

TRIBUNALE CIVILE DI CATANIA
SEZIONE LAVORO
RICORSO EX ART. 414 C.P.C.

nell'interesse del Sig. **SALVATORE SANTORO**, nato a Palermo (PA) il 23 marzo 1984 (C.F. SNTSVT84C23G273S), rappresentato e difeso dall'Avv. Valentina Piraino (C.F. PRNVNT80H41H501E – PEC: valentinapiraino@ordineavvocatiroma.org – fax: 0664260338) e dall'Avv. Chiara Petrucci (C.F. PTRCHR86L41H501P – PEC: chiarapetrucci2@ordineavvocatiroma.org - fax: 0664260338) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via Taranto n. 21, come da mandato allegato al presente atto, la quale dichiara, altresì, di voler ricevere gli avvisi e le notificazioni di rito di cui agli artt. 133, comma 3, 134, comma 3 e 176, comma 2 c.p.c. al seguente numero di fax: 0664260338

- ricorrente

CONTRO

- **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA** (da ora MIUR) in persona del Ministro *pro tempore* in carica (C.F. 80185250588), con domicilio eletto presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, Via Vecchia Ognina, 149 - C.A.P. 95127;

- resistente

NONCHE'

Nei confronti di tutti i docenti che, in virtù dell'inserimento di parte ricorrente nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per la provincia di Roma, valide per il triennio 2017/2020, per le classi di concorso A018 e A019, verrebbero scavalcati in graduatoria, da parte dello stesso ricorrente.

- resistenti

Previa declaratoria

Del diritto di parte ricorrente all'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per le classi di concorso A018 e A019 per la provincia di Roma.

FATTO

- 1) L'odierno ricorrente è in possesso della Laurea Magistrale in Scienze Pedagogiche (LM85), conseguita presso l'Università Pegaso di Napoli in data 27.07.2015 (**doc. n. 1**), nonché dei 24 CFU acquisiti all'esito del Percorso formativo completato nell'anno accademico 2019/2020, nelle discipline antro-psicopedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche (**doc. n. 2**).
- 2) L'odierno ricorrente, in quanto in possesso di un titolo di studio che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera C del decreto Ministeriale 353 del 22 maggio 2014 (decreto di aggiornamento delle graduatorie d'istituto docenti per il triennio



2014/2017), è valido per l'accesso all'insegnamento richiesto, è attualmente inserito nella terza fascia delle graduatorie d'istituto.

3) Il Sig. Santoro attualmente presta servizio presso la scuola primaria paritaria dell'Istituto Sant'Orsola di Catania, in forza di contratto a tempo indeterminato, motivo per cui il presente ricorso viene incardinato dinanzi a Codesto Giudice del Lavoro di Catania.

Sempre a Catania, nel 2017 e 2018 ha prestato servizio proprio quale docente di filosofia (classe di concorso A019) presso l'Istituto Parificato Paritario "Sacro Cuore" Casa Stella Maris di Giarre (CT) (doc. n. 3).

4) Con il Decreto Ministeriale n. 374 del 1 giugno 2017, il MIUR ha previsto e regolato l'aggiornamento delle graduatorie di istituto finalizzate alla predisposizione degli elenchi degli aspiranti agli incarichi di supplenza per il triennio 2017/2020 (doc. n. 4).

5) Nello specifico, il sopracitato decreto n. 374/2017 ha previsto la possibilità di inserirsi e/o aggiornare la propria posizione sia nella II fascia delle suddette graduatorie, ovvero quella riservata ad 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, sia nella III fascia ovvero quella riservata a aspiranti forniti di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto di cui al D.P.R. n. 19/2016.

6) Pertanto, tra i titoli ritenuti abilitanti ai fini dell'inserimento nella II fascia delle graduatorie in oggetto, il Decreto Ministeriale *de quo* non prevede il possesso, congiunto, della Laurea Magistrale o specialistica e dei 24 CFU, così come neanche i successivi decreti Dipartimentali di aggiornamento che ad esso rinviano (v. da ultimo il Decreto Dipartimentale n. 1458 del 09 ottobre 2019 – doc. 5)

7) Così disponendo, dunque, il sopracitato Decreto Ministeriale si pone in netto contrasto con quanto espressamente previsto dal legislatore, con il D.Lgs. n. 59/2017 (recante disposizioni per il riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, a norma dell'art. 1, commi 180 e 181 della lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107).

8) Ed invero, nel dare attuazione alla legge di delega n. 107/2015 e in particolare all'art. 1, co. 110, il legislatore delegato ha espressamente previsto quale requisito al fine dell'accesso ai concorsi per gli abilitati di cui all'art. 1 co. 114, L. 107/2015, il possesso dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso oppure il possesso congiunto della laurea e dei 24 CFU (artt. 5 e 17, D. Lgs. 59/2017). E' evidente, dunque, che così operando, il legislatore abbia operato **una ridefinizione, sul piano normativo, del concetto di abilitazione all'insegnamento, e che tale ridefinizione debba necessariamente avere portata generale nell'ordinamento, nel rispetto di ragioni di coerenza sistematica nonché dei canoni costituzionali di uguaglianza ex art. 3, Cost. e buon andamento ex art. 97, Cost.**



9) Ragionando diversamente, la stessa situazione sostanziale – ossia il possesso dell’abilitazione all’insegnamento – sarebbe disciplinata in maniera diversa, illogicamente e discriminatoriamente, a seconda che si tratti di accesso ai concorsi per docenti abilitati e di accesso alla seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto. E ciò nonostante, in entrambi i casi, il requisito a tal fine richiesto sia il medesimo: il possesso di un titolo abilitante.

10) Ed ancora, escludendo la portata generale della definizione normativa introdotta dal legislatore delegato di “abilitazione all’insegnamento”, si consentirebbe ad una fonte di rango secondario (i.e. il DM 374/2017) di prevalere su una fonte di rango primario, e ciò in totale spregio dei principi che regolano il sistema delle fonti, primo tra tutti *“lex superior derogat legi inferiori”*.

11) Per le ragioni sopraesposte, il DM 374/2017 e, per l’effetto, i successivi decreti dipartimentali che hanno disposto l’aggiornamento delle graduatorie di circolo e di istituto, nella parte in cui intendono l’abilitazione all’insegnamento quale conseguimento di SSIS, PAS e TFA, sono da ritenersi illegittimi per contrasto con la normativa primaria sopracitata e, dunque, devono essere disapplicati.

12) **In tal senso, si è di recente espresso il Giudice del Lavoro di Busto Arsizio, con la sentenza n. 165/2020, pubblicata in data 15.06.2020, riconoscendo il “diritto del ricorrente ad essere inserito nella II fascia delle Graduatorie di Istituto quale docente abilitato all’insegnamento per effetto del diploma di laurea e di 24 CFU”.**

In particolare, si legge nella sentenza, *“... Così operando, il legislatore ha ridefinito, sul piano normativo, il concetto di abilitazione all’insegnamento – finora definita come superamento di TFA, PASS e SSIS e, a partire dal concorso successivo, con possesso del diploma di laurea e dei 24 CFU in specifici settori disciplinari previsti dall’allegato A del DM 616/2017 (...) e tale ridefinizione si ritiene debba necessariamente avere portata generale nell’ordinamento, nel rispetto di ragioni di coerenza sistematica nonché dei canoni costituzionali ex art. 3 della Costituzione e buon andamento ex art. 97 della Costituzione.*

La nuova definizione legislativa di abilitazione all’insegnamento operata dalla normativa primaria di cui all’art. 5 del d.lgs. n. 59/2017 non può che prevalere sulla fonte di rango secondario di cui al DM 374/2017 ...” (Trib. Busto Arsizio, sez. Lavoro, sent. n. 165 del 15.06.2020 – doc. 6).

13) Siffatta pronuncia si pone in senso conforme a quanto statuito in precedenza anche dai Tribunali di Siena, di Salerno e di Roma, quest’ultimo con la **sentenza n. 2823/2019**, pubblicata in data 22.3.2019, che così dispone: **“La ricorrente, in possesso sia del diploma di laurea magistrale che dei 24 Cfu (che nel caso di specie erano inclusi nel programma di studi universitario) vanta, infatti, un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art. 5 D. Lgs. 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, comma 110 l. 107/2015).**



*In effetti, la ricorrente può partecipare alla fase transitoria del concorso riservato agli abilitati, ma non può accedere alle graduatorie di seconda fascia – pur riservate ai docenti abilitati: ciò configura una **disparità di trattamento ed una negazione all'accesso al pubblico impiego**, in violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione.*

Questa interpretazione “costituzionalmente orientata”, certamente discutibile alla stregua del dato letterale della normativa esaminata, è comunque sostanzialmente imposta, o comunque fortemente consigliata, dalla normativa europea che non prevede alcun titolo abilitativo per insegnare.

Il giudice deve quindi cercare una soluzione interpretativa in senso conforme a questa “cornice sovranazionale”, dovendo altrimenti rimettere gli atti alla Corte Costituzionale.

Soluzione che, come si è visto, appare senz'altro possibile nel caso di specie.

Le procedure c.d. abilitative sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento che consentono di programmare gli accessi (...)

PQM

Dichiara che la ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dai 24 cfu (...)” (grassetto e sottolineature aggiunti; in senso conforme, v. anche Tribunale di Cassino, sent. 452/2019 del 22.5.2019).

14) Pertanto, fermo in capo al ricorrente il possesso di un titolo valutato dall'ordinamento e, in particolare, da una fonte di rango legislativo quale abilitante all'insegnamento (laurea magistrale unitamente al possesso di 24 CFU), **appare oltremodo irragionevole ed arbitraria la scelta dell'Amministrazione pubblica di non riconoscere il diritto dello stesso, quale docente abilitato all'insegnamento, di essere inserito nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto.**

DIRITTO

1. SUL DIRITTO DEL RICORRENTE AD ESSERE INSERITO NELLA II FASCIA DELLE GRADUATORIE DI ISTITUTO E DI CIRCOLO ED IL VALORE ABILITANTE EX LEGE DELLA LAUREA MAGISTRALE E DEI 24 CFU. VIOLAZIONE DELL'ART. 5, D.LGS. N. 59/2017. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA E DI NON DISCRIMINAZIONE EX ART. 3, COST. E DEL BUON ANDAMENTO DELLA P.A. EX ART. 97, COST.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, della L. 3 maggio 1999, n. 124, con DM del 13 giugno 2007 (Regolamento per il conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo) il MIUR ha dettato le disposizioni concernenti l'aggiornamento e/o la possibilità di inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto.

Quanto al funzionamento delle graduatorie suddette, la cui validità è triennale, l'art. 5 del decreto 13 giugno 2007 attribuisce al dirigente scolastico, ai fini del conferimento delle supplenze, il potere di costituire sulla base delle domande prodotte apposite graduatorie in relazione agli insegnamenti o tipologia di posto impartiti nella scuola; in particolare, per ciascun posto di insegnamento viene costituita una graduatoria distinta in tre fasce, da utilizzare nell'ordine, composte come segue:



- I FASCIA comprende i docenti iscritti a pieno titolo o con riserva, nella I, II, o III fascia delle Graduatorie ad esaurimento;
- II FASCIA comprende i docenti abilitati, ma non iscritti nelle Graduatorie a esaurimento;
- III FASCIA comprende i docenti non abilitati in possesso del titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento;

Il DM 374/2017, con cui il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha previsto l'aggiornamento delle graduatorie di istituto finalizzate alla predisposizione degli elenchi degli aspiranti agli incarichi di supplenza per il triennio 2017/2020, ha definito il concetto di abilitazione negando, in maniera assolutamente illegittima, il diritto di parte ricorrente, quale docente in possesso dei 24 CFU, ad accedere alla II fascia delle graduatorie di istituto.

Il suddetto DM, infatti, **all'art. 2, comma 1, lettera A del DM n. 374/2017, stabilisce che possono inserirsi nella II fascia delle graduatorie di istituto gli "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. 10512016, D.D.G. n.106/2016 e D.D.G. n.107/2016) ovvero in possesso di uno dei seguenti titoli di abilitazione:**

- 1) diploma rilasciato dalle scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (SSIS);
- 2) diploma rilasciato a seguito della frequenza dei corsi COBASLID;
- 3) diploma rilasciato a seguito della frequenza dei percorsi di cui agli articoli 3 e 15, commi I e 1bis, del decreto del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 249/2010;
- 4) diploma rilasciato per la frequenza dei corsi biennali di II livello (D.M. n. 137/07) presso i Conservatori di musica e gli Istituti musicali pareggiati finalizzato alla formazione dei docenti delle classi di concorso A31 e A32 di cui al Decreto del Ministro della pubblica istruzione 30 gennaio 1998 n. 39 e s.m.i. e di A077 di cui al Decreto del Ministro dell'istruzione, università e della ricerca 6 agosto 1999 n. 20I;
- 5) diploma di didattica della musica congiunto al diploma di scuola secondaria di secondo grado e al diploma di conservatorio, conseguito sia ai sensi del vigente ordinamento di cui alla legge 21 dicembre 1999, n.508, che dell'ordinamento previgente, in quanto ha valore abilitante ed è valido, quindi, per l'accesso alle graduatorie per le classi di concorso A31 e A32 di cui al D.M. n. 39/1998 e s.m.i.;
- 6) abilitazione o idoneità conseguita a seguito di partecipazione alle sessioni riservate, o altre abilitazioni;
- 7) laurea in Scienze della formazione primaria valida, per l'accesso alle graduatorie della scuola dell'infanzia e/o della scuola primaria;



8) per i posti comuni della scuola primaria, il possesso del titolo di studio conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002, al termine dei corsi quadriennali e quinquennali sperimentali dell'istituto magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997-1998 aventi valore abilitante.

omissis ...

9) per i posti comuni della scuola dell'infanzia, il possesso del titolo di studio comunque conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002, al termine dei corsi triennali e quinquennali sperimentali della scuola magistrale, ovvero dei corsi quadriennali o quinquennali sperimentali dell'istituto magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997-1998 aventi valore abilitante. omissis

10) idoneità o abilitazione all'insegnamento conseguita all'estero riconosciuta dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, come modificato dal decreto legislativo 28 gennaio 2016 n. 15, recante attuazione delle direttive 2005/36 CE e 2013/55/UE e dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 e successive modificazioni;

11) Gli aspiranti di cui al numero 10) devono possedere la certificazione attestante il requisito della conoscenza della lingua italiana di livello C1 o C2 del Quadro Comune Europeo, a seconda che l'insegnamento riguardi materie tecnico-scientifiche o umanistiche".

Il suddetto decreto 374/2017 nonché i successivi decreti dipartimentali che ad esso rinviano, devono dunque ritenersi illegittimi e, per l'effetto devono essere **disapplicati, in quanto violano apertamente la normativa primaria vigente in materia.**

Ed infatti, così come espressamente previsto dall'art. 5, D.Lgs. cit., i 24 CFU, conseguiti in specifici settori disciplinari – i.e. discipline antro-psicopedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche – costituiscono, congiuntamente al possesso della laurea, titolo di abilitazione valido ai fini dell'accesso ai concorsi per il reclutamento dei docenti.

In tal modo, la suddetta disposizione normativa, adottata in attuazione di quanto previsto dalla legge 107/2015, art. 1, comma 110, ha dunque operato una **ridefinizione normativa del concetto di abilitazione**, facendovi rientrare a pieno titolo ed *expressis verbis* il possesso congiunto della laurea specialistica e dei 24 CFU.

In particolare, si rileva quanto segue in merito alla normativa di riferimento.

L'art. 1, co. 110, L. 107/2015 prevede che "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”

In forza della delega legislativa contenuta all'art. 1, comma 181, L. 107/2015, il legislatore, con D.Lgs. n. 59/2017, ha dettato la riforma del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nelle scuole secondarie statali disponendo espressamente, con riferimento ai concorsi di prossima pubblicazione, che possano parteciparvi i docenti laureati in possesso dei 24 CFU conseguiti nelle discipline antropico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche (art. 5).

In particolare, la suddetta disposizione (il cui tenore è stato confermato anche della Legge di Bilancio 2018, L. 30 dicembre 2018, n. 145), così prevede: “1. *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 antropo-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 dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso oppure)) 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 antropo-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”.

Orbene, dal tenore testuale delle disposizioni soprarichiamate appare evidente che il legislatore delegato, nell'indicare i requisiti per l'accesso ai concorsi pubblici riservati ai docenti ABILITATI, vi ricomprensive la laurea con i 24 cfu. Pertanto, se prima l'abilitazione veniva concepita come superamento di TFA, PAS e SSIS, a partire dal prossimo concorso non vi è nessun dubbio che l'abilitazione viene intesa come conseguimento dei 24 cfu.

L'equiparazione tra titolo abilitante e laurea, congiuntamente ai 24 CFU, appare evidente: ai futuri concorsi possono partecipare i docenti abilitati (L. n. 107/2015); il



possesso congiunto della laurea e dei 24 CFU costituisce titolo di accesso ai suddetti concorsi (D. Lgs. n. 59/2017); quindi, la laurea, insieme ai 24 CFU, è valido titolo abilitante ex lege.

Ed invero, quanto sin qui affermato, trova conferma anche nel DM n. 92 dell'08.02.2019, recante le Disposizioni concernenti le procedure di specializzazione sul sostegno di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 e successive modificazioni.

Infatti, il MIUR stesso ha ammesso a partecipare ai suddetti corsi di specializzazione sul sostegno - riservati ai docenti abilitati, così come previsto dall'art. 13 del DM 249/2010 – i laureati in possesso anche dei 24 CFU e ciò a riprova della comparazione sopraesposta (cfr. art. 3, co. 1, lett. b, DM 92 cit.)

Da ciò non può che discendere l'illegittimità del DM 374/2017 nella misura in cui esclude dal novero dei docenti abilitati i laureati in possesso dei 24 CFU e, di conseguenza, il riconoscimento in capo al ricorrente del diritto ad essere inserito nella II fascia.

E ciò in quanto, ragionando diversamente – ossia, sostenendo che tale definizione normativa relativa al concetto di abilitazione rilevi solo ai fini dell'accesso ai concorsi pubblici, negandone altresì portata generale nell'ordinamento – si realizzerebbe, in primo luogo, una violazione dei principi che regolano il sistema gerarchico delle fonti.

Come noto, in caso di antinomia, il criterio gerarchico impone che a prevalere sia la norma di rango superiore, quale, nel caso di specie, il D.Lgs. n. 59/2017 rispetto al DM 374/2017 ed i successivi decreti dipartimentali.

Dalla prevalenza della fonte di rango primario, deriva l'illegittimità dei suddetti decreti, nella misura in cui si pongono in contrasto con la prima, e la conseguente disapplicazione degli stessi.

In secondo luogo, da tale differenziazione del concetto di abilitazione deriverebbe una palese violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., declinato anche nei principi di ragionevolezza e di logicità, nonché del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97, Cost.

Infatti, in tal modo, la stessa situazione giuridica ossia il possesso della laurea magistrale e/o specialistica congiuntamente ai 24 CFU verrebbe disciplinata in maniera diversa, a seconda che venga in rilievo quale requisito per l'accesso ai concorsi oppure per l'accesso alla seconda fascia delle graduatorie di istituto. Nel primo caso, infatti, il suddetto titolo viene riconosciuto abilitante ai fini dell'insegnamento e nel secondo, invece, il valore abilitante viene negato.

Tanto per l'accesso ai concorsi quanto per l'inserimento in II fascia delle g.i. il requisito di accesso è il medesimo, ossia il possesso di un titolo abilitante all'insegnamento. Tuttavia, ove si ammettesse la prevalenza del DM 374 sul D.Lgs. 59/2017, la stessa



situazione sostanziale – il possesso congiunto della laurea con i 24 CFU – verrebbe riconosciuto, in maniera palesemente discriminatoria, valido in un caso e non anche nell'altro.

Per tale ragione, un'interpretazione *secundum constitutionem* della normativa primaria sopracitata, tale da escludere **disparità di trattamento tra docenti in possesso dei medesimi requisiti e della medesima qualificazione professionale**, non può che portare ad affermare una ridefinizione generale del concetto di abilitazione, applicabile nell'intero ordinamento giuridico.

E' evidente dunque che l'odierno ricorrente, in quanto in possesso sia di laurea specialistica che dei 24 CFU, è docente abilitato ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. n. 59/2017 e, pertanto, vanta un titolo valido ed efficace ai fini dell'inserimento in II fascia delle graduatorie di istituto.

Nella denegata ipotesi in cui non dovesse ritenersi condivisibile tale lettura costituzionalmente orientata dell'art. 5, D.Lgs. n. 59/2017, si solleva questione di legittimità delle suddette disposizioni per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la medesima situazione sostanziale sarebbe disciplinata in maniera assolutamente discriminatoria dal Legislatore e dal Ministero.

La tesi sino a qui prospettata e sostenuta, volta a porre in evidenza l'illegittimità del DM 374/2017 e dei successivi decreti dipartimentali, nella misura in cui escludono dall'accesso alla II fascia delle G.I. docenti – quali i laureati in possesso dei 24 CFU – che la legge stessa riconosce come abilitati all'insegnamento, trova pieno riconoscimento nella recente giurisprudenza di merito.

Sul punto, si è recentemente espresso il Tribunale di Busto Arsizio che, accogliendo il ricorso, ha riconosciuto il diritto del docente, quale laureato in possesso dei 24 CFU, ad essere inserito in seconda fascia delle g.i.

Con tale pronuncia, il Giudice ha affermato che *“... Così operando, il legislatore ha ridefinito, sul piano normativo, il concetto di abilitazione all'insegnamento – finora definita come superamento di TFA, PASS e SSIS e, a partire dal concorso successivo, con possesso del diploma di laurea e dei 24 CFU in specifici settori disciplinari previsti dall'allegato A del DM 616/2017 (...) e tale ridefinizione si ritiene debba necessariamente avere portata generale nell'ordinamento, nel rispetto di ragioni di coerenza sistematica nonché dei canoni costituzionali ex art. 3 della Costituzione e buon andamento ex art. 97 della Costituzione.*

La nuova definizione legislativa di abilitazione all'insegnamento operata dalla normativa primaria di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 59/2017 non può che prevalere sulla fonte di ragno secondario di cui al DM 374/2017 ...” (Trib. Busto Arsizio, sez. Lavoro, sent. n. 165 del 15.06.2020).



Ed ancora, giova ricordare quanto espresso sul punto anche dal Tribunale civile di Roma, sez. Lavoro, con la sentenza n. 2823/2019, pubblicata in data 22.3.2019: “La ricorrente, in possesso sia del diploma di laurea magistrale che dei 24 Cfu (che nel caso di specie erano inclusi nel programma di studi universitario) vanta, infatti, un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art. 5 D. Lgs. 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, comma 110 l. 107/2015). In effetti, la ricorrente può partecipare alla fase transitoria del concorso riservato agli abilitati, ma non può accedere alle graduatorie di seconda fascia – pur riservate ai docenti abilitati: ciò configura una disparità di trattamento ed una negazione all’accesso al pubblico impiego, in violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione.

Questa interpretazione “costituzionalmente orientata”, certamente discutibile alla stregua del dato letterale della normativa esaminata, è comunque sostanzialmente imposta, o comunque fortemente consigliata, dalla normativa europea che non prevede alcun titolo abilitativo per insegnare.

Il giudice deve quindi cercare una soluzione interpretativa in senso conforme a questa “cornice sovranazionale”, dovendo altrimenti rimettere gli atti alla Corte Costituzionale.

Soluzione che, come si è visto, appare senz’altro possibile nel caso di specie.

Le procedure c.d. abilitative sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento che consentono di programmare gli accessi (...)

PQM

Dichiara che la ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all’insegnamento costituito dal diploma di laurea e dai 24 cfu (...). ”.

Il valore abilitante del possesso congiunto della laurea e dei 24 CFU è stato riconosciuto anche dal **Giudice del Lavoro di Cassino, con la sentenza n. 452/2019**, in cui si afferma che “la condotta del Ministero, che non ha accolto la domanda della ricorrente di inserimento nelle graduatorie di II fascia, appare illegittima. Da un lato, infatti, la ricorrente in possesso sia del diploma di laurea magistrale che dei 24 Cfu ... vanta un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art. 5 D. Lgs. 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, comma 110, l. 107/2015), che le consente di partecipare al prossimo concorso riservato agli abilitati e più in generale ai futuri concorsi per il reclutamento dei docenti; dall’altro, le viene rifiutato l’accesso alle graduatorie di II fascia, pur riservate agli abilitati. È pertanto la illegittima disparità di trattamento operata dal DM 374/2017, anche in spregio degli artt. 3 e 97 Cost.” (sottolineatura e grassetto aggiunti).

2. VIOLAZIONE DELLE DIRETTIVE 2005/36/CE E 2013/55/UE NONCHE’ DELL’ART. 4 DEL D. LGS. 6 NOVEMBRE 2007, N. 206 E DEL D. LGS. 28 GENNAIO 2016, N. 15.

Il DM 374/2017 deve altresì ritenersi illegittimo e, per l’effetto, essere disapplicato, qualora dovesse essere interpretato nel senso di escludere dall’accesso alla seconda



fascia delle g.i. i docenti laureati, in possesso dei 24 CFU, in quanto non in possesso di un valido titolo abilitante all'insegnamento.

Infatti, tale assunto si pone in netto contrasto – oltretutto con la normativa primaria sopraindicata – anche con le Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE, le quali affermano che requisito per l'accesso ad una "professione regolamentata" - quale la professione di docente – è il possesso di una "qualifica professionale" in cui, alla luce della normativa dell'Unione Europea, rientra senza dubbio il titolo di studio posseduto dall'odierno ricorrente.

La professione di insegnante in Italia, infatti, è una "**professione regolamentata**" e, in relazione ad essa, trovano piena e completa applicazione le **Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE che normano e regolano il sistema generale delle professioni regolamentate nell'ambito dell'Unione Europea e dei titoli di accesso alle stesse.**

Tali Direttive sono state recepite ed attuate in Italia mediante il **Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206**, e il **D. Lgs. 28 gennaio 2016, n. 15**, recante "**Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE,**"

Più precisamente, alla luce della normativa comunitaria sopra richiamata è possibile giungere alle seguenti definizioni normative:

a) **DEFINIZIONE DI PROFESSIONE REGOLAMENTATA:**

-Direttiva 2005/36/CE: attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate **qualifiche professionali**;

- Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206, art. 4: [...] 2) i rapporti di lavoro subordinato, se l'accesso ai medesimi è subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di qualifiche professionali; 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una **qualifica professionale**;

b) **DEFINIZIONE DI QUALIFICHE PROFESSIONALI:**

-Direttiva 2005/36/CE: le **qualifiche attestare da un titolo di formazione**, un attestato di competenza - di cui all'articolo 11, lettera a), punto i) - e/o **un'esperienza professionale**;

- Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206, art. 4: le qualifiche attestare da un titolo di formazione, un attestato di competenza di cui all'articolo 19, comma 1, lettera a), numero 1), o **un'esperienza professionale** (omissis);

c) **DEFINIZIONE DI TITOLO DI FORMAZIONE:**

-Direttiva 2005/36/CE: **diplomi, certificati e altri titoli rilasciati da un'autorità** di uno Stato membro designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di tale Stato membro e che **sanciscono una formazione professionale acquisita** in maniera preponderante nella Comunità.



-Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206, art. 4: **diplomi, certificati e altri titoli rilasciati da un'università o da altro organismo abilitato** secondo particolari discipline che **certificano il possesso di una formazione professionale** acquisita in maniera prevalente sul territorio della Comunità.

DA QUESTE DEFINIZIONI NORMATIVE, DUNQUE EMERGE CON CHIAREZZA CHE:

- La Direttiva 2005/36/CE ed il relativo Decreto di attuazione impongono il **possesso di idonea “qualifica professionale” al fine dell’esercizio di una professione regolamentata**, quale quella di docente nel sistema scolastico pubblico italiano, e tale requisito è condizione necessaria ed al tempo stesso sufficiente all’esercizio della stessa;
- I titoli conseguiti in Italia in quanto Stato membro dell’Unione Europea rientrano nella definizione di **“titolo di formazione”** e quindi di **“qualifica professionale”** utile all’esercizio della **“professione regolamentata”**;
- I termini di **“abilitazione” e/o “idoneità”** non rientrano tra le definizioni adottate dalla citata Direttiva o del relativo Decreto di attuazione e debbano quindi ritenersi sostituiti dalla più generale definizione di **“qualifica professionale”** adottata dalla normativa dell’Unione Europea;
- Le **procedure definite “abilitanti”** dallo Stato italiano non rientrano nelle definizioni di “qualifica professionale” adottate dalla citata Direttiva 2005/36/CE poiché non rappresentano, ai sensi della stessa, una “formazione regolamentata” ma una mera procedura amministrativa appartenente all’ambito di una modalità di reclutamento attuata in forma non esclusiva dallo Stato italiano, posto che **il diritto all’esercizio della professione avviene non in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso** conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge;

D'altronde, è lo stesso MIUR, conformemente alla normativa europea sopracitata, a riconoscere il titolo di studio posseduto dall’odierno ricorrente quale titolo idoneo all’esercizio della professione di docente.

Infatti, secondo la **normativa** previgente¹ di cui al **D.M n. 39 del 30 gennaio 1998** (testo coordinato delle disposizioni impartite in materia di ordinamento delle classi di concorso a cattedre), integrato dai successivi **D.M. 9 febbraio 2005, n. 22** (lauree specialistiche), dal **D.M. del 9 luglio 2009** (equiparazioni tra diplomi di lauree di vecchio ordinamento, lauree specialistiche e lauree magistrali), **per esercitare la professione di docente è necessario e sufficiente il possesso di un titolo di studio**

¹ Il Regolamento recante disposizioni per la razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento, approvato con DPR n. 19/2016, ha abrogato il DM n. 39/1998, ma, è stata conservata la validità dei vecchi titoli d’accesso all’insegnamento per i docenti già inseriti nella terza fascia delle graduatorie d’istituto. L’art. 1, comma 107, della legge 107/2015, infatti, ha stabilito l’efficacia soltanto per il futuro (a decorrere dall’anno scolastico 2016/2017) del requisito dell’abilitazione per l’ingresso nelle graduatorie d’istituto.



(laurea specialistica o magistrale o altro titolo equipollente) **valido per l'accesso all'insegnamento per una determinata classe concorsuale.**

E, invero, i **titoli di studio dell'odierno ricorrente, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera C del decreto Ministeriale 353 del 22 maggio 2014 (decreto di aggiornamento delle graduatorie d'istituto docenti per il triennio 2014-2017) hanno consentito l'iscrizione dello stesso nella terza fascia delle graduatorie d'istituto, riconoscendone così l'idoneità al conferimento di incarichi di insegnamento nella scuola pubblica.**

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 79, della legge 107/2015, il dirigente scolastico può utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, purché' posseggano titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina².

Ciò ad ulteriore testimonianza che l'abilitazione specifica non è requisito essenziale per l'insegnamento delle discipline per le quali si possiede idoneo titolo di studio.

Ed invero, al personale docente in possesso di tali titoli sono affidate tutte le ordinarie mansioni proprie della funzione docente svolta in piena autonomia, quali, a solo titolo d'esempio chiarificatore: la progettazione e programmazione dell'attività didattica, la valutazione dell'apprendimento, l'accertamento e certificazione delle competenze acquisite, nonché la responsabilità nei confronti degli alunni/studenti affidati e la partecipazione a pieno titolo agli Organi Collegiali delle Istituzioni in cui svolgono servizio;

Inoltre, il personale assunto in virtù del possesso dei citati titoli può compiere, nell'esercizio del suo servizio, ogni atto avente valore legale finalizzato alla valutazione degli alunni/studenti, ivi compresa l'eventuale partecipazione in qualità di commissario alle sessioni d'esame di Stato conclusive dei corsi di studio.

Dunque, in virtù di quanto sopra esposto, **gli eventuali titoli conseguiti in aggiunta al titolo di accesso alla professione, finora definiti "abilitanti" o di "idoneità" dallo Stato italiano debbano invece ritenersi quali titoli culturali finalizzati al conseguimento di una specializzazione o di aggiornamento professionale e non vincolanti ai fini dell'esercizio della stessa.**

A ciò si aggiunga, infine, che, ai sensi della Direttiva 2005/36/CE, che norma e regola il sistema generale delle professioni regolamentate nell'ambito dell'Unione Europea ed il reciproco riconoscimento, qualsiasi esperienza professionale di durata per lo meno triennale è assimilata a "titolo formativo abilitante".

Ai sensi dell'art 3, comma 3, della direttiva 36/2005 del Consiglio e dell'art. 4, comma 5, Lett. c), del Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206 attuativo della direttiva

² Ai sensi del citato art. 1, comma 79, della Legge 107/2015 *"Il dirigente scolastico può utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, purché' posseggano titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina."*



medesima "È assimilato a un titolo di formazione ogni titolo di formazione rilasciato in un paese terzo se il suo possessore ha, nella professione in questione, un'esperienza professionale di tre anni sul territorio dello Stato membro che ha riconosciuto tale titolo".

E, infatti, in seguito alle innumerevoli richieste di equiparazione della qualifica professionale di insegnante pervenute al MIUR, sono stati dichiarati abilitanti all'insegnamento non solo i titoli e diplomi accompagnati da **"valido certificato di attitudine psicopedagogica e professionale"**, ma anche lauree e diplomi in tutto e per tutto simili a quelli in possesso dei docenti precari di III fascia italiani, ma acquisiti all'estero.

Quanto sopra esposto risulta confermato dalla **Direttiva 2013/55/UE**, entrata in vigore il 17 gennaio 2014, concernente il riconoscimento delle qualifiche professionali nonché la prestazione dei relativi servizi. Quest'ultima Direttiva, **recepita con il citato D. Lgs. 28 gennaio 2016, n. 15**, ha modificato la precedente direttiva n. 2005/36/CE, e sostituito il punto 2 dell'allegato del cosiddetto **"regolamento IMI"**, vale a dire il Regolamento (UE) n. 1024/2012 concernente la cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, sancendo il **superamento della comparazione dei soli livelli di qualifica ai fini del riconoscimento professionale nel senso che devono essere considerate anche le conoscenze e le abilità acquisite con l'esperienza professionale** o mediante formazione permanente.

Si deve, poi, ricordare che l'**articolo 49 TFUE** mira a garantire che qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività non subordinata benefici del trattamento nazionale e vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza derivante dalle leggi nazionali, in quanto restrizione della libertà di stabilimento (v., in tal senso, sentenze Commissione/Francia, 270/83, EU:C:1986:37, punto 14, e Commissione/Paesi Bassi, C-157/09, EU:C:2011:794, punto 53).

Quanto sinora esposto e, in particolare, alla luce della normativa europea e nazionale sopracitate, il diritto di parte ricorrente ad essere inserito nella II fascia delle g.i., quale docente laureato in possesso dei 24 CFU ed attualmente inserito in III fascia delle G.i., è stato recentemente riconosciuto anche dalla giurisprudenza di merito.

Ed infatti, il Tribunale di Cassino ha così statuito sul punto: **"La rilevata illegittimità [n.d.r. del DM 374/2017] si coglie anche sotto il profilo del contrasto con la normativa eurounitaria, che non prevede nessun titolo abilitativo per l'insegnamento.** Infatti, ai sensi delle Direttive Comunitarie 2005/36/CE, 2013/55/UE, recepite con D.Lgs 206/2007 e con il D.Lgs. 15/2016 e dal D.M. 39/1998, l'accesso alla professione può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in un titolo di formazione ovvero in una



determinata esperienza lavorativa. Le procedure definite "abilitanti" dallo Stato italiano non rientrano invece nelle definizioni di "qualifica professionale" adottate dalla Direttiva 2005/36/CE poiché non rappresentano, ai sensi della stessa, una "formazione regolamentata" ma una mera procedura amministrativa appartenente all'ambito di una modalità di reclutamento attuata in forma non esclusiva dallo Stato italiano. Ne consegue che il diritto all'esercizio della professione non sorge in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge. In altri termini, l'abilitazione all'insegnamento (intesa come conseguimento di Tfa, Pas e SSSI) è un certificato che consente al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di "programmare gli accessi" e non rappresenta, secondo la definizione legislativa, un titolo utile all'esercizio della professione di docente. Come si è detto, le procedure di abilitazione sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento e non titoli che consentono lo svolgimento della professione di docente e l'accesso ai concorsi, in quanto ciò che vale, ai fini dell'inserimento nelle fasce di istituto è il titolo di studio, che costituisce la "qualifica professionale" ai sensi delle citate direttive comunitarie. Ciò sembra confermato dalla norma di cui all'art. 1, comma 416 della legge 244/2007 con la quale sono stati istituiti i Tfa, per la quale "...l'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili ... ". In altri termini, affermare che una procedura consente soltanto di programmare gli accessi significa dire che l'accesso non è consentito dalla procedura di abilitazione, ma dal titolo sottostante. Tale procedura, invero, non rientra tra le definizioni dell'Unione Europea utili ai fini dello svolgimento della professione di docente (vedi in questo senso Trib. Roma sent. n. 2823/2019). Ne è ulteriore conferma la circostanza che il legislatore nazionale ha già recepito, mediante l'art. 1, comma 79 della Legge 107/2015, alla luce del riferito quadro normativa eurounitario, la sostanziale irrilevanza della cd. "abilitazione all'insegnamento". Infatti, detta norma stabilisce che il dirigente scolastico può conferire incarichi anche a docenti che siano sprovvisti di titoli di "abilitazione ". Si impone pertanto una disapplicazione del D.M. 374/2017, sia alla luce della normativa primaria interpretata in senso conforme a Costituzione (artt. 3 e 97) sia alla luce del diritto eurounitario, nella parte in cui detto decreto ministeriale, richiedendo una specifica abilitazione, osta al riconoscimento del diritto della ricorrente all'inserimento nella seconda fascia (II fascia) delle graduatorie di istituto del personale docente per la classe di concorso ... (omissis).

P.Q.M. Il Tribunale di Cassino, in funzione di Giudice del Lavoro, definitivamente pronunciando, così provvede: accerta e dichiara che la ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento, costituito dal diploma di laurea magistrale in Scienze dell'Educazione e dai 24 CFU e per l'effetto ordina al Ministero convenuto di inserire la ricorrente nella II fascia delle graduatorie di istituto del personale docente ... " (Trib. Cassino, sent. 452/2019; in senso conforme, ex multis, Trib. di Roma, sent. n. 2823/2019, Trib. Busto Arsizio, sent. n. 165/2020).



*** **

Tutto ciò premesso il Sig. Salvatore Santoro, come in epigrafe rappresentato e difeso,

FA' ISTANZA EX ART. 151 CPC

Rilevato che la notificazione nei modi ordinari è sommamente difficile per il rilevante numero dei destinatari; rilevato che la stessa ordinaria notificazione per pubblici proclami nelle forme dell'art. 150 cpc non appare idonea al raggiungimento dello scopo; visto l'art. 151 cpc, si chiede all'Ill.mo Giudice adito, ove da quest'ultimo ritenuta necessaria per l'integrazione del contraddittorio, l'autorizzazione a procedere alla notifica del ricorso e del decreto di fissazione di udienza mediante inserimento nel sito ufficiale del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca

SI CHIEDE

all'Ill.mo Giudice adito, *contrariis reiectis*, di voler accogliere il presente ricorso e per l'effetto:

- 1) Accertare e dichiarare il diritto del ricorrente ad essere inserito nella II fascia delle graduatorie di istituto per le classi di concorso A018 e A019 per la provincia di Roma, finalizzate alla predisposizione degli elenchi degli aspiranti agli incarichi di supplenza per il triennio 2017/2020, e per l'effetto;
- 2) Condannare le amministrazioni convenute ad emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire l'inserimento del ricorrente nelle graduatorie di istituto per la provincia di Roma.

Ai fini del pagamento del contributo unificato, si dichiara che il valore della presente causa è di valore indeterminato e che l'istante ha diritto all'esonero dal pagamento del contributo unificato avendo conseguito un reddito familiare risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi inferiore ai minimi di legge.

Con vittoria di spese e competenze di giudizio da distrarsi.

Roma – Catania, 09.07.2020

Avv. Valentina Piraino

Avv. Chiara Petrucci

Si depositano i seguenti documenti:

1. Dichiarazione sostitutiva della Laurea Magistrale in Scienze Pedagogiche (LM85), conseguita in data 27.07.2015.
2. Certificato conseguimento dei 24 CFU.
3. Contratti di lavoro.
4. Decreto Ministeriale n. 374 del 1 giugno 2017.
5. Decreto Dipartimentale n. 1458 del 09 ottobre 2019.
6. Tribunale di Busto Arsizio, sent. 165 del 15.06.2020.
7. Autocertificazione reddituale e doc. identità.

