

**ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO**  
**SEDE DI ROMA**

**RICORSO CON ISTANZA CAUTELARE**

Nell'interesse del Sig. **Diocleziano Mattia** [omissis], meglio individuato e generalizzato in atti e nella procura in calce al cui contenuto sui dati anagrafici si rimanda (anche in sostituzione delle sopra indicate generalità in caso di refusi, errori o omissioni), rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al presente atto, anche disgiuntamente, dagli avv. Michele Bonetti (C.F. BNTMHL76T24H501F) e Santi Delia (C.F. DLESNT79H09F158V) che dichiarano di ricevere le comunicazioni di segreteria ai numeri di fax 06/64564197 - 090/8960421 o alle mails info@avvocatomichelebonetti.it - santi.delia@avvocatosantidelia.it e pec michelebonetti@ordineavvocatiroma.org - avvsantidelia@cnfpec.it, elettivamente domiciliati in Roma, Via S. Tommaso d'Aquino, 47 (Studio Legale Avvocati Michele Bonetti & Santi Delia)

**Contro**

**il Ministero dell'Istruzione (già Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca)**, in persona del Ministro *pro tempore*;

**e nei confronti**

dei controinteressati in atti

**per l'annullamento**

**in parte qua, previa misura cautelare,**

- dell'O.M. 112 del 6 maggio 2022, recante *“Procedure di aggiornamento delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all'articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n. 124 e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo”*;
- dell'avviso n. 18095 datato 11 maggio 2022 di apertura delle funzioni telematiche per la presentazione telematica delle istanze;
- di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e/o conseguente rispetto ai provvedimenti impugnati, anche se non conosciuti e/o in via di acquisizione,

con ampia riserva di proporre successivi motivi aggiunti.

**PER L'ANNULLAMENTO E, IN VIA SUBORDINATA, PER LA CONDANNA IN FORMA SPECIFICA EX ART. 30, COMMA 2, C.P.A.**

delle Amministrazioni intimate all'adozione del relativo provvedimento di scioglimento della riserva nelle Graduatorie Provinciali per Supplenza del personale docente ai fini della partecipazione alle convocazioni per cui è causa, nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al pagamento delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge.

**FATTO**

**1. Sull'atto impugnato.**

In data 6 maggio 2022 veniva pubblicata l'O.M. n. 112 avente ad oggetto l'avvio delle *“Procedure di aggiornamento delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all'articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n. 124 e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo”*.

La citata ordinanza all'art. 7, comma 4, lett. e) riporta che *“Possono altresì essere inseriti con riserva nella prima fascia coloro che conseguono l'abilitazione o la specializzazione sul sostegno entro il 20 luglio [...]. Qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero [...] ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda all'Ufficio competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo. **L'inserimento con riserva non dà titolo all'individuazione in qualità di avente titolo alla stipula di contratto; in attesa dello scioglimento della riserva, l'aspirante è inserito in graduatoria nella fascia eventualmente spettante sulla base dei titoli posseduti pleno iure**”*.

Il Ministero, dunque, preclude a tutti i docenti in attesa di riconoscimento del titolo esterno di poter stipulare qualunque tipo di contratto, sia a tempo determinato che indeterminato, in maniera del tutto illegittima ed arbitraria. L'arbitrarietà della disposizione ministeriale rileva a maggior ragione se si

considera che la stessa è “escludente” per tutti coloro che, come detto, sono in attesa del riconoscimento del titolo ma che l’*agere* ministeriale è sempre più volto a procrastinare tali riconoscimenti nonostante, per il titolo in parola, ormai la stessa Amministrazione si pronunci sempre con un riconoscimento subordinato a misure compensative (esami integrativi o ore di tirocinio) senza che sia necessaria una cognizione più profonda.

Gli atti impugnati e il comportamento della P.A., peraltro, in tale ottica si rilevano contrari ai più basilari principi che guidano l’azione amministrativa improntata ai canoni di buona fede, trasparenza, pubblicità e ai principi del diritto comunitario. In tal modo, peraltro, si pone in essere una palese disparità di trattamento tra insegnanti italiani abilitati e/o specializzati in Italia e insegnanti italiani in possesso dei medesimi titoli ma abilitati e/o specializzati all’estero.

## **2. Sulla posizione di parte ricorrente.**

L’odierno ricorrente in data conseguiva due distinti titoli di abilitazione all’estero, presso l’Università “*Spiru Haret*” di Bucarest in Romania, per le classi di concorso A048 e A049.

In data 29/03/2022, ovvero entro il termine di presentazione della domanda di aggiornamento delle GPS previsto per il 31 maggio 2022, inoltrava all’Amministrazione competente istanza di riconoscimento del titolo conseguito all’estero.

Parte ricorrente, inoltre, presentava domanda di inserimento e/o aggiornamento delle GPS per la classe di insegnamento A048 – A049 entro il medesimo termine. Nonostante parte ricorrente sia in possesso del titolo di accesso alla graduatoria per la quale fa richiesta e abbia regolarmente presentato la domanda di riconoscimento del titolo nonché la domanda di inserimento nella suddetta graduatoria, il M.I. ammette parte ricorrente con una mera riserva cartolare impedendole di stipulare contratti a tempo determinato e/o indeterminato.

Appare già evidente la contraddittorietà connaturata nel termine arbitrario di cui sopra anche alla luce dei principi costituzionali sottesi all’azione amministrativa.

Non può non cogliersi l'irragionevolezza della preclusione così articolata che si rileva altresì manifestamente ingiusta ed illogica in quanto, non solo parte ricorrente è in possesso del titolo di cui ha già richiesto il riconoscimento, ma anche perchè soggetti che conseguiranno il titolo in un momento successivo, addirittura dopo il termine di presentazione delle domande di aggiornamento delle GPS, potranno sciogliere la riserva gravante sulla propria posizione e stipulare i contratti che, invece, sono preclusi a parte ricorrente attuando una palese disparità di trattamento.

### **3. Sulle pronunce cautelari rese in merito alla vicenda *de qua*.**

Sulla vicenda in parola codesto On.le TAR si è già pronunciato con l'ordinanza n. 5873 resa in data 23 giugno 2022 (Pres. Dott. Antonio Andolfi, Rel. Dott. Luca De Gennaro), in accoglimento delle istanze dei ricorrenti.

Nel particolare l'On.le Collegio afferma che *“Considerato a un primo e sommario proprio della fase cautelare che: - i ricorrenti, docenti non di ruolo, conseguito all'estero il titolo di specializzazione utile all'insegnamento sul sostegno, hanno chiesto l'inserimento nella prima fascia delle nuove GPS di Sostegno, formate per il biennio 22/23-23/24 ai sensi dell'art. 3 co. 10 lett. a) dell'OM MI prot. n. 112 del 6/5/2022; - la ratio insita nell'istituto dell'ammissione ad una graduatoria con riserva va individuata nell'esigenza di salvaguardare la posizione soggettiva del concorrente ammesso e dunque deve esplicare di regola effetti in tutte le fasi procedurali comprese quelle finalizzate all'immissione in ruolo (cfr. Tar Lazio n. 3400/2019); - l'ordinanza 112/2022 nella parte in cui dispone che “l'inserimento con riserva non dà titolo all'individuazione in qualità di avente titolo alla stipula di contratto” reca, nelle more della decisione di merito, un pregiudizio grave e irreparabile alle aspettative dei ricorrenti. Ritenuto dunque che l'ammissione con riserva possa interinalmente consentire, se sussistono gli altri presupposti normativi, titolo per l'immissione in ruolo e che la domanda cautelare debba essere accolta nei termini indicati. Sussistono giuste ragioni per compensare le spese di lite. P.Q.M. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il*

*Lazio (Sezione Quarta Bis) accoglie la domanda cautelare nei termini indicati”.*

Il citato provvedimento, le cui deduzioni qui si fanno proprie, si pone in linea con la giurisprudenza di merito di Codesto On.le TAR resa su fattispecie analoga sempre relativa ai docenti abilitati e specializzati all'estero e inseriti con riserva, in attesa di riconoscimento del titolo, negli elenchi aggiuntivi alle GPS istituiti nel 2021.

In quel caso gli Ambiti Territoriali avevano proceduto al depennamento di tutti gli insegnanti inseriti con riserva e abilitati all'estero, al fine di impedire a questi ultimi di stipulare contratti a tempo determinato e indeterminato da tali graduatorie, proprio come nel caso che ci occupa. All'esito della definizione di tali contenziosi l'agere della P.A. è stato dichiarato segnatamente illegittimo, con plurime sentenze passate in giudicato nelle quali si legge che non *“è possibile una interpretazione delle norme applicabili che vada nel senso di escludere la possibilità di ammissione con riserva dei candidati che abbiano conseguito i titoli di partecipazione all'estero nei termini previsti e che abbiano presentato, entro lo stesso termine, apposita domanda di riconoscimento. La ratio del predetto impianto precettivo risulta peraltro di chiara ragionevolezza, in quanto, diversamente disponendo, si finirebbe per pregiudicare ingiustamente ed in modo contrario al diritto eurolunitario i richiedenti a causa dei ritardi dell'amministrazione nel provvedere ai riconoscimenti in tempi brevi”* (ex plurimis TAR Lazio, sez. III bis, sentenza n. 8150/2022; TAR Lazio, sez. III bis, sentenza n. 8149/2022; TAR Lazio, sez. III bis, sentenza n. 8152/2022).

Nel caso richiamato così come nel caso che ci occupa, dunque, l'agere della P.A. volto ad escludere dalle procedure di nomina i docenti con riserva in attesa di riconoscimento del titolo estero si palesa manifestatamente illegittimo per i seguenti

## **MOTIVI**

**I. VIOLAZIONE DECRETO-LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 228. VIOLAZIONE L'ART. 59, COMMA 4, DEL DECRETO SOSTEGNI BIS. VIOLAZIONE DELL'ART. 7, COMMA 4, LETT. E), DELL'ORDINANZA MINISTERIALE 60 DEL 10 LUGLIO 2020 ISTITUTIVA DELLE GPS. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 5 TER DEL C.D. "DECRETO SOSTEGNI TER". INCOMPETENZA. IRRAGIONevolezza, CONTRADDITTORIETÀ E ARBITRARIETÀ DELL'AGERE AMMINISTRATIVO. ILLEGITTIMITÀ PER MANIFESTA INGIUSTIZIA, ILLOGICITÀ. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO DELLA CAUSA TIPICA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4, 24, 35, 51, 97 COST. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TASSATIVITÀ.**

1. L'O.M. n. 112 pubblicata in data 6 maggio 2022 ha disciplinato, per il biennio relativo agli anni scolastici 2022/2023 e 2023/2024, l'aggiornamento, il trasferimento e il nuovo inserimento nelle graduatorie provinciali per le supplenze e nelle graduatorie di istituto su posto comune e di sostegno, nonché l'attribuzione di incarichi del personale docente.

L'atto dell'Amministrazione, disciplinando il solo "aggiornamento" delle graduatorie, ha richiamato in toto l'O.M. n. 60/2020 istitutiva delle GPS e sulla base della quale è stato espletato il riordino di tutte le graduatorie per gli incarichi a tempo determinato, la quale non imponeva alcuna preclusione per la stipula di contratti ai docenti con riserva di riconoscimento del titolo.

Nonostante ciò, all'art. 7, comma 4, lett. e) dell'O.M. n. 112/2022 si legge che *"Possono altresì essere inseriti con riserva nella prima fascia coloro che conseguono l'abilitazione o la specializzazione sul sostegno entro il 20 luglio [...]. Qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero [...] ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda all'Ufficio competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo. **L'inserimento con riserva non dà titolo all'individuazione in qualità di avente titolo alla stipula di contratto; in attesa dello scioglimento della riserva, l'aspirante è inserito in***

***graduatoria nella fascia eventualmente spettante sulla base dei titoli posseduti pleno iure***".

Con l'ordinanza di aggiornamento, dunque, è stata aggiunta una clausola non prevista dalla normativa di riferimento e posta in violazione della stessa che, di fatto, rende l'inserimento nelle graduatorie meramente cartolare e impedisce a tutti gli insegnanti abilitati o specializzati all'estero e in attesa di riconoscimento del titolo, di poter ambire a stipulare un contratto seppur a tempo determinato.

Eppure, nella disciplina di riferimento, ossia nell'ordinanza ministeriale n. 60 del 10 luglio 2020 che ha istituito le graduatorie provinciali per le supplenze nonché nella relativa normativa, non si riporta tale preclusione ed è previsto l'inserimento nelle graduatorie, seppur con riserva, a tutti quei docenti che hanno inoltrato domanda di riconoscimento del titolo conseguito all'estero entro il termine fissato per la presentazione dell'istanza di inserimento e consentendo loro di stipulare contratti in via prioritaria rispetto alla seconda fascia delle G.I.

2. Che la normativa di riferimento intenda espressamente consentire agli insegnanti "con riserva" di stipulare contratti da tali graduatorie è di tutta evidenza, al punto che con l'art. 5 *ter* del c.d. "*decreto sostegni ter*" (decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 coordinato con la legge di conversione 25 febbraio 2022, n. 15) è stata disposta la proroga del reclutamento dei docenti specializzati dalle graduatorie provinciali per le supplenze finalizzato a garantire il diritto all'istruzione degli studenti con disabilità. Il citato articolo prevede che "*Al fine di sopperire alle esigenze di sostegno scolastico e di garantire i diritti degli studenti con disabilità, maggiormente penalizzati dall'acuirsi e dal persistere della pandemia di COVID-19, l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 59, comma 4, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, è prorogata per le assunzioni riguardanti i posti vacanti e disponibili nelle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2022/2023, limitatamente ai soggetti iscritti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze riservate ai docenti in possesso del titolo di*

*specializzazione su sostegno, di cui all'articolo 4, comma 6-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124”.*

L’art. 59, comma 4, del decreto sostegni bis, prevede che *“In via straordinaria, esclusivamente per l'anno scolastico 2021/2022, i posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili che residuano dopo le immissioni in ruolo ai sensi dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo (...), sono assegnati con contratto a tempo determinato, nel limite dell'autorizzazione di cui al comma 1 del presente articolo, ai docenti che sono iscritti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze di cui all'articolo 4, comma 6-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, per i posti comuni o di sostegno, o negli appositi elenchi aggiuntivi ai quali possono iscriversi, anche con riserva di accertamento del titolo, coloro che conseguono il titolo di abilitazione o di specializzazione entro il 31 luglio 2021”.*

**In nessuna disposizione esaminata viene mai richiesto, ai fini dell’inclusione nelle GPS di I fascia e dell’attribuzione di incarichi, il requisito del possesso del riconoscimento del titolo estero, bensì soltanto il conseguimento del titolo entro la suddetta data e l’inoltro della domanda di riconoscimento, requisiti entrambi posseduti da parte ricorrente.**

**3.** L’O.M. impugnata si rileva viziata per eccesso di potere nella figura sintomatica dello sviamento della causa tipica, considerando che la disposizione in analisi non persegue la *ratio* normativa, ma plasma una fattispecie escludente non voluta dalla norma primaria. Ci troviamo, difatti, dinanzi ad una esclusione “di fatto” dalle graduatorie per cui è causa in quanto la presenza meramente cartolare in graduatoria non porta alcun giovamento a parte ricorrente che rimane esclusa dalla possibilità di stipulare incarichi.

Invero, il Ministero, si arroga la facoltà di modificare la natura e i contenuti della “riserva”, ampliando la gamma delle cause tipiche esclusione.

Il TAR di Firenze, con la recente sentenza n. 275 del 7 ottobre 2020 espressa in altra materia ma che ben può essere richiamata nel caso di specie, ha precisato che *“in materia di cause di esclusione, occorre attenersi strettamente al dettato*

*normativo secondo il noto brocardo per cui ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit. L'invocato ampliamento delle figure soggettive tenute a rendere l'obbligo dichiarativo, per quanto giustificabile nella sua ratio antielusiva, comporterebbe comunque un'interpretazione additiva della norma, ed incrementerebbe la casistica delle cause tipiche di esclusione che trovano la loro fonte nella legge, in contrasto con il principio di tassatività della cause di esclusione medesime".*

Nel caso di specie, nonostante la chiara volontà legislativa, la portata della "riserva" viene illegittimamente ed arbitrariamente interpretata dal M.I. distorcendone il senso e, di fatto, creando una nuova fattispecie escludente che snatura completamente le finalità perseguite dal Legislatore con l'istituto della "riserva".

Non sembra esservi dubbio, difatti, che la *ratio* della disposizione sia quella di tutelare le posizioni di coloro che sono in attesa della definizione dei procedimenti amministrativi di riconoscimento del titolo, finalità che l'atto impugnato non persegue e svuota di senso.

**4.** Ulteriormente, l'*agere* dell'Amministrazione è palesemente contraddittorio e arbitrario in considerazione della circostanza che parte ricorrente viene ammessa nella graduatoria ma che da tale inserimento non deriva alcuna utilità. L'iscrizione nella I fascia delle GPS, difatti, non consente a parte ricorrente di stipulare alcuna tipologia di contratto, motivo per il quale viene completamente tradita la *ratio* dell'inserimento con riserva.

Lo scopo dell'inserimento con riserva nelle graduatorie è proprio quello di consentire all'istante di non venire pregiudicato nei propri interessi legittimi nell'attesa che una determinata situazione giuridica o amministrativa si definisca. Nel caso di specie ciò rileva a maggior ragione se si considera che parte ricorrente ha già presentato la domanda di riconoscimento del titolo e, entro la data di espletamento delle procedure di convocazione, saranno già decorsi i termini a disposizione dell'Amministrazione per completare il procedimento amministrativo di riconoscimento.

In tale contesto l'irragionevolezza e la contraddittorietà dell'atto impugnato si manifestano in maniera ancora più lampante, svuotando completamente di ogni valore l'intervenuto inserimento in graduatoria.

Se il legislatore ha previsto l'istituto dell'inserimento con riserva al fine di tutelare la posizione degli insegnanti in attesa di riconoscimento del titolo, appare completamente arbitrario e contraddittorio l'*agere* del Ministero che, di fatto, attraverso l'O.M. n. 112/2022, discostandosi da quanto previsto dalla disciplina di riferimento e di istituzione delle GPS, ne vanifica il senso. Considerando i tempi che lo stesso M.I. impiega nel riconoscimento dei titoli di studio esteri, difatti, parte ricorrente rischia di rimanere inserita in graduatoria in maniera meramente cartolare senza alcuna chance di poter lavorare per anni.

Invero la riserva, per sua stessa natura, nasce proprio per tutelare posizioni in attesa di definizione al fine di non pregiudicare diritti e interessi legittimi del cittadino nelle more dell'adozione dei più opportuni atti da parte della P.A.

È evidente, tuttavia, che tale riserva non può essere intesa come mera collocazione in una graduatoria senza che per l'insegnante derivi alcuna utilità in quanto, in questo caso, viene comunque meno ogni tutela.

Nel caso di specie si è venuto a creare il paradosso per il quale quella che doveva essere una tutela degli interessi di parte ricorrente che è in attesa del riconoscimento del titolo estero, in realtà ne pregiudica ulteriormente la posizione. Parte ricorrente, difatti, non potrà essere convocata per le supplenze da GPS in quanto ancora non ha ottenuto il riconoscimento del titolo e, allo stesso tempo, non potrà ambire neanche ad ottenere altri incarichi tramite la messa a disposizione, istituto incompatibile con l'inserimento in qualunque graduatoria per l'insegnamento. Ne deriva che un istituto quale la "riserva" che nasce per salvaguardare le singole posizioni soggettive, così come applicata dal M.I. finisce per impedire all'insegnante di lavorare nella scuola a qualunque titolo. Eppure fino allo scorso anno scolastico, tutti gli insegnanti che avevano presentato domanda di riconoscimento del titolo potevano, addirittura, prendere incarichi di

ruolo con riserva di accertamento del titolo.

In relazione all'immissione con riserva, codesto On.le TAR ha già avuto modo di pronunciarsi con sentenza passata in giudicato, precisando che *“Va rimarcato al riguardo che la ratio insita nell'istituto dell'ammissione ad una procedura concorsuale con riserva risieda sia nella definizione nel merito di un giudizio, che nel perfezionamento di un procedimento amministrativo in senso favorevole al destinatario (come nel caso della ricorrente, ammessa con riserva del rilascio del decreto del Miur di riconoscimento dell'abilitazione conseguita in Romania), e vada individuata nell'esigenza, variamente tutelata dall'ordinamento, di salvaguardare la posizione soggettiva del concorrente ammesso con riserva, la quale deve, per ragioni di intima coerenza logica e ordinamentale, essere preservata e deve esplicare effetti in tutte le fasi procedimentali amministrative previste in vista dell'approdo provvedimento conclusivo, nella specie rappresentato dall'immissione in ruolo, poiché, altrimenti, la stessa ammissione con riserva risulterebbe tamquam non esset”* (cfr. sentenza TAR Lazio n. 3400/2019).

Gli atti impugnati sono dunque palesemente viziati e, come tali, devono essere annullati in quanto esorbitano dal punto di vista normativo, si rilevano arbitrari, contraddittori e palesemente irragionevoli nella parte in cui non permettono a parte ricorrente di poter stipulare contratti dalle GPS quando alcuna norma, come meglio predetto, vieta ai docenti abilitati all'estero in attesa di riconoscimento la permanenza in dette graduatorie e la possibilità di lavorare.

5. Le disposizioni ministeriali attuano una vera e propria devianza, consistente nel concedere la possibilità di stipulare incarichi a soggetti che hanno conseguito il titolo in data posteriore rispetto a parte ricorrente e, addirittura, in data posteriore rispetto al termine ultimo di presentazione delle domande di inserimento in GPS, ma non a parte ricorrente seppure in possesso di regolare titolo di accesso alla graduatoria richiesta conseguito all'estero e in attesa di riconoscimento da parte del M.I.

**Non può non riconoscersi quanto una scelta di tal guisa sia, oltre che illegittima, del tutto illogica e contraria ai principi costituzionali nonché ai principi eurocomunitari che regolano la materia.**

Trattasi evidentemente di una stortura perpetrata dal Ministero, di una disparità di trattamento ingiusta e ingiustificata.

L'irragionevolezza della disposizione è chiara poiché non riconosce il valore del titolo conseguito all'estero da parte ricorrente e di cui si è chiesto il riconoscimento in data precedente rispetto alla data di inoltro delle domande di aggiornamento delle GPS.

La previsione è illogica anche alla luce delle norme che da sempre regolano la materia del reclutamento del personale docente che prevedono che il requisito debba essere conseguito entro il termine di presentazione delle domande. Nel caso di specie, invece, il M.I. in maniera arbitraria impone il requisito ulteriore dell'intervenuto riconoscimento del titolo, precludendo a parte ricorrente ogni possibilità di stipulare contratti di lavoro.

La preclusione attuata, dunque, non risulta collegata ad alcuna spiegazione giuridica e normativa, e non è motivato in alcun modo, né è il risultato di una corretta istruttoria.

In altre parole il M.I., tradendo i principi cardine di tutta l'azione amministrativa, quale la trasparenza, l'imparzialità ed in generale in buon andamento, ha deliberatamente imposto un requisito ulteriore (cioè il riconoscimento del titolo oltre che il conseguimento), in maniera arbitraria e contraddittoria, senza fornire alcuna giustificazione o illustrare il percorso logico-argomentativo sotteso a tale imposizione.

Non può non rilevarsi come tale disposizione violi l'art. 3 della Costituzione, trattando in maniera differente situazioni identiche, e si palesi altresì in evidente antinomia con il principio di ragionevolezza di cui esso si fa portatore. Non vi è alcuna ragione in virtù della quale gli insegnanti che hanno conseguito il titolo in Italia debbano essere "privilegiati" rispetto a coloro che, invece, hanno conseguito

il medesimo titolo ma all'estero entro i medesimi termini ed anzi, addirittura, prima degli insegnanti italiani che si specializzando entro il 20 luglio 2022 e che, al contrario di parte ricorrente, potranno stipulare incarichi.

**II. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. IRRAGIOVENVOLEZZA E INGIUSTIZIA MANIFESTA. ARBITRARIETÀ DEGLI ATTI DELLA P.A. VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST. CONTRADDITTORIETÀ TRA GLI ATTI DELLA P.A. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUONA FEDE NELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.**

Nel caso di specie è lesa il legittimo affidamento di parte ricorrente che, una volta conseguito il titolo estero ed inoltrata la domanda di riconoscimento al Ministero competente, ambiva a poter essere collocata in I fascia GPS con la possibilità di stipulare contratti, così come accaduto per tutti i suoi colleghi sino all'anno scolastico 2021/2022.

1. Non essendo intervenuta alcuna modifica legislativa sul punto, parte ricorrente vantava il legittimo affidamento di poter spendere il proprio titolo "con riserva" nelle more della definizione del procedimento di riconoscimento dello stesso. Come noto, difatti, il legislatore ha sempre consentito ai docenti la possibilità di lavorare seppur in attesa di conseguimento del titolo al fine di salvaguardare le singole posizioni soggettive nelle more della definizione dei procedimenti amministrativi.

In virtù di tale circostanza, nonché dell'inesistenza di qualunque modifica legislativa volta a modificare lo *status* degli insegnanti in attesa di riconoscimento del titolo, in capo a parte ricorrente si è ingenerato il legittimo affidamento di poter stipulare incarichi con riserva.

Non si può fare a meno di rilevare, difatti, che negli anni passati è stato consentito l'inserimento nelle GPS e nelle graduatorie di istituto la stipula di contratti anche di ruolo ed addirittura la partecipazione ai concorsi pubblici, a tutti gli insegnanti in attesa di riconoscimento del titolo circostanza che, con riferimento alle odierne preclusioni attua una palese contraddittorietà tra gli atti della P.A.

2. A ciò si aggiunga che parte ricorrente presentava domanda di riconoscimento del titolo entro la data di presentazione della domanda di aggiornamento delle GPS e, dunque, ha rispettato i termini previsti dalla normativa per il valido inserimento in graduatoria (titolo conseguito, domanda di riconoscimento inoltrata al Ministero competente, domanda di inserimento in GPS inoltrata nei termini previsti dall'O.M.) con ogni conseguenza di legge anche in ordine alla stipula di contratti.

L'agere del M.I., invero, si pone anche in contrasto con il principio di buona fede nell'azione amministrativa improntata non solo ai canoni della trasparenza, pubblicità e ai principi del diritto comunitario, ma ai principi di derivazione civilistica, posto che la regola generale è che i poteri pubblici ed il cittadino si muovono sullo stesso piano, con ciò rinunciando definitivamente all'agere pubblico come espressione del potere autoritativo.

La pubblica amministrazione, nella cura degli interessi pubblici, deve considerare l'interesse privato del cittadino, nell'ambito del procedimento posto in essere per il provvedimento finale, come una occasione per curare al meglio gli interessi pubblici di cui essa è depositaria per volontà normativa. Nel caso di specie l'*agere* del M.I. si pone in aperto contrasto con tali principi in quanto deliberatamente e immotivatamente da un lato le procedure di riconoscimento del titolo diventano sempre più lunghe (in violazione della normativa che prevede la definizione dei procedimenti entro quattro mesi dall'inoltro della domanda) e, dall'altro, impedisce a parte ricorrente di stipulare incarichi anche brevi proprio in ragione del mancato riconoscimento imputabile esclusivamente all'Amministrazione.

Tali ritardi, peraltro, sono assolutamente immotivati anche se si considera che il M.I., ormai, si è determinato nel concedere il riconoscimento di tali titolo subordinatamente al superamento di misure compensative (esami integrativi o ore di tirocinio) senza che sia necessaria una cognizione più profonda. Le determinazioni ministeriali, dunque, anche alla luce di tali circostanze si palesano illegittime, arbitrarie, manifestatamente irragionevoli e carenti di motivazione

oltre che poste in violazione di legge.

**3.** Un tale *agere*, peraltro, pone in essere una palese disparità di trattamento nei confronti degli insegnanti italiani con titoli esteri. Viene effettuata, difatti, una sostanziale differenza tra insegnanti italiani abilitati e/o specializzati in Italia e insegnanti italiani in possesso dei medesimi titoli conseguiti nei medesimi termini ma abilitati e/o specializzati all'estero.

Tale circostanza è stata già censurata da codesto On.le TAR che ha avuto modo di affermare che non *“è possibile una interpretazione delle norme applicabili che vada nel senso di escludere la possibilità di ammissione con riserva dei candidati che abbiano conseguito i titoli di partecipazione all'estero nei termini previsti e che abbiano presentato, entro lo stesso termine, apposita domanda di riconoscimento. La ratio del predetto impianto precettivo risulta peraltro di chiara ragionevolezza, in quanto, diversamente disponendo, si finirebbe per pregiudicare ingiustamente ed in modo contrario al diritto eurounitario i richiedenti a causa dei ritardi dell'amministrazione nel provvedere ai riconoscimenti in tempi brevi”* (ex plurimis TAR Lazio, sez. III bis, sentenza n. 8150/2022; TAR Lazio, sez. III bis, sentenza n. 8149/2022; TAR Lazio, sez. III bis, sentenza n. 8152/2022).

Appare palese, dunque, il danno patito da parte ricorrente anche in relazione alla violazione del legittimo affidamento e del principio di buona fede nell'*agere* della P.A., il quale si manifesta palesemente illegittimo e segnatamente viziato per irragionevolezza e ingiustizia manifesta oltre che contrario ai principi eurocomunitari.

La violazione dei principi comunitari appare evidente anche in considerazione della palese disparità di trattamento tra i medesimi titoli conseguiti in Italia e all'estero, come meglio si dedurrà di seguito.

**III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2005/36/CE COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA 2013/55/UE E DEL D.LGS 6 NOVEMBRE 2007, N.**

**206 - IRRAGIONEVOLEZZA ED ILLOGICITÀ DEGLI ATTI DELLA P.A - INGIUSTIZIA MANIFESTA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4, 5, 6, 26, 45 E 49 T.F.U.E. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA EUROCOMUNITARIA.**

Gli atti impugnati sono censurabili sotto il profilo della violazione di legge ed in particolare delle norme che regolano il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali tra gli Stati aderenti all'Unione Europea.

Nel caso che ci occupa, difatti, si attua una palese discriminazione nei confronti di parte ricorrente sulla cui posizione in graduatoria viene posta una "riserva" amministrativa che, diversamente da quanto accaduto sino all'a.s. 2021/2022 e in violazione della stessa *ratio* dell'istituto della "riserva", fa sì che la presenza in GPS sia meramente cartolare. La riserva gravante sul riconoscimento del titolo, inoltre, attua una palese disparità di trattamento tra possessori di titoli italiani e titoli esteri, in palese violazione della normativa comunitaria.

1. Il quadro normativo è costituito dagli artt. 3, 4, 5, 6, 26, 45 e 49 T.F.U.E. e dai principi generali dell'ordinamento comunitario, dall'art. 11 della Direttiva 2013/55/UE che ha integralmente riscritto l'art. 13 della Direttiva 2005/36/CE e dal D.lgs 6 novembre 2007, n. 206 che ha dato attuazione alle suddette direttive trasponendole all'interno del nostro ordinamento.

Prima di procedere all'analisi specifica delle norme, occorre brevemente tracciare il funzionamento del sistema di circolazione dei titoli e delle qualifiche professionali all'interno del mercato unico Europeo.

Con gli accordi di Lisbona, che hanno modificato sostanzialmente l'assetto dell'Unione, è stata avvertita l'esigenza da parte delle Istituzioni di razionalizzare il quadro normativo disciplinante il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, con il dichiarato scopo di eliminare gli ostacoli che si frapponessero al raggiungimento del principale obiettivo della libera circolazione di persone e servizi tra gli Stati membri dell'allora Comunità Europea, in attuazione degli artt. 3 TCE, primo paragrafo, lettera c) e 14, 39, 43 e 47.

Il sistema del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali che

precedeva l'attuale disciplina appariva carente di omogeneità e coordinazione, giacché strutturato in ben 15 Direttive obsolete: 89/48/CEE; 92/51/CEE; 1999/42/CE; 77/452/CEE; 77/453/CEE; 78/686/CEE; 78/687/CEE; 78/1026/CEE; 78/1027/CEE; 80/154/CEE; 80/150/CE; 85/384/CEE; 85/432/CEE; 85/433/CEE e 93/16/CEE e pertanto, non più in grado di soddisfare le attese dei cittadini della Comunità.

Tra gli altri propositi espressi dal legislatore comunitario si rinvencono il tentativo di rendere il mercato del lavoro più flessibile, liberalizzare ulteriormente i servizi, favorire il riconoscimento automatico delle qualifiche e di semplificare le procedure amministrative.

Come accennato, il riassetto operato dal legislatore comunitario si rendeva necessario per meglio armonizzare la normativa di carattere derivato con le fonti primarie, al tempo costituite dagli artt. 3, 14, 39, 43 e 47 TCE (poi trasfusi negli artt. 3, 4, 5, 6, 26, 45, 49 e 53 TFUE).

Le disposizioni in commento definiscono e regolano l'azione dell'Unione in materia di libera circolazione delle persone nel cui ambito si colloca, quale corollario, il diritto ad ottenere il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli.

Gli artt. 3 TCE, primo paragrafo, lettera c), (oggi sostanzialmente sostituito dagli artt. da 3 a 6 TFUE) e 14 (oggi trasfuso nell'art. 26 TFUE) stabiliscono che, **al fine perseguire gli obiettivi di cui all'art. 2, l'azione della Comunità sarebbe indirizzata alla creazione di un mercato interno, strutturato in uno spazio senza frontiere e caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.**

Gli artt. 45 e 49 TFUE esprimono il medesimo principio in tema di circolazione dei lavoratori e stabilimento degli stessi, che deve essere assicurato all'interno dell'Unione ed implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la

retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

L'art. 47 TCE (oggi 53 TFUE) individua lo strumento della direttiva per armonizzare le normative interne sul reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli, la cui competenza è attribuita al Parlamento ed al Consiglio, chiamati a deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria.

Ragionando in termini pratici, la riforma operata dal legislatore comunitario comporterebbe per i cittadini degli Stati membri della Comunità, tra l'altro, la facoltà di esercitare una professione come lavoratore autonomo o subordinato in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la relativa qualifica professionale.

2. Con la Direttiva 2005/36/CE il legislatore comunitario ha dunque provveduto al necessario riassetto della disciplina, prevedendo un sistema di riconoscimento automatico per un numero determinato di professioni sulla scorta di requisiti minimi di formazione; un sistema generale di riconoscimento dei titoli legati alla formazione ed un riconoscimento automatico dell'esperienza professionale.

In sintesi, il sistema introdotto con la Direttiva 2005/36/CE può essere delineato come segue.

I titoli ottenuti a seguito di un percorso formativo armonizzato dal diritto comunitario sono automaticamente riconosciuti. Gli altri, invece, come quello in possesso dell'odierna parte ricorrente, sono oggetto di una procedura di riconoscimento definita dalle norme comunitarie e affidata alle autorità nazionali che, pur ispirandosi al principio del mutuo riconoscimento ed alla regola del paese d'origine, si discosta dal precedente modello per la possibilità da parte dello Stato di destinazione di opporre misure compensative.

L'art. 3 della Direttiva *de qua* ha introdotto per la prima volta i concetti di “professione regolamentata” e non “regolamentata”, di “qualifica professionale”; “titolo di formazione”; “formazione regolamentata” e di “esperienza professionale”.

Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2005/36/CE per “professione regolamentata” si

intende un'attività o insieme di attività professionali, il cui accesso o le cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare, costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale.

Quanto alle condizioni richieste per dar luogo al riconoscimento della qualifica professionale quando ad esso non possa darsi luogo automaticamente, l'art. 13, come novellato dalla Direttiva 2013/55/UE, stabilisce un doppio criterio a seconda che nello Stato di destinazione la specifica attività professionale sia "regolamentata" o "non regolamentata".

Nel primo caso, ossia quando in uno Stato membro ospitante l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato permette l'accesso alla professione e ne consente l'esercizio ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'articolo 11 della Direttiva, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini. Gli attestati di competenza o i titoli di formazione sono rilasciati dall'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato.

Nel secondo caso, ossia quando nello Stato di destinazione la specifica attività professionale "non sia regolamentata", e non è il caso di cui al presente ricorso, l'accesso ad una professione ed il suo esercizio, sono consentiti anche ai richiedenti che, nel corso dei precedenti dieci anni, abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno o a tempo parziale per una durata complessiva equivalente, in un altro Stato membro che non regola detta professione e che abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione

rilasciati da un altro Stato membro che non regola tale professione.

**4.** Da una lettura delle Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE nonché del Decreto delegato attuativo 6 novembre 2007, n. 206, può senza dubbio alcuno affermarsi che la professione di docente, in Italia, è professione regolamentata.

Essa è infatti da intendersi come rapporto di lavoro subordinato il cui esercizio è vincolato al possesso di qualifiche professionali, ovvero, in via più generale, attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale.

Dunque, nel sistema scolastico pubblico italiano, per esercitare lecitamente la professione di docente, è necessario, quale requisito indispensabile, il possesso di idonea abilitazione, ovvero, se volessimo utilizzare la terminologia adottata dal legislatore comunitario, di idonea “qualifica professionale”.

L'abilitazione all'insegnamento o “qualifica professionale” costituisce un titolo ulteriore rispetto al titolo di studio e persegue lo scopo di accertare specifiche attitudini e capacità tecniche necessarie in capo all'insegnante.

In primo luogo l'abilitazione all'insegnamento è stata disciplinata, dal Legislatore italiano, all'art. 4, comma 2, della L. 19 novembre 1990 n. 341.

Tale norma dispone che: i) *«il diploma di specializzazione si consegue, successivamente alla laurea, al termine di un corso di studi di durata non inferiore a due anni finalizzato alla formazione di specialisti in settori professionali determinati, presso le scuole di specializzazione»*; ii) *«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»*; iii) *«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»*; iv) *«i diplomi rilasciati dalla scuola di specializzazione costituiscono titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie»*.

Si tratta dunque di un diploma post universitario, che si conseguiva con la frequenza di una scuola di specializzazione biennale, denominata appunto Scuola di Specializzazione per l’Insegnamento Secondario (SSIS), e con il superamento del relativo esame finale.

Tale sistema è stato poi superato dall’art. 64, comma 4-ter, del D.L. 25 giugno 2008 112, convertito, con modificazioni, dalla L 6 agosto 2008, 133, che ha sospeso le procedure per l’accesso alle SSIS, di fatto abolendo il relativo percorso di abilitazione.

L’art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 ha poi istituito il tirocinio formativo attivo (TFA), anch’esso con valore abilitante. Esso è stato concretamente attivato solo con il successivo D.M. 10 settembre 2010 n. 249.

A tale data il sistema non può ancora dirsi assestato, poiché anche il TFA è stato abolito a partire dal 2017 e attende di essere sostituito da un nuovo percorso abilitante, il percorso di formazione, inserimento e tirocinio (FIT), previsto dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 e dalle norme attuative del decreto ministeriale 10 agosto 2017, n. 616.

Il sistema nazionale ha previsto, per un breve parentesi temporale, anche i cd. percorsi abilitanti speciali (PAS), che hanno la caratteristica comune di essere riservati a chi abbia già prestato servizio per un periodo minimo come docente non di ruolo-precario presso le scuole statali o paritarie. Tali percorsi sono stati istituiti di volta in volta con norme specifiche e disorganiche ed inoltre non hanno mai trovato definitivo compimento.

Dal breve *excursus* dei percorsi abilitanti predisposti nel tempo dal legislatore nazionale, si evince agevolmente che, allo stato, sussiste una oggettiva mancanza di strumenti formativi per ottenere l’abilitazione all’insegnamento.

Tale circostanza pregiudica irragionevolmente tutti coloro che aspirano ad esercitare la professione di docente, in quanto ad essi è perfino preclusa la possibilità di affrontare tutti quei concorsi pubblici che richiedono l’abilitazione quale requisito per presentare la domanda di partecipazione.

Proprio tale motivazione ha spinto molti aspiranti docenti ed insegnanti precari, che, da tempo sono titolari di contratti a tempo determinato, ad intraprendere un'esperienza professionalizzante in uno Stato membro dell'Unione, per far rientro poi in Italia e veder riconosciuto il titolo abilitante attraverso la procedura prevista dalla Direttiva 2005/36/CE e dal D.lgs. 6 novembre 2007, n. 206.

Quella appena descritta rappresenta proprio la posizione di parte ricorrente che, sebbene sia in possesso di titoli idonei all'insegnamento, si ritrova oggi sostanzialmente senza abilitazione non solo per la carenza di percorsi abilitanti attivi in Italia ma anche perché l'Amministrazione nega il riconoscimento della formazione professionale svolta in altro Stato membro dell'U.E., rigettando l'istanza di riconoscimento del titolo di abilitazione all'insegnamento ottenuto, all'estero.

Tuttavia, come già accennato è l'art. 13, primo comma della Direttiva 2005/36/CE, a disciplinare le condizioni del riconoscimento dei titoli conseguiti in Stati membri che regolamentano la professione di docente.

Ai sensi della norma in commento, *“se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio, da un altro Stato membro”*.

**Nonostante parte ricorrente sia in possesso di un attestato di qualifica professionale resa da un'autorità di uno Stato membro dell'UE a seguito dell'intervenuto riconoscimento dei precedenti titoli di studio liceali ed universitari, il Ministero la inserisce nella graduatoria in maniera meramente cartolare, senza alcuna possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato o indeterminato, in palese violazione della normativa eurocomunitaria.**

**IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2005/36/CE COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA 2013/55/UE E DEL D. LGS 6 NOVEMBRE 2007, N. 206 - IRRAGIONEVOLEZZA ED ILLOGICITÀ DEGLI ATTI DELLA P.A. - INGIUSTIZIA MANIFESTA. CONTRADDITTORIETÀ TRA ATTI DELLA P.A. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE E ISTRUTTORIA.**

1. Gli atti impugnati, volti a precludere a parte ricorrente di stipulare qualsivoglia contratto di lavoro, viola i principi dettati dalle Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE tramite un'interpretazione errata e discriminatoria; un'interpretazione che viola i più comuni canoni della ragionevolezza e della logica ponendosi, inoltre, in contrasto con le finalità della disciplina comunitaria, rappresentate dalla piena attuazione della libera circolazione delle persone e dal diritto al riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli conseguiti in ambito UE, di cui agli artt. 3, 4, 5, 6, 26, 45 e 49 T.F.U.E.

Diversamente opinando si tradirebbe quello spirito di leale collaborazione e fiducia che ciascuno Stato ripone nella legislazione degli altri membri della UE e che è alla base del principio del mutuo riconoscimento affermatosi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, a partire dalla nota sentenza ECLI:EU:C:1979:42 "*Cassis de Dijon*".

Detto principio si era imposto nella materia della circolazione delle merci in ambito UE e stabiliva che un prodotto conforme ai requisiti comunitari, gode automaticamente del diritto a circolare liberamente nel territorio comunitario, cosicché, ciò che è accettato in uno Stato membro non può essere rifiutato in altro Stato membro.

Il principio del mutuo riconoscimento (espressamente richiamato sin dalla Direttiva 89/48/CEE) trova dunque terreno fertile anche nella materia della circolazione delle qualifiche professionali e comporta che, ove uno Stato membro abbia inteso rilasciare un titolo abilitante sulla base di uno specifico percorso formativo e di una esperienza professionale, occorre che questo possa circolare e

trovare riconoscimento in tutto lo spazio europeo, senza frontiere interne.

**E' evidente come nel caso di specie l'operato dell'Amministrazione nazionale trasgredisca i più elementari canoni della ragionevolezza e della logica risolvendosi in un giudizio palesemente discriminatorio dell'esperienza professionale maturata all'estero.**

Risulta perciò chiaro come il *modus operandi* della Pubblica Amministrazione si ponga in palese contrasto con i principi di correttezza e buona amministrazione che devono ispirare il comportamento della medesima.

**2.** Circa la posizione specifica di parte ricorrente si è già evidenziato come la stessa sia in possesso di un titolo che le ha permesso di stipulare plurimi contratti a tempo determinato con l'Amministrazione, ciò in quanto fino all'a.s. 2021/2022 non vi era alcuna preclusione in tal senso.

Il comportamento posto in essere dall'Amministrazione riverbera nella figura sintomatica dell'eccesso di potere per contraddittorietà. Naturale corollario della illegittima condotta perpetrata dall'Amministrazione è dunque la violazione dei principi cardine dell'azione amministrativa e dei principi costituzionali, in particolar modo dell'art. 97 che assicura il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ponendosi a fondamento dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità nonché dell'esigenza di tutela del singolo.

In ogni caso, non consentire a parte ricorrente di stipulare contratti a seguito di un percorso formativo svolto nel paese U.E. in questione, violerebbe i principi in tema di circolazione dei lavoratori e delle qualifiche professionali che deve invece essere assicurato all'interno dell'unione Europea.

Non v'è chi non veda come la condotta dell'amministrazione stia dando luogo ad una palese disparità di trattamento.

## **V. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4, 5, 6, 26, 45 E 49 T.F.U.E.**

Sotto il profilo della violazione degli artt. 3, 4, 5, 6, 26, 45 e 49 T.F.U.E. e della

inosservanza delle intenzioni del legislatore comunitario valga quanto segue.

Come precedentemente accennato, la libera circolazione delle persone ed il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli costituiscono diritti fondamentali di ogni singolo cittadino europeo, sanciti sin dal Trattato di Maastricht, che permettono la libera circolazione nei paesi membri per lavorare o per cercare un impiego, sia nel settore privato, sia nel settore pubblico.

Il principio che regola il riconoscimento delle qualifiche professionali nel territorio dell'UE prevede che il titolare della qualifica che è abilitato a svolgere una determinata attività in uno Stato membro, **possa esercitare la stessa attività in tutto il territorio dell'UE, senza doversi nuovamente abilitare.**

Parte ricorrente, cittadino europeo, è in possesso di un attestato di qualifica professionale reso da un'autorità di uno Stato membro dell'UE e vanta una consolidata esperienza professionale: esercita da molti anni l'attività di docente precario in numerosi istituti scolastici italiani e, pertanto, ha diritto ad ottenere il riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero.

**L'agere dell'Amministrazione nazionale ha tradito le intenzioni del legislatore comunitario.**

**Gli ostacoli posti al riconoscimento dei titoli si traducono in una evidente violazione delle norme dei Trattati; violazione che impedisce la piena attuazione dei diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini dell'Unione e che contrasta, di fatto, con la mobilità professionale, considerata uno dei maggiori fattori di crescita del mercato interno.**

Proprio l'esigenza di rimuovere gli ostacoli apposti dagli Stati membri alla attuazione dei diritti in questione e la volontà di favorire la circolazione dei lavoratori qualificati, ha indotto il legislatore comunitario a rivedere la disciplina ed il meccanismo del riconoscimento delle qualifiche, semplificandoli, attraverso l'adozione, prima, della Direttiva 2005/36/CE e poi, della Direttiva 2013/55/UE.

#### **ISTANZA EX ART. 52 COMMA 2 C.P.A.**

Con la presente istanza si chiede che Codesto On.le TAR disponga l'integrazione

del contraddittorio mediante pubblici proclami ai sensi dell'art. 52, comma 2 c.p.a. Difatti, essendo la notificazione del ricorso nei modi ordinari particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio, si chiede l'autorizzazione ad effettuare la notificazione del ricorso introduttivo ai soli controinteressati (essendo le Amministrazioni già ritualmente intimate) nei modi di cui al Decreto del T.A.R. Lazio 12 novembre 2013, n. 23921, ovvero mediante pubblici proclami con modalità telematiche.

#### ISTANZA CAUTELARE COLLEGIALE

Stante la presenza del prescritto *fumus boni juris* si impone, *medio tempore*, l'emissione di un provvedimento cautelare collegiale che sospenda gli effetti dell'atto impugnato.

Sul *periculum in mora* si rappresenta che l'atto impugnato in parte qua espone parte ricorrente ad un sicuro pregiudizio professionale ed economico consistente nella impossibilità di ottenere incarichi a tempo determinato e indeterminato. Si specifica difatti che le procedure di conferimento di tali incarichi, in previsione del nuovo anno scolastico inizieranno a partire **dal prossimo agosto** e parte ricorrente, con il titolo in suo possesso, ben potrebbe parteciparvi.

La mancata concessione della misura cautelare espone il ricorrente ad un gravissimo rischio consistente nella perdita di ogni opportunità di lavorare, con il conseguente danno di carattere professionale e patrimoniale.

Parte ricorrente, difatti, non potrà essere convocata per le supplenze da GPS in quanto ancora non ha ottenuto il riconoscimento del titolo e, allo stesso tempo, non potrà ambire neanche ad ottenere altri incarichi tramite la messa a disposizione, istituto incompatibile con l'inserimento in qualunque graduatoria per l'insegnamento. L'agere dell'Amministrazione, dunque, nei fatti finisce per impedire all'insegnante di lavorare nella scuola a qualunque titolo, motivo per il quale il danno patito da parte ricorrente a causa delle determinazioni ministeriali è particolarmente grave e rilevante.

Il pregiudizio subito dal ricorrente è peraltro "irreparabile", atteso che i relativi

effetti lesivi non ricadrebbero su interessi meramente patrimoniali, ma andrebbero ad intaccare la stessa sfera dei diritti personali (come tali insuscettibili di reintegrazione *ex post*).

Alla luce delle considerazioni che precedono

### **SI CHIEDE**

previo accoglimento delle superiori istanze, l'accoglimento del ricorso e per l'effetto l'annullamento *in parte qua* del provvedimento in epigrafe, con l'adozione di tutte le necessarie e conseguenti statuizioni e conseguenziale adozione di idonea misura cautelare volta ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale.

Ai fini del C.U. si dichiara che parte ricorrente ha un reddito familiare non superiore ad euro 35.240,04 e che, pertanto, è esente dal pagamento del contributo unificato di iscrizione a ruolo, ai sensi dell'art. 9 comma 1 bis D.P.R. n. 115/2002. Con vittoria di spese e compensi di difesa di cui lo scrivente si dichiara antistatario.

Roma, li 24 giugno 2022

Avv. Michele Bonetti

Avv. Santi Delia