoppani Valeria, Lavarra Enza, Maida Alessandra, Mansutti Valperto, Arioli Simona, Corti Cristina, De Pasquale Salvatore, Mainoli Silvia, Rizzo Sergio, Mongiardo Stefania, Ruocco Adriana, Da Lio Francesca, Di Palma Giuseppe, Michieletto Elisa, Muffato Emanuela, Pitarra Antonella, Rodo Antonina, Salmasi Cristina, Salzani Roberta, Balzarin Lara, Bassan Alessandro, Battaglia Eleonora, Burlando Chiara, Busellato Barbara, Castegnaro Chiara, Cellere Patrizia, Chiofalo Paola, Di Rienzo Paola, Dinolfo Anna, Fontana Scilla, Gemo Silvia, Ganesin Roberta, Golfetto Mario, Magnabosco Giuliana, Masin Davide, Massignan Lara, Reniero Maria Grazia, Rossi Luca, Savio Maria Antonietta, Scagno Stefania, Tascino Luigi, Tonin Carlo, Verlato Stefano, Zanon Maurizio, Bordignon Stefania, Cordioli Sabrina, Dal Corso Giorgia, D'Arsiè Laura Maria, Fenzi Silvia, Giusti Maria Grazia, Golia Aurelia, La Cava Vincenzo, Magrini Patrizia, Mauri Flavio, Nodari Monica, Olivieri Cecilia, Oliviero Amelia, Perlini Roberto, Presa Ilaria, Riefolo Giovanni, Righetti Sabina, Saiella Patrizia, Salvetti Andrea, Versienti Marianna, Zenti Annalisa, Angeli Manuela, Baldassini Maria Chiara, Camilli Alessandro, Catalani Anna Maria, Chiovelli Ilaria, Cignini Alessia, Ciripicchio Marica, Coletta Francesco, Corinti Anna Maria, De Silva Carmela, Ferri Paola, Garofoli Laura, Gentile Katia, Manini Maria Loredana, Mitillo Sonia, Piferi Beatrice, Ronchini Adriana, Totaro Silvia, Zucchella Katia, Naso Giuseppina e Pugliese Rosa, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Tommaso De Grandis e Vincenzo De Michele e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Patrizia Titone, in Roma, via Campanella, n. 11

*contro*

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato presso gli Uffici di questa, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

*per la riforma,*

*previa tutela cautelare,*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Roma, Sezione Terza *Bis*, n. 7799/2016 del 7 luglio 2016, resa tra le parti, con cui è stato respinto il ricorso R.G. n. 9544/2016, proposto per l'annullamento della nota del M.I.U.R. n. 15219 del 15 ottobre 2015, nella parte in cui specifica che la “Carta del docente” e i relativi € 500,00 annui sono assegnati ai soli docenti di ruolo e non anche ai docenti con



contratto a tempo determinato, nonché dell'art. 2 del d.P.C.M. n. 32313 del 23 settembre 2015.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista l'istanza di sospensione dell'esecuzione della sentenza appellata e preso atto del suo rinvio al merito;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Visti la memoria finale e l'ulteriore documento dell'appellante;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2022 il Cons. Pietro De Berardinis e udito per gli appellanti l'avv. Daniele Sacchetti per delega dell'avv. Tommaso De Grandis;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellanti, premesso di essere tutti docenti della religione cattolica a tempo determinato nelle scuole di ogni ordine e grado, lamentano che la P.A., nel dare attuazione all'art. 1, comma 121, della l. n. 107/2015, istitutivo della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente (cd. Carta del docente, di importo pari ad € 500 annui), li ha espressamente esclusi dal beneficio, il quale è stato riservato solo ai docenti di ruolo, a tempo pieno o *part-time*, con esclusione di quelli con contratti di lavoro a tempo determinato.

1.1. I docenti hanno quindi impugnato innanzi al T.A.R. Lazio – Roma l'art. 2 del d.P.C.M. n. 32313 del 25 settembre 2015 (che ha definito le modalità di assegnazione e di utilizzo della Carta, indicando come suoi destinatari i docenti di ruolo a tempo indeterminato delle scuole statali), unitamente alla nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (M.I.U.R.) n. 15219 del 15 ottobre 2015, che, nel fornire alcune indicazioni operative in ordine alla Carta, ha ribadito la sua assegnazione esclusivamente ai docenti di ruolo e non, invece, ai docenti a tempo determinato.

1.2. Con sentenza della Sezione III-*bis* n. 7799/2016 del 7 luglio 2016, tuttavia, l'adito Tribunale ha respinto il ricorso.

1.2.1. In sintesi, la sentenza appellata, dopo aver affrontato la questione di giurisdizione, ritenendo sussistente la giurisdizione del G.A. in virtù della natura di atti di macro-

organizzazione propria degli atti impugnati, ha affermato l'infondatezza delle censure dei ricorrenti, disattendendo la questione di illegittimità comunitaria. Ciò, perché ad avviso del T.A.R. la cd. Carta del docente non rientra nelle “*condizioni di impiego*” di cui alla clausola 4 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999 allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del 28 giugno 1999 (in relazione alle quali la predetta clausola prescrive che i lavoratori a tempo determinato non siano trattati in modo meno favorevole di quelli a tempo indeterminato), non avendo la stessa natura di retribuzione accessoria o reddito imponibile, ma essendo attinente alla formazione del docente (che non è riconducibile alle “*condizioni di impiego*”).

1.2.2. Il T.A.R. ha disatteso, altresì, la dedotta questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 121, della l. n. 107/2015, perché, da un lato, la Carta del docente compensa la maggiore gravosità del servizio svolto dai docenti di ruolo, per i quali la formazione in servizio è divenuta, in base alla l. n. 107 cit., attività obbligatoria, strutturale e permanente; dall'altro, nonostante l'ora vista scelta del Legislatore contrasti con il C.C.N.L. di categoria (invocato dai ricorrenti per sostenere l'esistenza di un obbligo di formazione anche per i docenti non di ruolo), deve ritenersi che la previsione di legge, in quanto successiva, prevalga; in terzo luogo, il confronto con gli artt. 63 e 64 del C.C.N.L. mostra che la formazione è divenuta obbligatoria solo per i docenti di ruolo, nessun obbligo essendo previsto al riguardo per i docenti non di ruolo.

2. Con il ricorso in epigrafe i docenti hanno, quindi, impugnato l'ora menzionata sentenza del T.A.R., chiedendone l'annullamento, previa tutela cautelare.

2.1. Nello specifico, gli appellanti contestano le motivazioni e le conclusioni della sentenza di prime cure, deducendo a supporto del gravame i seguenti motivi:

I) violazione, erronea e falsa applicazione della normativa contrattuale, irragionevolezza, eccesso di potere per sviamento e ingiustizia manifesta, *error in iudicando*, giacché il T.A.R. avrebbe errato nel ritenere che la formazione (a cui attiene la Carta del docente) non sia riconducibile alle “*condizioni di impiego*” di cui alla clausola 4 dell'Accordo quadro. Né si comprenderebbe quali siano le “ragioni oggettive” che potrebbero giustificare l'esclusione del personale a tempo determinato dalle attività di formazione e, quindi, dal beneficio della Carta;

II) violazione, erronea e falsa applicazione della clausola 4 della direttiva n. 1999/70/CE, in relazione agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché nelle scelte della P.A. sarebbe ravvisabile la violazione dei principi fondamentali di non

discriminazione, uguaglianza e parità di trattamento riconosciuti e garantiti a livello europeo, internazionale e nazionale: in particolare, in applicazione del principio di non discriminazione la Carta del docente non potrebbe che spettare anche ai lavoratori assunti a tempo determinato, siccome lavoratori “*comparabili*” con i docenti di ruolo, svolgendo gli uni e gli altri la medesima “*funzione docente*”, senza distinzioni, né per natura, né per caratteristica, delle mansioni espletate. Da questo punto di vista e sulla base delle clausole 4 e 6 dell’Accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, gli appellanti hanno chiesto la rimessione alla Corte di Giustizia UE della questione pregiudiziale comunitaria;

III) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 35 e 97 Cost., irragionevolezza, contraddittorietà, illogicità e disparità di trattamento, sviamento ed eccesso di potere, perché l’esclusiva finalizzazione della Carta ad esigenze prettamente formative dimostrerebbe come la sentenza sia affetta da *error in iudicando*, sotto il profilo del contrasto con gli artt. 3, 35 e 97 Cost., per avere essa ritenuto legittimo che il beneficio della Carta del docente sia riservato ai soli docenti di ruolo. Per questo aspetto, gli appellanti hanno reiterato la questione di costituzionalità dell’art. 1, commi 121, 123 e 124 della l. n. 107/2015, nella parte in cui non avrebbero previsto il riconoscimento della formazione obbligatoria e, con esso, della Carta, anche per i docenti assunti a tempo determinato.

3. Si è costituito in giudizio il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (ora Ministero dell’Istruzione), con atto formale.

3.1. Nella camera di consiglio del 26 gennaio 2017, sulla richiesta di parte, l’istanza cautelare è stata rinviata al merito.

3.2. In vista dell’udienza di merito gli appellanti hanno depositato una memoria finale, insistendo in via principale per l’accoglimento dell’appello e in subordine per la rimessione alla Corte di Giustizia della questione pregiudiziale comunitaria. Al riguardo, hanno allegato un’ordinanza del Tribunale di Vercelli che, nell’ambito del giudizio sull’accertamento della spettanza del beneficio ai docenti non di ruolo, ha sollevato la questione della compatibilità comunitaria della loro esclusione.

3.3. All’udienza pubblica del 25 gennaio 2022 è comparso il difensore delegato degli appellanti; di seguito la causa è stata trattenuta in decisione.

4. In via pregiudiziale va osservato che, non essendo stato impugnato il capo della sentenza di prime cure in cui è stata affermata l’appartenenza della presente causa alla

giurisdizione amministrativa, su tale capo si è formato il giudicato, cosicché la questione di giurisdizione non può più formare oggetto di discussione.

4.1. Nel merito, l'appello è fondato.

4.2. In particolare, è fondato il terzo motivo di appello, con cui la scelta del Ministero di escludere dal beneficio della Carta del docente il personale con contratto a tempo determinato viene censurata sotto i profili dell'irragionevolezza e della contrarietà ai principi di non discriminazione e di buon andamento della P.A.: tali profili denotano l'illegittimità degli atti impugnati rispetto ai parametri di diritto interno desumibili dagli artt. 3, 35 e 97 Cost. e, per conseguenza, consentono di prescindere dalla questione (dedotta con il primo e con il secondo motivo) della conformità degli atti stessi alla normativa comunitaria (e, in specie, alle clausole 4 e 6 dell'Accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE).

4.3. Va premesso sul punto che la cornice normativa di riferimento è fornita dall'art. 1, comma 121, della l. 13 luglio 2015, n. 107 (recante la riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione), il quale così recita:

*“Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, è istituita, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 123, la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. La Carta, dell'importo nominale di euro 500 annui per ciascun anno scolastico, può essere utilizzata per l'acquisto di libri e di testi, anche in formato digitale, di pubblicazioni e di riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, per l'acquisto di hardware e software, per l'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, svolti da enti accreditati presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al profilo professionale, ovvero a corsi post lauream o a master universitari inerenti al profilo professionale, per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, nonché per iniziative coerenti con le attività individuate nell'ambito del piano triennale dell'offerta formativa delle scuole e del Piano nazionale di formazione di cui al comma 124. La somma di cui alla Carta non costituisce retribuzione accessoria né reddito imponibile”.*

4.3.1. Il successivo comma 122 dell'art. 1 cit. demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la definizione dei criteri e delle modalità di assegnazione e di utilizzo della Carta in questione. Il comma 124, dal canto

suo, al primo periodo stabilisce che *“Nell’ambito degli adempimenti connessi alla funzione docente, la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale”*.

4.4. In attuazione dell’ora visto comma 122 dell’art. 1 della l. n. 107/2015, è stato emanato il d.P.C.M. 23 settembre 2015 (oggetto del ricorso e le cui disposizioni, peraltro, sono state sostituite da quelle del d.P.C.M. 28 novembre 2016 a far data dal 2 dicembre 2016), rubricato *“modalità di assegnazione e di utilizzo della Carta elettronica per l’aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado”*.

4.4.1. L’art. 2 del citato d.P.C.M. individua i destinatari della suddetta Carta elettronica, indicandoli al comma 1 nei *“docenti di ruolo a tempo indeterminato presso le Istituzioni scolastiche statali, sia a tempo pieno che a tempo parziale, compresi i docenti che sono in periodo di formazione e prova”*. Il successivo comma 4 ribadisce che *“la Carta è assegnata, nel suo importo massimo complessivo, esclusivamente al personale docente a tempo indeterminato di cui al comma 1”*.

4.4.2. L’art. 4 del medesimo d.P.C.M., inoltre, elenca le modalità di utilizzo della Carta, riproducendo in buona sostanza le previsioni dell’art. 1, comma 121, della l. n. 107/2015.

4.5. Sulla base dell’ora visto quadro normativo, il Ministero ha emanato la nota prot. n. 15219 del 15 ottobre 2015 – oggetto di impugnazione unitamente al d.P.C.M. del 23 settembre 2015 – la quale al punto 2 (*“Destinatari”*) ribadisce che *“la Carta del docente (e il relativo importo nominale di 500 euro/anno) è assegnata ai docenti di ruolo delle Istituzioni scolastiche statali a tempo indeterminato, sia a tempo pieno che a tempo parziale, compresi i docenti in periodo di formazione e prova, che non siano stati sospesi per motivi disciplinari (art. 2 DPCM)”*.

4.6. Va precisato sin da subito che il fatto che il d.P.C.M. 23 settembre 2015 sia stato sostituito dal d.P.C.M. 28 novembre 2016 a decorrere dal 2 dicembre 2016 non incide sull’interesse ad agire degli appellanti, alla luce, quantomeno, della disciplina transitoria dettata dall’art. 12, comma 2, del citato d.P.C.M. del 28 novembre 2016, che ha fatta salva la validità delle disposizioni del d.P.C.M. del 23 settembre 2015 con riguardo all’erogazione dell’importo della Carta del docente per l’anno scolastico 2015/2016.

5. In base alla disciplina sopra riportata, dunque, il Ministero ha ritenuto che i docenti non di ruolo e con contratto a tempo determinato (come gli appellanti) fossero esclusi dalla cerchia dei destinatari della Carta di che trattasi. E Il T.A.R. ha condiviso tale impostazione, in virtù di argomentazioni che, però, non sono persuasive.

5.1. Per quanto qui interessa – e prescindendo, dunque, dalla questione (che il T.A.R. ha affrontato e risolto in senso negativo) della riconducibilità della Carta del docente alle

“condizioni di impiego” di cui alla clausola 4 dell’Accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE – i punti fondanti del ragionamento svolto dal primo giudice sono i seguenti:

- ai sensi dell’art. 35 Cost. “*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori*?”. Spetta poi ai Legislatori, nell’ambito della sua discrezionalità legislativa, di dettare la disciplina di erogazione della formazione professionale dei lavoratori e nel caso di specie il Legislatore ha previsto un peculiare strumento di erogazione della formazione, tramite l’attribuzione di una somma fissa di denaro destinata in via esclusiva alla predetta finalità formativa;
- la limitazione del beneficio al personale a tempo indeterminato, con esclusione di quello a tempo determinato, non contrasta con il principio di uguaglianza, poiché questo presuppone che le situazioni da comparare presentino una fondamentale omogeneità delle caratteristiche essenziali, che, però, nel caso di specie non è rinvenibile. Infatti, l’art. 1, comma 124, della l. n. 107/2015 prevede soltanto per il personale docente di ruolo che la formazione in servizio sia obbligatoria, permanente e strutturale, mentre nulla di tutto ciò è previsto per i docenti non di ruolo;
- se la Carta del docente è solo uno degli strumenti previsti dalla l. n. 107/2015 al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e se, per vero, l’elenco delle modalità di utilizzo della Carta dettato dall’art. 4 del d.P.C.M. del 23 settembre 2015 dimostra che la destinazione dell’importo della stessa è in sostanza svincolata dalla formazione obbligatoria, tale strumento, tuttavia, svolge una funzione complementare, che dà voce all’iniziativa del medesimo docente nella ricerca dei mezzi ritenuti più utili e adeguati alla propria crescita culturale e professionale. Se ne evince che la Carta del docente e la formazione in servizio obbligatoria costituiscono i due diversi aspetti dell’articolazione dell’attività di formazione del docente e che, quindi, la Carta è il contraltare per la maggior gravosità del servizio espletato dai docenti di ruolo, per i quali soltanto la formazione in servizio è divenuta adesso attività funzionale obbligatoria, strutturale e permanente;
- a tale conclusione non osta il fatto che la nuova disciplina sulla formazione in servizio del personale docente di ruolo dettata dalla l. n. 107/2015 si ponga in contrasto con il C.C.N.L. di categoria (e in specie: con gli artt. 63, 64 e 29 del C.C.N.L. del 29 novembre 2007), che è stato invocato a sostegno della tesi secondo cui sussiste un obbligo della P.A. di erogazione della formazione in favore anche del personale docente non di ruolo.

Infatti, la normativa di legge, in quanto successiva, sarebbe da considerare prevalente nei confronti delle disposizioni del C.C.N.L., sia dell'art. 63 (specificamente destinato a disciplinare la formazione in servizio), sia dell'art. 64 (che ha ad oggetto non l'obbligo di formazione, ma il diritto alla formazione mediante il monte orario relativo ai permessi ivi indicato), sia dello stesso art. 29 (relativo alle attività funzionali all'insegnamento);

- dalla nuova impostazione consegue, in definitiva, che soltanto per il personale docente di ruolo la formazione è divenuta obbligatoria, mentre nessun obbligo di tenore analogo è statuito con riguardo ai docenti a tempo determinato. Ma, allora, non può ritenersi che i docenti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato si trovino, con riferimento alla formazione professionale, in una situazione analoga e, perciò, la limitazione della Carta del docente ai soli docenti a tempo indeterminato non dà luogo, per le ragioni suesposte, ad alcuna illegittimità costituzionale (in particolare: non dà luogo ad alcuna violazione del principio di uguaglianza);

- da ultimo, la domanda dei ricorrenti non può intendersi come volta all'accertamento del diritto dei docenti a tempo determinato all'erogazione della formazione professionale ai sensi dell'art. 64 del C.C.N.L., poiché si tratterebbe di domanda che, avendo ad oggetto l'attuazione di una disposizione contrattuale (senza l'intermediazione dell'impugnazione di un atto di macro-organizzazione), non sarebbe azionabile innanzi al giudice amministrativo.

5.2. Senonché, alla stregua delle motivazioni ora riportate, la sentenza appellata ricostruisce – come condivisibilmente lamentano gli appellanti – un sistema di formazione “a doppia trazione”: quella dei docenti di ruolo, la cui formazione è obbligatoria, permanente e strutturale, e quindi sostenuta sotto il profilo economico con l'erogazione della Carta, e quella dei docenti non di ruolo, per i quali non vi sarebbe alcuna obbligatorietà e, dunque, alcun sostegno economico. Ma un tale sistema collide con i precetti costituzionali degli artt. 3, 35 e 97 Cost., sia per la discriminazione che introduce a danno dei docenti non di ruolo (resa palese dalla mancata erogazione di uno strumento che possa supportare le attività volte alla loro formazione e dargli pari *chances* rispetto agli altri docenti di aggiornare la loro preparazione), sia, ancor di più, per la lesione del principio di buon andamento della P.A.: invero, la differenziazione appena descritta collide con l'esigenza del sistema scolastico di far sì che sia tutto il personale docente (e non certo esclusivamente quello di ruolo) a poter conseguire un livello

adeguato di aggiornamento professionale e di formazione, affinché sia garantita la qualità dell'insegnamento complessivo fornito agli studenti.

5.2.1. In altre parole, è evidente la non conformità ai canoni di buona amministrazione di un sistema che, ponendo un obbligo di formazione a carico di una sola parte del personale docente (e dandogli gli strumenti per ottemperarvi), continua nondimeno a servirsi, per la fornitura del servizio scolastico, anche di un'altra aliquota di personale docente, la quale è tuttavia programmaticamente esclusa dalla formazione e dagli strumenti di ausilio per conseguirla: non può dubitarsi, infatti, che, nella misura in cui la P.A. si serve di personale docente non di ruolo per l'erogazione del servizio scolastico, deve curare la formazione anche di tale personale, al fine di garantire la qualità dell'insegnamento fornito agli studenti.

5.3. Ma se così è – e invero non si vede come possa essere diversamente, altrimenti si manterrebbero nell'insegnamento docenti non aggiornati, né formati – il diritto-dovere di formazione professionale e aggiornamento grava su tutto il personale docente e non solo su un'aliquota di esso: dunque, non è corretto ritenere – come fa la sentenza appellata – che l'erogazione della Carta vada a compensare la maggiore gravosità dello sforzo richiesto ai docenti di ruolo in chiave di aggiornamento e formazione, poiché un analogo sforzo non può che essere richiesto anche ai docenti non di ruolo, a pena, in caso contrario, di creare un sistema “a doppio binario”, non in grado di assicurare la complessiva qualità dell'insegnamento.

5.3.1. Del resto, l'insostenibilità dell'assunto per cui la Carta del docente sarebbe uno strumento per compensare la pretesa maggior gravosità dell'obbligo formativo a carico dei soli docenti di ruolo, si evince anche dal fatto che la Carta stessa è erogata ai docenti *part-time* (il cui impegno didattico ben può, in ipotesi, essere più limitato di quello dei docenti a tempo determinato) e persino ai docenti di ruolo in prova, i quali potrebbero non superare il periodo di prova e, così, non conseguire la stabilità del rapporto. E l'irragionevolezza della soluzione seguita dalla P.A. emerge ancora più chiaramente dalla lettura del d.P.C.M. del 28 novembre 2016 (che, come già ricordato, ha sostituito quello del 23 settembre 2015), il quale, all'art. 3, individua tra i beneficiari della Carta anche “*i docenti in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o altrimenti utilizzati*”: di tal ché, a seguire l'opzione della P.A., vi sarebbero dei docenti che beneficerebbero dello strumento pur senza essere impegnati, al momento, nell'attività didattica, mentre altri docenti, pur svolgendo diversamente dai primi l'attività didattica, non beneficerebbero della Carta e,



quindi, sarebbero privati di un ausilio per il loro aggiornamento e la loro formazione professionale.

6. Dimostrato, dunque, il contrasto degli atti impugnati, nella parte in cui escludono i docenti non di ruolo dal beneficio per cui è causa, rispetto al dettato degli artt. 3, 35 e 97 Cost., si tratta ora di vedere se tale contrasto rinviene la propria origine nella normativa primaria e quindi nell'art. 1, commi 121 – 124 della l. n. 107/2015, con conseguente necessità di sottoporre detta normativa allo scrutinio di legittimità costituzionale nella sede a ciò deputata, sollevando la relativa questione, o se sia invece possibile un'interpretazione in chiave costituzionalmente orientata dell'art. 1, commi 121 – 124, cit., tale da garantirne la conformità alla Costituzione e da dimostrare, nel contempo, che gli atti impugnati non hanno dato corretta attuazione alla succitata normativa primaria.

6.1 Ad avviso del Collegio, la seconda opzione è quella preferibile ed auspicabile ed essa può essere praticata prendendo le mosse da un'ulteriore affermazione della sentenza di prime cure che si rivela poco convincente: l'assunto, cioè, che alla legge sopravvenuta (e quindi all'art. 1, commi 121 e segg., della l. n. 107/2015) debba riconoscersi, in virtù del criterio temporale, una prevalenza sulla disciplina "incompatibile" dettata dal preesistente C.C.N.L. di categoria.

6.2. Tale assunto non convince, perché i rapporti tra legge e contratto collettivo non possono ritenersi guidati dal criterio "*lex posterior derogat priori*", ma da quello della riserva di competenza e dunque dalla riserva di una determinata materia alla contrattazione collettiva, quale fonte di disciplina dei rapporti di lavoro, entro i limiti fissati dalla legge statale (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001) che rinvia alla suddetta contrattazione (cfr., *ex multis*, Corte cost., 15 luglio 2021, n. 153; 21 giugno 2019, n. 154): ciò, tenuto altresì conto che negli spazi ad essa riservati la contrattazione collettiva si deve comunque svolgere entro il limite generale della compatibilità con le finanze pubbliche (Corte cost., 30 luglio 2012, n. 215).

6.2.1. Da quanto detto si evince che nel caso di specie, in mancanza di una norma che abbia innovato rispetto al d.lgs. n. 165/2001, sottraendo esplicitamente la materia della formazione professionale dei docenti alla contrattazione collettiva di categoria e riservandola in via esclusiva alla legge (statale), non risulta corretto affermare la prevalenza della disciplina di cui all'art. 1, commi 121 e segg., della l. n. 107/2015 sulle preesistenti disposizioni del C.C.N.L. di categoria e, in specie, sugli artt. 63 e 64 del

C.C.N.L. del 29 novembre 2007. Del resto, è stata la medesima difesa erariale a sottolineare nel giudizio di primo grado (al pari dei ricorrenti) che *“la “Carta elettronica per l’aggiornamento e la formazione del docente” consiste in sostanza in una mera modalità di erogazione della formazione (in particolare si tratta di auto formazione), materia oggetto di disciplina da parte dei CCNL di categoria”*.

6.2.2. Ne discende che la questione dei destinatari della Carte del docente va riguardata tenendo conto anche della disciplina prevista in tema di formazione dei docenti dal C.C.N.L. di categoria: questa va letta in chiave non di incompatibilità, ma di complementarietà rispetto al disposto dell’art. 1, commi da 121 a 124, della l. n. 107/2015. L’interpretazione di tali commi deve, cioè, tenere conto delle regole in materia di formazione del personale docente dettate dagli artt. 63 e 64 del C.C.N.L. di categoria: regole che pongono a carico dell’Amministrazione l’obbligo di fornire a tutto il personale docente, senza alcuna distinzione tra docenti a tempo indeterminato e a tempo determinato, *“strumenti, risorse e opportunità che garantiscano la formazione in servizio”* (così il comma 1 dell’art. 63 cit.). E non vi è dubbio che tra tali strumenti possa (e anzi debba) essere compresa la Carta del docente, di tal ché si può per tal via affermare che di essa sono destinatari anche i docenti a tempo determinato (come gli appellanti), così colmandosi la lacuna previsionale dell’art. 1, comma 121, della l. n. 107/2015, che menziona i soli docenti di ruolo: sussiste, infatti, un’indiscutibile identità di *ratio* – la già ricordata necessità di garantire la qualità dell’insegnamento – che consente di colmare in via interpretativa la predetta lacuna.

7. In conclusione, l’appello è fondato e da accogliere, attesa la fondatezza del terzo motivo con esso dedotto e dunque in virtù dell’illegittimità degli atti impugnati (in specie: il d.P.C.M. del 23 settembre 2015 e la nota del M.I.U.R. n. 15219 del 15 ottobre 2015) nella parte in cui escludono i docenti non di ruolo dall’erogazione della cd. Carta del docente, stante la contrarietà di detta esclusione rispetto ai precetti degli artt. 3, 35 e 97 Cost.: ciò che, come già visto, consente di prescindere dalla questione – dedotta con gli altri motivi dell’appello – della conformità della succitata esclusione alla normativa comunitaria, perché, in disparte la fondatezza o meno della questione pregiudiziale comunitaria, gli atti impugnati sono in ogni caso viziati *in parte qua*.

7.1. Per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati nella parte in cui non contemplano i docenti non di ruolo tra i destinatari della *“Carta del docente”*.

8. Sussistono, comunque giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio, viste la novità e la complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Settima (VII), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, annullando gli atti con lo stesso impugnati nei termini specificati in motivazione.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Pietro De Berardinis**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Giovagnoli**

IL SEGRETARIO