

Avvocatura dello Stato
Via degli Arazzieri, 4
50129 Firenze

ORIGINAL

CT 1757/19
Avv. Gambini

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

Sezione Lavoro

Ricorso in appello

per

Il Ministero dell'Istruzione (già Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) (c.f. 80185250588), in persona del Ministro in carica, l'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, Ambito Territoriale della Provincia di Siena e l'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, Ambito Territoriale della Provincia di Arezzo, nelle persone dei legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato (c.f. 80039250487), presso i cui uffici in Firenze, via degli Arazzieri 4, sono *ex lege* domiciliati (e-mail: ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it; fax 055 472555)

contro

Restifo Valentina Rosalinda (c.f. RSTVNT81C53C342Z), rappresentata e difesa dagli Avv.ti Antonio Rosario Bongarzone e Paolo Zinzi

per la riforma della sentenza n. 211/2019, pubblicata in data 20.9.2019, con contestuale motivazione pubblicamente letta, resa "*inter partes*" dal Tribunale di Siena, Sezione Lavoro (Giudice Dr. Cammarosano) nella causa avente R.G. 384/2019, come corretta dalla successiva ordinanza del 23.12.2019.

Con ricorso ex art. 414 c.p.c., l'odierna appellata, deducendo di essere in possesso di laurea in Filosofia conseguita in data 5.4.2005, unitamente a 24 CFU (crediti formativi universitari) in materie psico-antro-pedagogiche conseguiti all'interno del percorso di laurea magistrale, adiva il Tribunale di Siena, Sezione lavoro, chiedendo dichiararsi il possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dai 24

CFU, ovvero dal solo diploma di laurea e, conseguentemente, ordinarsi all'Amministrazione scolastica il proprio inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per il personale docente, ovvero nella seconda classe aggiuntiva per la classe di concorso A-018 e A-019 o altre classi di concorso ritenute accessibili.

Costituitasi ritualmente in giudizio l'Amministrazione resistente, con sentenza n. 211/2019, pubblicata in data 20.9.2019, il Tribunale di Siena, Sezione lavoro, accoglieva il ricorso ed accertava il diritto della lavoratrice ad essere inserita nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per la provincia di Siena per la classe di concorso di riferimento in virtù del possesso del diploma di laurea e di 24 CFU, con conseguente condanna dell'Amministrazione all'inserimento nelle graduatorie valide per il triennio 2017/2020.

Con successivo provvedimento emesso all'esito dell'udienza del 23.12.2019 il Tribunale disponeva la correzione dell'errore materiale della sentenza sostituendo all'indicazione della seconda fascia delle graduatorie di istituto per la provincia di Siena, l'indicazione della inserita nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per la provincia di Arezzo.

Nei confronti della predetta sentenza, erronea e lesiva degli interessi dell'Amministrazione relativi al corretto svolgimento del servizio scolastico, propone appello l'Amministrazione in epigrafe per i seguenti

motivi

Violazione e falsa applicazione del D.lgs. 59/2019, della L. 124/99, del D.M. 249/10 e del D.M. 384/17.

Il giudice di primo grado fonda la propria decisione sul disposto dell'art. 5 del D.lgs. 59/17, che prevede i requisiti di accesso al concorso docenti su posti relativi alle classi di concorso per la scuola secondaria di primo e secondo grado, ed il disposto dell'art. 1, comma 110, L. 107/15 relativo all'abilitazione all'insegnamento.

Il primo, nella formulazione vigente fino al gennaio 2019 richiamata dal Tribunale, per quanto di interesse dispone quanto segue: *"1. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), il possesso congiunto di:*

a) laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso;

b) 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA,

acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antro-po-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche.

2. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di insegnante tecnico-pratico, il possesso congiunto di:

a) laurea, oppure diploma dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica di primo livello, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso;

b) 24 CFU/CFA acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra-curricolare nelle discipline antro-po-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche”.

L'art. 1, comma 110, L. 107/15 dispone quanto segue: “A decorrere dal concorso pubblico di cui al comma 114, per ciascuna classe di concorso o tipologia di posto possono accedere alle procedure concorsuali per titoli ed esami, di cui all'articolo 400 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dal comma 113 del presente articolo, esclusivamente i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento e, per i posti di sostegno per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, i candidati in possesso del relativo titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità. Per il personale educativo continuano ad applicarsi le specifiche disposizioni vigenti per l'accesso alle relative procedure concorsuali. Ai concorsi pubblici per titoli ed esami non può comunque partecipare il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali”.

Atteso che in base all'art. 1, comma 110, L. 107/15, l'accesso alle procedure concorsuali è previsto “esclusivamente i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento” (così la lettera della legge), poiché l'art. 5 del D.lgs. 59/17 “ha individuato, quale titolo di accesso congiunto ai concorsi per il reclutamento docenti, il conseguimento di 24 CFU in specifiche discipline”, il Tribunale ha ritenuto che, “essendo

l'accesso concorsuale conseguente esclusivamente al possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento è giocoforza ritenere che l'accesso, alternativo, ai laureati in possesso dei 24 CFU, sia stato considerato dal legislatore abilitante o equiparato all'abilitazione", per poi concludere che "il legislatore del 2017-2018, nel binario della delega, ha in sostanza ridisegnato normativamente il requisito della abilitazione", la quale "deve ritenersi razionalmente equivalente al possesso della laurea oltre i 24 CFU per espressa previsione legislativa" (così la sentenza impugnata).

"La capacità e qualità didattica, che consentirà alla docente ricorrente di accedere al prossimo concorso riservato agli abilitati – prosegue il Tribunale - non sono pertanto in discussione e l'esclusione dalla II fascia verrebbe ad assumere carattere irragionevolmente penalizzante", pertanto, in ragione di una "interpretazione anche costituzionalmente orientata deve oggi convenirsi che il possesso congiunto dei 24 CFU consenta l'accesso anche alla II fascia, in tal modo riconducendo l'ordinamento a sistema logico, senza conflitto normativo e disarmonie irragionevoli" (così la sentenza impugnata).

A corroborare tale decisione il giudice di primo grado richiama anche il D.M. 92/89 inerente la partecipazione ai corsi di specializzazione sul sostegno, riservati ai docenti abilitati, che consente la partecipazione a coloro che sono in possesso della laurea unitamente ai 24 CFU, ravvisando una disparità di trattamento a danno della ricorrente ove non le fosse esteso il medesimo principio.

La decisione non è condivisibile per le ragioni che seguono.

1) In primo luogo, deve rilevarsi che non è vero che, con la disciplina prevista dall'art. 5 del D.lgs. 59/17 che ha consentito l'accesso al concorso docenti per la scuola secondaria ai soggetti in possesso del diploma di laurea e di 24 CFU, il legislatore ha inteso ridisegnare il requisito della abilitazione, escludendo la necessità del titolo abilitante per l'insegnamento ed affermandone *tout court* l'equipollenza per espressa previsione normativa al possesso della laurea e dei 24 CFU: **tale equipollenza non solo non è espressamente affermata in alcuna disposizione normativa, ma è smentita proprio dalla disciplina positiva.**

Deve infatti osservarsi, infatti, che lo stesso art. 5 del D.lgs. 59/17, su cui si fonda la tesi del giudice di primo grado, nella formulazione in vigore dall'1.1.2019, per quanto di interesse, dispone quanto segue: *"Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), il possesso dell'abilitazione*

specifica sulla classe di concorso oppure il possesso congiunto di:

a) *laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso;*

b) *24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA, acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antro-po-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche".*

La previsione alternativa del possesso dell'abilitazione o del possesso congiunto del diploma di laurea e dei 24 CFU ai fini dell'accesso alla procedura concorsuale è sufficiente ad escludere che il legislatore, con l'introduzione della precedente formulazione dell'art. 5, rimasta in vigore dal 31.5.2017 al 31.12.2018, abbia inteso escludere una volta per tutte, riformando il sistema, la necessità del titolo abilitante per l'accesso alla professione docente, equiparandolo *tout court* al possesso di laurea e 24 CFU: tale equipollenza non risulta nemmeno espressamente affermata dall'art. 5, che oltretutto si limita a disciplinare (come si vedrà nel prosieguo) soltanto l'accesso per una specifica procedura concorsuale.

Con l'entrata in vigore del D.lgs. 59/17 è stato introdotto un nuovo sistema di formazione iniziale e di reclutamento dei docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado, dandosi attuazione alla delega contenuta ai commi 180 e 181, lettera b), dell'art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107, la cui *ratio legis* prefigurava l'istituzione di una procedura di corso-concorso per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di I e II grado, articolata originariamente, previa selezione, lungo un triennio, oggi, all'esito della novella introdotta dalla legge di stabilità 2019 (L. 145/18), su un percorso annuale di formazione successiva alla selezione concorsuale vera e propria.

Per partecipare al concorso a cattedre su materia è oggi necessario, per la scuola secondaria, possedere uno dei seguenti requisiti di accesso:

- **titolo di accesso in una classe di concorso** (secondo le tabelle del D.P.R. 19/16 e successivi aggiornamenti del D.M. 259/17) **e il possesso dei 24 CFU nelle discipline antro-po-psico-pedagogiche e didattiche** (art. 5, commi 1 e 2, lettere a e b). Fino al 2024/2025 gli ITP sono esonerati dal requisito dei 24 CFU (art. 22, comma 2);

- **tre anni di servizio negli ultimi 8 anni**, di cui almeno uno nella cdc per cui si concorre (art. 17, comma 2, lettera d). Questo requisito è **valido solo in sede di prima applicazione**, cioè solo per il prossimo concorso;

- **abilitazione** sulla specifica classe di concorso (art. 5, comma 1);
- abilitazione in altra classe di concorso o altro grado di istruzione e possesso del titolo di accesso nella classe di concorso per cui si concorre (art.5, comma 5).

Rispetto alla formulazione originaria del D.lgs. 59/2017, come sopra esposto, è dunque contemplata anche l'abilitazione fra i requisiti di accesso, mentre la deroga ai 24 CFU per chi ha 3 anni di servizio è valida solo per il primo dei futuri concorsi.

Viceversa, **i titoli che consentono l'accesso alla professione di insegnante di ruolo per la scuola dell'infanzia e primaria restano:**

- Laurea in Scienze della formazione primaria (titolo abilitante all'insegnamento - art. 6, L. 169/08);
- Diploma Magistrale o Diploma di Liceo Socio-Psico-Pedagogico conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002 (D.M. 10.3.1997) (titoli abilitanti all'insegnamento).

Se, dunque, con riferimento al reclutamento nella scuola secondaria, cui si riferisce la novella costituita dal D.Lgs. 59/17, il requisito del previo conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento non risulta unicamente necessario ai fini della partecipazione alla selezione concorsuale ordinaria, si evidenzia sin da ora che **il requisito necessario dell'abilitazione all'insegnamento permane, tuttavia, per l'accesso a tempo indeterminato per la scuola dell'infanzia e primaria.**

Ciò evidenzia che — contrariamente a quanto affermato dal giudice di primo grado — **il D.lgs. 59/2017 non è intervenuto a modificare, escludendo una volta per tutte la necessità del titolo abilitante, i requisiti di accesso alla professione di docente: ed anzi, come si è detto, lo ha fatto solo per una specifica procedura concorsuale.**

Tale circostanza viene in rilievo, da un lato, a ribadire che l'alternatività dei requisiti sopra riportati e l'intervenuta previsione della facoltatività del possesso di abilitazione corrispondente alla classe di concorso d'interesse risultano limitati ad un solo ordine di scuole (quelle secondarie), dall'altro a differenziare i percorsi formativi preordinati al conseguimento dell'abilitazione rispetto a quelli che vanno, attraverso il conseguimento dei CFU richiesti in determinati ambiti disciplinari, a completare il percorso formativo basilico costituito dagli studi accademici.

Difatti, storicamente, l'esame di abilitazione e l'esame di concorso hanno

rappresentato due momenti distinti, finchè è risultata tradotta in atto la volontà del legislatore, più volte espressa a partire dagli anni '70, di prevedere che l'abilitazione fosse conseguita non in virtù del superamento di una prova di esame, ma attraverso la frequenza di appositi percorsi universitari, abbandonando il pregiudizio cognitivo per il quale alla conoscenza della propria disciplina dovesse automaticamente corrispondere l'idoneità ad insegnarla, pur se privo della strumentazione didattica, pedagogica e di percorsi di tirocinio guidato sul campo (da sempre caratteristica dei percorsi destinati, ad esempio, agli insegnanti "elementari"). La L. 341/90 ha rappresentato, se non un' assoluta novità, un punto di svolta, nel prevedere, accanto ai percorsi di scienze della formazione primaria, all'art. 4, comma 2, che *“con una specifica scuola di specializzazione articolata in indirizzi, cui contribuiscono le facoltà ed i dipartimenti interessati, ed in particolare le attuali facoltà di magistero, le università provvedono alla formazione, anche attraverso attività di tirocinio didattico, degli insegnanti delle scuole secondarie, prevista dalle norme del relativo stato giuridico. L'esame finale per il conseguimento del diploma ha valore di esame di Stato ed abilita all'insegnamento per le aree disciplinari cui si riferiscono i relativi diplomi di laurea. I diplomi rilasciati dalla scuola di specializzazione costituiscono titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie”*.

Il nuovo sistema delineato dal D.M. 249/10 evidenzia l'esigenza di un intervento di riordino volto a puntare verso un rafforzamento delle conoscenze disciplinari e allo sviluppo delle capacità didattiche, psico-pedagogiche, organizzative, relazionali e comunicative degli insegnanti, affinché gli stessi possano acquisire le capacità necessarie per potersi orientare - a seconda delle diverse fasce di età degli studenti - e per poter individuare le modalità educative adatte a promuovere il successo scolastico.

In buona sostanza, il regolamento portato dal D.M. 249/10 — oggi integrato dal DM. 25.3.2013, n. 81 che ha aggiunto, tra gli altri, i commi da 1-bis a 1- sexies all'art. 15 — è stato emanato con lo scopo di garantire da subito la formazione del personale scolastico e l'acquisizione, per i capaci e meritevoli, del titolo di abilitazione necessario alla partecipazione alle procedure concorsuali ovvero indispensabile alla stipula di contratti a tempo indeterminato presso le istituzioni scolastiche paritarie, ovvero all'esercizio della professione nei Paesi dell'Unione Europea.

Il giudice di primo grado, invero, sembra non tenere in considerazione la copiosissima giurisprudenza formatasi nell'ultimo ventennio in materia di disciplina e

regolamentazione della professione docente quale professione bisognevole di abilitazione ai fini del suo esercizio in forma stabile: si richiamano le recenti pronunce della Corte Costituzionale, sentenze n. 190/2019 (quest'ultima, come noto, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del D.lgs. 59/2017 nella parte in cui, in breve, è stata prevista la possibilità di indire un "concorso riservato" per soli abilitati), n. 62/2018 e n. 187/2016, nonché le sentenze Consiglio di Stato, A.P., n. 11/2017 e 4-5/2019, e, Sez. VI, ordinanza n. 364/2016 in materia di individuazione dei titoli per l'inserimento nelle Graduatorie ad Esaurimento.

In particolare, è stato affermato (si veda C. Cost., n. 62/2018 cit.) che la disciplina dell'abilitazione *“si basa sullo stretto collegamento tra titolo di studio posseduto, servizio di insegnamento prestato e superamento di prove di esame, sempre nel contesto del medesimo ambito disciplinare. L'insegnamento prestato non costituisce pertanto una generica e comune esperienza didattica da far valere in ogni settore disciplinare, ma uno specifico elemento di qualificazione professionale per impartire l'insegnamento corrispondente al posto di ruolo cui si intende accedere (sentenza n. 343 del 1999)”*.

Così individuata la natura e finalità del titolo abilitante, appare evidente che **non può certo farsi discendere da una norma che prevede i requisiti di accesso al concorso per l'insegnamento nella sola scuola secondaria, oltretutto rimasta in vigore soltanto per il periodo 31.5.2017-31.12.2018, l'intento e l'effetto di ridefinire normativamente il sistema escludendo la necessità dell'abilitazione per l'esercizio della professione di docente e affermando ad ogni effetto l'equiparazione dell'abilitazione al possesso del diploma di laurea e di 24 CFU.**

Il legislatore, in altre parole, ha confermato la propria volontà anche a mezzo del D.lgs. 59/2017 di caratterizzare la nuova disciplina dei requisiti di partecipazione al concorso come una modulazione dei due percorsi, di selezione e di formazione, che viaggiano binari paralleli e che non possono in alcun modo portare a ritenere che un titolo di mero accesso ad una procedura concorsuale sia considerato equivalente al titolo abilitante.

Nello stesso senso deve osservarsi, sotto altro profilo, che l'argomentazione da cui muove il giudice di prime cure è fallace sul piano della ricostruzione sistematica della normativa di settore, atteso che vengono **accostate forzosamente e lette congiuntamente due norme, l'art. 1 comma 110 L. 107/15 e l'art. 5 del D.lgs. 59/17, ricondotte ad un rapporto artificioso, non solo e tanto, di successione temporale, quanto di identità**

sostanziale di disciplina: ed invero, la sentenza impugnata presuppone, erroneamente, la diversa declinazione da parte della norma successiva, l'art. 5 D.Lgs. 59/17, del medesimo requisito fissato dalla prima norma.

In particolare, deve rilevarsi che la normativa introdotta dal D.lgs. 59/17 all'art. 5 è attuativa della delega legislativa conferita dall'art. 1, commi 180 e 181 lett. b) L. 107/15, i quali dispongono quanto segue: *“180. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge.*

181. I decreti legislativi di cui al comma 180 sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché dei seguenti: [...]

b) riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, in modo da renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, mediante:

1) l'introduzione di un sistema unitario e coordinato che comprenda sia la formazione iniziale dei docenti sia le procedure per l'accesso alla professione, affidando i diversi momenti e percorsi formativi alle università o alle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e alle istituzioni scolastiche statali, con una chiara distinzione dei rispettivi ruoli e competenze in un quadro di collaborazione strutturata;

2) l'avvio di un sistema regolare di concorsi nazionali per l'assunzione, con contratto retribuito a tempo determinato di durata triennale di tirocinio, di docenti nella scuola secondaria statale. L'accesso al concorso è riservato a coloro che sono in possesso di un diploma di laurea magistrale o di un diploma accademico di secondo livello per le discipline artistiche e musicali, coerente con la classe disciplinare di concorso. I vincitori sono assegnati a un'istituzione scolastica o a una rete tra istituzioni scolastiche. A questo fine sono previsti:

2.1) la determinazione di requisiti per l'accesso al concorso nazionale, anche in base al numero di crediti formativi universitari acquisiti nelle discipline antropo-psicopedagogiche e in quelle concernenti le metodologie e le tecnologie didattiche, comunque con il limite minimo di ventiquattro crediti conseguibili sia come crediti curricolari che come crediti aggiuntivi;

2.2) la disciplina relativa al trattamento economico durante il periodo di tirocinio, tenuto anche conto della graduale assunzione della funzione di docente;

3) il completamento della formazione iniziale dei docenti assunti secondo le procedure di cui al numero 2) tramite:

3.1) il conseguimento, nel corso del primo anno di contratto, di un diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario al termine di un corso annuale istituito, anche in convenzione con istituzioni scolastiche o loro reti, dalle università o dalle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, destinato a completare la preparazione degli iscritti nel campo della didattica delle discipline afferenti alla classe concorsuale di appartenenza, della pedagogia, della psicologia e della normativa scolastica;

3.2) la determinazione degli standard nazionali per la valutazione finalizzata al conseguimento del diploma di specializzazione, nonché del periodo di tirocinio;

3.3) per i vincitori dei concorsi nazionali, l'effettuazione, nei due anni successivi al conseguimento del diploma, di tirocini formativi e la graduale assunzione della funzione docente, anche in sostituzione di docenti assenti, presso l'istituzione scolastica o presso la rete tra istituzioni scolastiche di assegnazione;

3.4) la possibilità, per coloro che non hanno partecipato o non sono risultati vincitori nei concorsi nazionali di cui al numero 2), di iscriversi a proprie spese ai percorsi di specializzazione per l'insegnamento secondario di cui al numero 3.1);

4) la sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, all'esito di positiva conclusione e valutazione del periodo di tirocinio, secondo la disciplina di cui ai commi da 63 a 85 del presente articolo;

5) la previsione che il percorso di cui al numero 2) divenga gradualmente l'unico per accedere all'insegnamento nella scuola secondaria statale, anche per l'effettuazione delle supplenze; l'introduzione di una disciplina transitoria in relazione ai vigenti percorsi formativi e abilitanti e al reclutamento dei docenti nonché in merito alla valutazione della competenza e della professionalità per coloro che hanno conseguito l'abilitazione prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui alla presente lettera;

6) il riordino delle classi disciplinari di afferenza dei docenti e delle classi di laurea magistrale, in modo da assicurarne la coerenza ai fini dei concorsi di cui al numero 2), nonché delle norme di attribuzione degli insegnamenti nell'ambito della classe disciplinare di afferenza secondo principi di semplificazione e di flessibilità, fermo restando

l'accertamento della competenza nelle discipline insegnate;

7) la previsione dell'istituzione di percorsi di formazione in servizio, che integrino le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti, consentendo, secondo principi di flessibilità e di valorizzazione, l'attribuzione di insegnamenti anche in classi disciplinari affini;

8) la previsione che il conseguimento del diploma di specializzazione di cui al numero 3.1) costituisca il titolo necessario per l'insegnamento nelle scuole paritarie”.

Emerge dal dato normativo, con evidenza, la **specialità dell'intervento di riforma delegato, circoscritto ad un solo grado d'istruzione, la scuola secondaria, diversamente dalla *lex generalis* rappresentata dall'art. 1 comma 110 L. 107/15 che si riferisce al reclutamento del personale docente in maniera onnicomprensiva**: tale circostanza evidenzia l'erroneità della lettura congiunta dell'art. 1 comma 110 L. 107/15 e dell'art. 5 D.lgs. 59/17, tramite la quale il giudice di primo grado ha erroneamente ricavato da un norma speciale (quest'ultima) la modifica della norma generale (la prima).

2) In secondo luogo deve osservarsi che l'art. 5 D.lgs. 59/17 opera una modifica sostanziale nella sola previsione dei titoli di accesso al reclutamento ordinario ex art. 97 Cost., prescindendo, per la sola scuola secondaria, dall'unico, previo possesso dell'abilitazione, e non incide in alcun modo sulla disciplina contenente i titoli di accesso e di inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto, valide per il conferimento delle supplenze: **l'art. 5 D.lgs. 59/17 attiene unicamente al reclutamento a tempo indeterminato, laddove, diversamente, nel presente caso deciso dal giudice di primo grado si controverte di possesso di titolo idoneo a consentire esclusivamente l'accesso alle supplenze ai docenti abilitati.**

E' di tutta evidenza quindi l'erroneità dell'*iter* logico-argomentativo della pronuncia di primo grado, che ha sostanzialmente invertito i termini del ragionamento, cosicché, in luogo di una declaratoria di inammissibilità/rigetto nel merito della domanda formulata in virtù dell'insussistenza del requisito richiesto (abilitazione) per l'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per l'attribuzione delle supplenze riservata agli abilitati, regolato dal D.M. 374/17, ha inopinatamente sovrapposto il piano del reclutamento ordinario alla disciplina regolamentare dettata per le supplenze.

In altri termini, come già esposto, l'argomentazione da cui muove il giudice di prime cure è erronea sul piano della ricostruzione sistematica della normativa di settore, atteso che

vengono accostate forzosamente e lette congiuntamente l'art. 1 comma 110 L. 107/15 e l'art. 5 del D.lgs. 59/17; inoltre, operando un'ulteriore (erronea) estensione in ambito interpretativo, **il giudice di primo grado relaziona l'intervenuta disciplina sul reclutamento in ruolo (oltretutto limitatamente alla scuola secondaria) con una normativa diversamente dettata per l'assegnazione delle supplenze (il D.M. 374/17), ovvero gli incarichi di docenza a tempo determinato.**

Il giudice di primo grado ha dunque errato nell'aver considerato che — a legislazione vigente — l'alternatività del requisito del possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento e del possesso della laurea (unitamente ai sopra citati 24 CFU) sia utile non solo ai fini della partecipazione ai concorsi ordinari per l'accesso nel ruolo di docente, ma anche per l'inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto (valide esclusivamente per l'attribuzione degli incarichi di supplenza).

L'erroneità del ragionamento del Tribunale emerge non solo dall'analisi delle norme che dettano i requisiti di accesso alle suddette graduatorie, ma anche dalla costante interpretazione giurisprudenziale.

L'articolazione del sistema delle graduatorie è stabilita dal combinato disposto dell'art. 4 comma 5 della Legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 5 comma 3 del D.M. del 13.6.2007, attuativo della delega contenuta nella citata legge 124 del 1999, secondo cui: “3. *Per ciascun posto di insegnamento viene costituita una graduatoria distinta in tre fasce, da utilizzare nell'ordine, composte come segue:*

I Fascia: comprende gli aspiranti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto;

*II Fascia: comprende gli aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad esaurimento forniti di **specificata abilitazione** o di specifica idoneità a concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto:*

III Fascia: comprende gli aspiranti forniti di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto”.

E' la stessa norma primaria a richiedere, ai fini dell'inserimento in graduatoria, il possesso dell'abilitazione all'insegnamento.

L'art. 2 del D.M. n. 374/17, disciplinante i *Titoli di accesso alla II e III fascia delle graduatorie di circolo e di istituto* (così la rubrica della norma), riserva l'inserimento nelle graduatorie di seconda fascia agli “*aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad esaurimento, che sono in possesso, relativamente alla graduatoria di circolo o d'istituto*

interessata, di specifica abilitazione o di specifica idoneità all'insegnamento conseguita a seguito di concorsi per titoli e/o per esami anche ai soli fini abilitanti (sono esclusi i Concorsi banditi con D.D.G. n. 82/2012, D.D.G. n. 1051/2016, D.D.G. n. 106/2016 e D.D.G. n. 107/2016)”, ovvero di uno dei titoli di abilitazione espressamente indicati dalla norma.

Di contro, non si vede come sia possibile interpretare una disposizione (quella dell'art. 5 del d.lgs. 59/17) che disciplina tutt'altra materia (ovvero quella della individuazione dei requisiti di accesso al concorso per l'immissione in ruolo a tempo indeterminato) in modo tale da modificare (con effetto sostanzialmente abrogativo/modificativo della previgente disciplina) le disposizioni appena richiamate.

D'altronde, a buon ragione, è stata in più occasioni sottolineata la differenza tra la fattispecie oggetto di giudizio (ovvero l'immissione nelle graduatorie di II fascia), che presuppone come si è detto un titolo di abilitazione all'insegnamento, e l'ammissione alle prove concorsuali (per cui l'abilitazione è ad oggi un requisito alternativo).

Le censure mosse da parte ricorrente in primo grado hanno ad oggetto infatti l'impossibilità di inserimento in II fascia delle graduatorie di soggetti che, in evidente elusione del chiarissimo dettato normativo, non sono in possesso del necessario titolo di abilitazione.

Difatti, il giudice di primo grado, come già esposto, ha errato nell'affermare un'equipollenza che nessuna norma prevede, senza considerare che l'accesso alla docenza possa essere subordinata — come in effetti lo è — a requisiti ulteriori, che nel caso di specie non sono riscontrabili nell'odierna appellata: il Consiglio di Stato, ha chiaramente affermato che *“Quanto infine al richiamo alla Direttiva 2005/36/CE, come recepita dal d.lgs. n. 206 del 2007, è risolutivo osservare come essa non abbia escluso che lo Stato membro possa subordinare l'accesso a una professione regolamentata al possesso di determinate qualifiche professionali (per considerazioni ulteriori si rinvia, anche ai sensi degli articoli 60, 74 e 88, comma 2, lett. d) del c.p.a., a Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 1516 del 2017, che ha confermato la sentenza che aveva respinto un ricorso diretto all'annullamento dell'art. 3, comma 1, del decreto n. 106 del 2016, con cui veniva richiesto il possesso dell'abilitazione, quale requisito di ammissione alla procedura concorsuale)”* (Cons. Stato 2264/2018).

Inoltre, corre l'obbligo di rilevare l'ontologica differenza tra requisito di inserimento nelle graduatorie di seconda fascia ed il requisito di partecipazione al concorso per l'immissione in ruolo.

Difatti, a voler sposare l'altrui tesi, **il soggetto in possesso della sola laurea verrebbe in sostanza immesso immediatamente nell'attività di insegnamento senza esservi direttamente formato e senza peraltro aver dimostrato una concreta idoneità a dette funzioni mediante il superamento di una selezione.**

Venendo al caso di specie, si sottolinea come parte è appellata è, per sua stessa ammissione, priva del titolo abilitante all'insegnamento nelle scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado, così come individuato dal Regolamento approvato con Decreto 10 settembre 2010, n. 249, le cui finalità formative sono esplicitate nell'art. 2, ed in possesso del solo diploma di laurea e dei 24 CFU.

Fatta salva la valenza abilitante all'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria del diploma di laurea in scienze della formazione primaria, così come previsto dall'art. 3, comma 2, lettera a), del Decreto 10 settembre 2010, n. 249, l'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado si consegue, d'ordinario, con la utile frequenza dei tirocini formativi attivi di cui all'art. 3, comma 2, lettera b).

In via del tutto transitoria, e solo fino all'anno accademico 2014/2015, l'art. 15, comma 1 bis, ha previsto la istituzione e l'attivazione di *“percorsi formativi abilitanti speciali [...] finalizzati al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado”*.

Non esistono, quindi, altre modalità di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, che neppure l'idoneità ai concorsi ordinari per titoli ed esami può conferire, tenuto conto altresì che dal 2016 — e salve le eccezioni di cui si è già detto sopra in poi per la partecipazione al concorso per titoli ed esami è richiesta l'abilitazione conseguita secondo le modalità previste dal Regolamento di cui si è discusso o ottenuta in precedenza.

Ebbene, l'odierna appellata è priva di abilitazione conseguita ai sensi Decreto 10 settembre 2010, n. 249 ed è altresì priva di abilitazione conseguita in base alla pregressa normativa (scuole di specializzazione per l'istruzione secondaria, concorsi ordinari precedenti al 2012, sessioni riservate di abilitazione, sperimentazione strumento musicale nella scuola media).

Tanto affermato, va ribadito il principio affermato dal Consiglio di Stato che ha escluso l'equipollenza tra l'abilitazione ed il possesso di altri titoli (nella fattispecie esaminata dal g.a.: il dottorato), estensibile anche al caso di specie, secondo cui esiste una

“diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca”, evidenziando come non vi siano “né disposizioni espresse, né considerazioni di ricostruzione sistematica che possano indurre l'interprete a ritenere il conseguimento del dottorato di ricerca titolo equipollente all'abilitazione all'insegnamento”, con la conseguenza che, nel caso di specie l'odierna appellata, in assenza di abilitazione o di altri titoli abilitativi, non può avere accesso alla seconda fascia delle graduatorie di istituto di cui al D.M. 10 giugno 2017, n. 374.

In conclusione, pertanto, risulta erronea la sentenza impugnata nella parte in cui interpretando ed applicando erroneamente il disposto dell'art. 5 D.lgs. 59/17, dell'art. 1 comma 110 L. 107/15 e la normativa disciplinante l'accesso alle graduatorie di istituto di seconda fascia (segnatamente, l'art. 4, comma 5, L. 124/99, l'art. 5, comma 3, del D.M. 13.6.2007 e l'art. 2 del D.M. 374/17, sostanzialmente (ed erroneamente) disapplicati), ha ritenuto sussistente il diritto dell'odierna appellata all'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per la provincia di Arezzo per la classe di concorso di riferimento nonostante la stessa fosse in possesso soltanto del diploma di laurea in Filosofia e di 24 CFU, mentre, in applicazione della predetta normativa disciplinante l'accesso alle graduatorie di istituto di seconda fascia, in assenza di titoli abilitanti avrebbe dovuto ritenere insussistente tale diritto e respingere le domande della lavoratrice.

Per i predetti motivi, l'Amministrazione scolastica, come in epigrafe rappresentata e difesa

RICORRE

All'intestata Corte di Appello affinché la stessa, previa fissazione di apposita udienza di discussione, voglia accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'intestata Corte di Appello, previa fissazione dell'udienza di discussione, in accoglimento dell'appello proposto annullare la sentenza impugnata e respingere le domande proposte dalla lavoratrice nei confronti dell'Amministrazione scolastica.


Vinte le spese.

Ai fini del contributo unificato, si dichiara che la causa è di valore indeterminabile, che il contributo unificato è pari ad € 388,50 e che le spese sono prenotate a debito ex art. 158 D.P.R. 115/02. Materia lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni.

Si depositano copia autentica della sentenza impugnata, n. 211/2019 del Tribunale di
Siena, Sezione lavoro, ed il fascicolo di parte del giudizio di primo grado.

Firenze, 17.1.2020

L'Avvocato dello Stato
Michele Gambini



Depositato in Cancelleria
il **20 GEN. 2020**
Il Funzionario Giudiziario
Dott. Carlo De Stavola

