

Pubblicato il 17/10/2022

N. 02723/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00987/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 987 del 2021, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Speranza Sabbarese, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Senatore, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione, Università degli Studi di Salerno, in persona del Ministro
in carica e del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Distrettuale di Salerno, domiciliataria *ex lege* in Salerno, c.so
Vittorio Emanuele, 58;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

A - del provvedimento di esclusione dalla selezione per l'accesso ai percorsi di
formazione per il conseguimento della specializzazione per l'attività di sostegno
didattico agli alunni con disabilità V ciclo 2019/2020 - scuola primaria, ricevuto a
mezzo pec in data 23 giugno 2021;

B - del precedente atto di preavviso di esclusione, pure notificato a mezzo pec il 21 giugno 2021, attraverso cui l'Università preannunciava l'emissione del provvedimento di esclusione;

C - dell'avviso dell'avvio del procedimento prot. n. 0147590 del 27.5.2021;

D - di qualsiasi atto premesso, connesso e/o consequenziale, siccome lesivo dei diritti e degli interessi della ricorrente, ivi compresi gli atti endoprocedimentali adottati nel corso del procedimento, ancorchè non conosciuti;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Sabbarese Speranza il 21/3/2022:

per l'annullamento del provvedimento prot. 00028763, reso in data 27.1.2022, dall'Università degli Studi di Salerno e di qualsiasi altro atto premesso, connesso e/o consequenziale, siccome lesivo dei diritti e degli interessi della ricorrente, ivi compresi gli atti endoprocedimentali nel corso del procedimento, ancorchè non conosciuti;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Sabbarese Speranza il 19/4/2022:

per l'annullamento del decreto, prot. 0090999, reso in data 18.3.2022 dall'Università degli Studi di Salerno (all.1), con il quale il Rettore ha confermato l'esclusione della sig.ra Sabbarese Speranza dalla selezione, per titoli ed esami, indetta con D.R. 6.3.2020, n. 473 e s.m.i., per l'accesso ai percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per l'attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità nella scuola primaria, V ciclo, a.a. 2019/2020, in quanto non in possesso del requisito di ammissione alla suddetta selezione;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Salerno e del Ministero dell'Istruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2022 la dott.ssa Anna Saporito e

uditi per le parti i difensori Senatore Nicola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con atto notificato il 24 giugno 2021 e depositato in pari data la sig.ra Sabbarese Speranza ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione, il provvedimento di esclusione dalla selezione per l'accesso ai percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per l'attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, V ciclo, a.a. 2019/2020, scuola primaria.
2. Con decreto cautelare n. 170 del 25 giugno 2021 la ricorrente è stata ammessa con riserva al percorso di formazione.
3. Si è costituita l'Università degli studi di Salerno, che ha insistito per il rigetto del ricorso siccome infondato.
4. Con ordinanza n. 1958 del 13 settembre 2021 è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami ai fini dell'integrazione del contraddittorio.
5. Con successiva ordinanza n. 363 del 7 dicembre 2021 è stata accolta la domanda cautelare finì del riesame *“rilevato che il gravato provvedimento di esclusione non fa menzione degli ulteriori titoli posseduti dalla ricorrente, effettivamente prodotti in sede concorsuale; Considerato che dunque, sotto tale profilo, risulta omesso il contraddittorio procedimentale; Ritenuto pertanto che l'amministrazione debba procedere a rideterminarsi sulla vicenda sulla base di un esame complessivo ed esaustivo della documentazione prodotta, in contraddittorio con la ricorrente”*.
6. Con atto di motivi aggiunti notificati e depositati il 21 marzo 2022 la ricorrente ha impugnato il provvedimento prot. 00028763 del 27.1.2022 - a mezzo del quale l'amministrazione resistente, premesse le proprie valutazioni di segno negativo sulla documentazione complessivamente prodotta, ha invitato la ricorrente a formulare le proprie osservazioni - articolando censure di violazione di legge (legge n. 241/1990 e segnatamente degli artt. 2, 3 e 7 e ss, nonché violazione degli artt. 21 *quinquies*, 21 *nonies* e dell'art. 10 *bis*; violazione della *lex specialis*) e di eccesso di

potere (contraddittorietà in atti, illogicità, manifesta ingiustizia, violazione del giusto procedimento, difetto assoluto dei presupposti e di istruttoria, sviamento, travisamento, erroneità, perplessità, violazione dei principi di coerenza, compatibilità, imparzialità e buona amministrazione. Violazione dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza. Violazione del principio di affidamento, della buona fede e della leale collaborazione. Violazione dell'art. 97 Cost).

7. Si è costituito in resistenza il Ministero dell'Istruzione, eccependo l'improcedibilità del ricorso introduttivo nonchè l'inammissibilità per carenza di interesse dei motivi aggiunti, in quanto diretti avverso un atto avente natura endoprocedimentale.

8. Con un secondo atto di motivi aggiunti notificati il 15 aprile 2022 e depositati il successivo 19 aprile, la ricorrente ha impugnato il provvedimento prot. 0090999, reso in data 18.3.2022 dall'Università degli Studi di Salerno, con il quale è stata confermata la sua esclusione, articolando censure di violazione di legge (legge n. 241/1990 e segnatamente degli artt. 2, 3 e 7 e ss, nonchè violazione degli artt. 21 *quinquies*, 21 *nonies* e dell'art. 10 *bis*; violazione della *lex specialis*) e di eccesso di potere (contraddittorietà in atti, illogicità, manifesta ingiustizia, violazione del giusto procedimento, difetto assoluto dei presupposti e di istruttoria, sviamento, travisamento, erroneità, perplessità, violazione dei principi di coerenza, compatibilità, imparzialità e buona amministrazione. Violazione dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza. Violazione del principio di affidamento, della buona fede e della leale collaborazione. Violazione dell'art. 97 Cost.).

8.1. La ricorrente ha altresì formulato istanza risarcitoria con riguardo al nocumento patrimoniale e non patrimoniale subito.

9. Nel costituirsi in resistenza, il Ministero dell'Istruzione e l'Università degli Studi di Salerno hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso introduttivo e dei primi motivi aggiunti, nonché insistito per il rigetto dei secondi motivi aggiunti in quanto

infondati.

10. Con ordinanza n. 216 del 12 maggio 2022 è stata fissata l'udienza per la discussione del merito del ricorso, sospendendo nelle more l'atto gravato.

11. All'udienza del 13 luglio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

12. Preliminarmente deve essere accolta l'eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo e dei primi motivi aggiunti considerato che il nuovo atto di diniego, gravato con i secondi motivi aggiunti, non risulta meramente confermativo del precedente provvedimento (va infatti considerato che *“l'adozione di un nuovo atto, quando non sia meramente confermativo di un provvedimento precedente già oggetto di impugnazione giurisdizionale ma costituisca (nuova) espressione di una funzione amministrativa, comporta la pronuncia d'improcedibilità del giudizio in corso per sopravvenuta carenza di interesse, trasferendosi l'interesse del ricorrente dall'annullamento dell'atto impugnato, sostituito dal nuovo provvedimento, all'annullamento di quest'ultimo”* Consiglio di Stato, sez. IV, 16 marzo 2022, n.1852) e tenuto conto che, come correttamente osservato dalla difesa erariale, i primi motivi aggiunti sono rivolti avverso un atto avente natura endoprocedimentale.

13. A mezzo del secondo atto di motivi aggiunti la ricorrente lamenta l'illegittimità della motivazione postuma contenuta nel nuovo provvedimento di esclusione, la tardività dello stesso in quanto riferito ad un ciclo di studi ormai consumato, la violazione dell'art. 21 *nonies*, comma 2, della legge n. 241/1990 in quanto il provvedimento - da qualificarsi quale atto di autotutela rispetto all'originaria ammissione - non motiva adeguatamente sulle ragioni di interesse pubblico ad esso sottese e sulla loro prevalenza rispetto agli altri interessi concorrenti oltre a non essere stato adottato in tempi ragionevoli.

13.1. Le censure non possono essere accolte.

13.2. Preliminarmente si osserva che, in ottemperanza alle prescrizioni del Collegio, l'amministrazione resistente ha rivalutato la posizione della ricorrente

mediante un esame esaustivo e completo dei titoli prodotti in sede concorsuale, previa attivazione del contraddittorio procedimentale (non concretamente esplicitatosi per precisa scelta della ricorrente), pervenendo ad adottare il nuovo provvedimento di esclusione prot. 0090999/2022.

Tale provvedimento, a differenza di quanto dedotto dalla ricorrente, non rappresenta un'inammissibile integrazione postuma della motivazione effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali o comunque scritti difensivi, costituendo invece un nuovo atto del procedimento, sia pure adottato su impulso dell'ordinanza di *remand* n. 363 del 7 dicembre 2021. Deve quindi trovare applicazione l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale *“nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo è ammissibile...se effettuata mediante gli atti del procedimento - nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta - oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida”* (Consiglio di Stato, sez. III, 13 luglio 2022, n. 5959).

13.3. Ancora, va osservato che la ricorrente afferma che le valutazioni secondo le quali i titoli presentati non possono essere spesi quali requisiti di partecipazione *“debbono relegarsi a mere asserzioni, prive di prova e di idonea motivazione”* (secondi motivi aggiunti, pag. 17).

Giova premettere che il bando (Decreto Rettorale n. 473/2020) all'articolo 2, comma 1, prevede che *“I requisiti di ammissione sono stabiliti dall'art. 3, comma 1 del D.M. 92 del 2019”* e, conseguentemente (con disposizione riproduttiva di quella contenuta nel citato art. 3, comma 1, lett. a, D.M. 92 del 2019) che sono ammessi a partecipare ai percorsi di specializzazione sul sostegno per la scuola dell'infanzia e primaria i candidati in possesso di *“titolo di abilitazione all'insegnamento conseguito presso corsi di laurea in scienze della formazione primaria o analogo titolo conseguito all'estero riconosciuto in Italia ai sensi della normativa vigente; diploma magistrale, ivi compreso diploma sperimentale a indirizzo*

psicopedagogico, con valore di abilitazione e diploma sperimentale a indirizzo linguistico, conseguiti presso istituti magistrali o analogo titolo di abilitazione conseguito all'estero riconosciuto in Italia, ai sensi della normativa vigente, conseguiti, comunque, entro l'anno scolastico 2001/2002".

A sua volta, il D.M. 249 del 2010, recante "*Regolamento concernente: 'Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*", di cui il D.M. 92 del 2019 costituisce attuazione (per quanto riguarda in particolare l'articolo 13), prevede all'art. 3, comma 2, lett a), quanto ai percorsi formativi per l'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, "*un corso di laurea magistrale quinquennale, a ciclo unico in deroga a quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270, comprensivo di tirocinio da avviare a partire dal secondo anno di corso*"; precisa inoltre, all'art. 6, che "*Il corso di laurea magistrale per l'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria di cui all'articolo 3, comma 2, lettera a) è a numero programmato con prova di accesso. Il corso è attivato presso le facoltà di scienze della formazione e presso altre facoltà autorizzate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*" ed è "*strutturato secondo la tabella 1 allegata al presente decreto*". La citata Tabella 1, a sua volta, dettaglia e disciplina il "*Corso di laurea magistrale in Scienze della formazione primaria (LM-85 bis)*".

La *lex specialis* - non resa oggetto di alcuna specifica contestazione da parte della ricorrente - richiedeva, dunque, in coerenza con la normativa di settore, il possesso di uno dei titoli ivi tassativamente elencati, tra cui non rientra alcuno dei titoli posseduti e prodotti dalla ricorrente, rappresentati da: a) diploma di maturità professionale commerciale Tecnico dei Servizi Sociali, conseguito dalla ricorrente nell'a.s. 2006/2007; b) laurea in scienze per la formazione dell'infanzia e della

preadolescenza, classe n. 18; c) la laurea magistrale in scienze pedagogiche, classe n. LM 85 d.m. 270/2004; d) laurea magistrale in educatori professionali ed esperti della formazione continua, classe n. LM 57 d.m. 270/2004.

Di tale carenza del requisito di ammissione l'impugnata esclusione dà chiaramente atto, mediante motivazione che, seppur sintetica, attraverso il richiamo al pertinente riferimento normativo rende intelligibile *l'iter* logico-giuridico seguito dall'amministrazione.

13.4. Deve poi escludersi la possibilità di ravvisare in capo alla ricorrente la formazione di un legittimo affidamento, tenuto conto della puntuale previsione del bando (art. 2, comma 4) secondo cui *“tutti i candidati sono ammessi al concorso con riserva. L'Università può disporre, con decreto motivato, in qualunque fase della procedura concorsuale, anche dopo immatricolazione al corso di specializzazione, l'esclusione o la decadenza del candidato per difetto dei requisiti di ammissione prescritti dalla vigente normativa, nonché per erronea o parziale dichiarazione degli stessi”*.

Sulla base delle disposizioni regolanti la procedura, pertanto, l'inserimento in graduatoria, predisposta sulla base delle sole autodichiarazioni dei candidati, e la stessa immatricolazione - ferma ogni verifica al riguardo da parte dell'amministrazione - non risultavano idonee a ritenere definito il procedimento di ammissione, da considerarsi ancora *in itinere*, così da non rendere ravvisabile un affidamento tutelabile.

Nè un affidamento in ordine al possesso dei requisiti di ammissione poteva insorgere per effetto dell'attribuzione, ad opera della commissione, di n. 3 punti per i titoli culturali, rappresentati dalle tre lauree possedute dalla ricorrente. Come reso evidente dai relativi verbali (n. 01 del 15 gennaio 2021 e n. 5 del 31.1.2021) l'attribuzione di punteggio ha infatti riguardato i *“titoli valutabili”* ex art. 6 del bando, nettamente distinti dai requisiti di ammissione.

13.5. Per le medesime ragioni illustrate al § 13.4., la valutazione sulla carenza dei titoli ammissivi non è configurabile alla stregua di provvedimento di secondo grado

e non può pertanto trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 21 *nonies* l. 241/90.

14. Stante la legittimità degli atti gravati, deve essere inoltre respinta la domanda risarcitoria formulata dalla ricorrente.

15. In conclusione, il ricorso introduttivo e primi motivi aggiunti devono essere dichiarati improcedibili, mentre i secondi motivi aggiunti vanno respinti in quanto infondati.

15.1. Il Collegio ravvisa nondimeno giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo e i primi motivi aggiunti;
- respinge i secondi motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Pierangelo Sorrentino, Referendario

Anna Saporito, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Anna Saporito

IL PRESIDENTE

Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.