



AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO DI FIRENZE

Via degli Arazzieri n.4, 50129 Firenze

FAX: 055 4725555, mail: ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it

CT 2360/2020

Proc. D. Briganti

CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

Sezione Lavoro

RICORSO IN APPELLO

CON ISTANZA DI SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA DELLA SENTENZA DI PRIMO GRADO

per il Ministero dell'Istruzione (già MIUR) (C.F. 80185250588) in persona del Ministro *pro tempore*, e per l'Ufficio Scolastico Provinciale di Siena (C.F. 80003960525), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze (C.F. 80039250487), presso i cui uffici in Firenze, via degli Arazzieri, 4, è legalmente domiciliato (fax 055 472555; e-mail: ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it)

- *appellanti*

CONTRO

Lucia Pede nata a San Cassiano (LE) il 11.03.1980, cf. PDELCU80C51M264I, rappresentata e difesa, in primo grado dall'Avv. Antonio Rosario Bongarzone (c.f. BNGNNR65E08I838T) e dall'avv. Paolo Zinzi (c.f. ZNZPLA88L16D810)

- *appellata*

PER LA RIFORMA

della sentenza n. 216/2020 del Tribunale di Siena, Sezione lavoro, in persona del Dott. Cammarosano, resa nel procedimento iscritto al RG n. 629/2020, pubblicata in data 23/11/2020, notificata il 24.11.2020.

FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso *ex art.* 414 c.p.c. in primo grado, l'odierna appellata - premesso di essere in possesso di Laurea in Scienze della formazione conseguita in data 21.11.2006 unitamente ai 24 Cfu in materie psico-antro-pedagogiche, conseguiti durante il corso di studi e di essere inserito nelle Graduatorie Provinciali per le Supplenze (GPS) della Provincia di Siena - adiva il Tribunale del Lavoro di Siena ai fini dell'accertamento del proprio diritto all'inserimento nella I fascia o nella II fascia delle GPS, relativamente al predetto Ambito territoriale.

A sostegno della propria domanda, ha affermato che i titoli posseduti sarebbero abilitanti e tali da consentire l'accesso nella I e II fascia delle GPS: ciò in quanto – a parere di parte ricorrente – il



conseguimento dei 24 CFU rappresenterebbe titolo di accesso ai successivi concorsi "riservati ai docenti abilitati" previsti dall'art. 17 del D. Lgs. 59/2017, al pari dell'abilitazione all'insegnamento. Ritenendo poi che "l'ordinanza n. 60 del 10.07.2020 ed il D.M. 858 del 21.07.2020 sono illegittimi ed in violazione della normativa primaria e vanno disapplicati per le ragioni che seguono", ha quindi insistito:

" In via principale,

1) per i motivi tutti dedotti in narrativa, anche previa disapplicazione dell'ordinanza n. 60 del 10.07.2020 e del D.M. 858 del 21.07.2020, e dei successivi decreti ministeriali e direttoriali conseguenti, connessi e consequenziali anche emanandi, in quanto illegittimi, accertare e dichiarare che parte ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dei 24 cfu ovvero dal solo diploma di laurea e ordinare al Ministero convenuto di inserire parte ricorrente nella seconda fascia (II fascia) delle Graduatorie di Circolo e di Istituto e nella prima fascia delle GPS per le classi di concorso A018 ovvero per quelle ritenute oppure in quelle ritenute accessibili in corso di causa, nella posizione secondo il punteggio spettante e maturato, come per legge. Con vittoria di spese, competenze ed onorari da distrarsi in favore dei procuratori."

Con la sentenza impugnata, specificata in epigrafe, il Giudice ha accolto l'avverso ricorso.

Tanto premesso, le Amministrazioni in epigrafe rappresentate e difese propongono appello avverso la sentenza citata, per i seguenti motivi di

DIRITTO

Preliminarmente, a norma dell'art. 342 c.p.c., si precisa che le parti del provvedimento che si intende appellare sono:

- p. 9.: " I percorsi formativi, dunque – percorsi, non dimentichiamo, onerosi per la collettività come per gli aspiranti docenti e affidati al più elevato livello di formazione, quello universitario – se specificamente concepiti in funzione di accesso concorsuale, si sono inseriti in un più ampio disegno unitario comprendente una formazione iniziale, un suo completamento, e soprattutto secondo un principio di gradualità, nel quale coerentemente si inserisce, allo stato, la valenza abilitante, anche ai fini delle supplenze di più consistente entità.

I 24 CFU costituiscono un percorso diretto a sviluppare esperienze e professionalità di abilitazione all'insegnamento Si tratta di un'attività di formazione orientata alla funzione docente, che ha come specifico riferimento la fase evolutiva della personalità dei discenti, in vista dell'assunzione di "rilevantissime responsabilità" che ci ricorda anche la C.Cost., sent. 2019/n. 130. Si può discutere nel merito della sufficienza di quanto apprestato, ma certamente è quanto dall'ordinamento apprestato sul piano formativo specifico, in assenza – dato non irrilevante - per il docente interessato di attualità di percorsi formativi più adeguati, quali TFA, PAS e SSIS, con implicazione, pertanto, di un profilo di uguaglianza ex art. 3, I e II co. Cost. in relazione a diritti fondamentali della persona e del lavoratore e, statisticamente della donna lavoratrice ex art. 1,2 e 4. Del resto, per i laureati come il docente ricorrente, il mancato conseguimento della abilitazione tradizionale non è dipeso da circostanze legate al merito, ma casuali, quale la protratta mancata attivazione dei relativi corsi, nella impossibilità quindi del suo conseguimento in via ordinaria, all'esito di un percorso aperto ad ogni interessato (....) Lo strumento di verifica, poi, della bontà della abilitazione non appare



ragionevole riporre in un generalizzato sbarramento preclusivo per il laureato in possesso dei 24 CFU, quanto in un eventuale assetto contrattuale che delimiti, modulandolo con idonee garanzie, il potere di recesso datoriale, in ogni caso sempre presente secondo i principi, per i residuali casi di comprovata inidoneità.

- p. 10: Quanto alla previsione costituzionale (art. 33, co. 5) di un esame di Stato per l' "abilitazione" all'esercizio professionale scolastico, la stessa appare già superata dalla stessa articolazione delle fasce, nella loro descrizione strutturale sopra riportata, come ancora, ad es. dall'art. 1, co. 79, l. 2015/n. 107, oltre commentato, e del resto la stessa Scuola dà atto di una "regola fondamentale (che) ha subito per decenni e da sempre prima sistematiche violazioni, e poi numerose forzature legate alla crescente domanda di scolarità e all'inefficienza nella programmazione dei necessari concorsi", puntualmente ricordate dall'Amministrazione convenuta stessa, tanto da ammettere il "carattere strutturale assunto nel nostro ordinamento scolastico da tali eccezioni" alla regola costituzionale (...). Di qui ragionevole argomentare, nel caso concreto, in senso favorevole alla ricognizione abilitante, anche per ragioni di coerenza logico-sistematica."
- p. 11 e s. "In conformità alla legge delega, il legislatore delegato ha individuato, quale titolo di accesso congiunto ai concorsi per il reclutamento docenti, il conseguimento di 24 CFU in specifiche discipline. Campeggia anche un semplice dato esegetico letterale: infatti **il possesso congiunto di laurea + 24 CFU è titolo di accesso concorsuale alternativo, quindi non può che essere equipollente, al possesso dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso.** Ed essendo l'accesso concorsuale conseguente esclusivamente al possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento è giocoforza ritenere che l'accesso, alternativo, ai diplomati/laureati in possesso dei 24 CFU, sia stato dal legislatore considerato abilitante o equiparato all'abilitazione.
- p. 12: "Ben singolare, del resto, e di dubbia legittimità, un sistema che prevedesse l'accessibilità concorsuale a candidati per dir così di serie A e candidati di serie B, in luogo di garantire in partenza una tendenziale parità di competenze professionali/ didattiche e quindi di chances. Pertanto l'abilitazione deve ritenersi razionalmente equivalente al possesso del diploma/laurea oltre i 24 CFU, per **implicita** ma univoca previsione legislativa. La capacità e qualità didattica, che consentirà ai docenti ricorrenti di accedere al prossimo concorso riservato agli abilitati non sono pertanto in discussione e l'esclusione dalla II fascia verrebbe ad assumere carattere irragionevolmente penalizzante.
- p. 13 "Si può certo obiettare, avere in ipotesi un fondamento razionale la distinzione tra un requisito di ammissione ad un concorso, come ad un corso di specializzazione, da un lato e dall'altro, un requisito di accesso alla ex II fascia delle GDI, per un insegnamento annuale: il punto interpretativo cruciale, tuttavia, è dato dall'apparato logico-concettuale giuridico adoperato dal legislatore, che nel disegnare quei requisiti di ammissione, al concorso come al corso di specializzazione, si basa sul richiamo all'istituto della abilitazione all'insegnamento, abilitazione evidentemente con serenità riconosciuta alla categoria dei docenti che oggi hanno esercitato azione giudiziale, per avere il legislatore obiettivamente manifestato l'intenzione di voler introdurre un rapporto di equivalenza (...) Con la previsione appena sopra ricordata si introduce, seppure con aspetti circostanziali specifici, una generale soluzione di continuità, un disallineamento tra abilitazione e insegnamento, valorizzandosi invece titolo di studio unitamente a specifico percorso formativo (non si condivide, pertanto, la lettura minimizzatrice offerta su questo profilo ad es. da Trib. Torino, sent. 14/7/2020, § 3.3.). **E vedremo questo disallineamento confermato anche nella normativa sopravvenuta, ord. ministeriale 2020/n. 60.**"



- p. 14: “Almeno dubbia, infine, la tenuta stessa del concetto di abilitazione alla luce delle fonti eurounitarie. ... Al sistema sovranazionale appare essenzialmente estraneo il concetto di abilitazione professionale ulteriore rispetto al titolo idoneo all’esercizio della professione regolamentata...”
- p. 17 e s. “La prima sopravvenienza normativa... Si tratta, dunque, di norma che anzitutto ha disposto per l’avvenire (cfr. art. 11 disp. prel. cod. civ.) – potendosi per l’a.s. 2022/2023 attuare una diversa formazione abilitante - **e di norma che viene in ogni caso proponendo oggi una antinomia ordinamentale da risolvere, oltre ad una disparità di trattamento (v. per entrambi i profili sopra § 3).)**”.
 - p. 18: “La vicenda giuridica realizzatasi presenta un non infrequente carattere antinomico, una antinomia già “in astratto”, per l’intera possibilità fenomenica delle fattispecie concrete riconducibili alla norma. La riconduzione del diritto della categoria di docenti in possesso del titolo + 24 CFU all’inserimento, già in II fascia delle GI, sul fondamento di una fonte normativa primaria vigente, sopra argomentato, renderebbe il caso concreto, dunque, come “indecidibile”, se la duplicità solutoria fosse inevitabile, con “incoerenza” pertanto del sistema” ... **Si tratta di una antinomia discendente, come tutte le antinomie, dalla interpretazione, che può pertanto essere evitata con una opposta ricostruzione sistematica non induttiva di vicenda abrogatrice, ... L’adozione di un mero criterio cronologico, basato sulla identità di genere delle fonti, ex art. 15 disp. prel. cod. civ., non è nel caso di specie appagante, poiché la nuova legge non ha regolato l’intera materia già regolata dalla legge anteriore, che abbiamo ritenuto ridisegnare in generale la nozione di abilitazione. L’antinomia proviene, dunque, da fonti di tipo, sia pure non formalmente, diverso. Può istituirsi una relazione ontologicamente gerarchica.**
 - p. 20-25: “Ordinanza ministeriale 2020/n. 60: illegittimità parziale (...) La normativa secondaria, promanante, come sopra esposto, da un ennesimo atto di delegificazione (d.l. 8 aprile 2020, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2020, n. 41) **con spostamento della disciplina di una determinata materia dal rango legislativo al rango regolamentare, investendosi il rapporto cruciale tra potestà normativa primaria e potestà normativa secondaria, si pone a maggior ragione in contrasto con la ricostruzione che abbiamo cercato di offrire sopra, §§ 3 sul valore abilitante dei titoli accademici Diploma/Laurea correlati alle classi concorsuali di riferimento unitamente ai 24 Crediti Formativi Universitari**, discendente da interpretazione di fonte primaria non modificata dalla normativa sopravvenuta sopra trascorsa in rassegna (§§ 4 e 5). Il discrimine per l’inserimento di un docente nella I o nella II fascia delle GPS e nella II o nella III fascia delle Graduatorie di Istituto è individuato dalla normativa sopravvenuta nel possesso o meno della “abilitazione” all’insegnamento. Ne discende l’illegittimità, nella parte di rilevanza nella controversia, dell’ordinanza ministeriale, 2020/n. 60, dovendosi affermare il diritto del/la docente ricorrente all’inserimento nella I fascia delle Graduatorie Provinciali Supplenze (GPS) e nella II fascia delle Graduatorie di Istituto (GI), per la/e classe/i di concorso correlata/e e secondo il punteggio spettante, in tal senso dando corretta attuazione alla domanda amministrativa del/la docente ricorrente.”.
 - p. 20: “accerta il diritto del/la/lle/i docente/i ricorrente/i – Lucia Pedè - ad essere inserito/a/e/i nella I fascia delle Graduatorie Provinciali Supplenze (Siena) e nella II delle Graduatorie di Istituto, per le classi concorsuali di riferimento in atti specificate, nella qualità di docente/i regolarmente abilitato/a/e/i all’insegnamento in virtù del possesso del titolo di studio in atti specificato oltre a 24 Crediti Formativi Universitari, nella posizione e secondo il punteggio spettante e maturato, come per legge; ordina al Ministero IUR la conseguente attuazione conformativa, disponendo l’inserimento del/la/lle/i docente/i ricorrente/i nelle suddette graduatorie attualmente vigenti.”.

Tanto premesso, si espongono i seguenti motivi di appello.



1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D. LGS 59/2019, DELLA L. 124/1999, DEL D.M. 249/2010 e DEL D.M. 384/2017

Il Giudice di prime cure ha accolto l'avverso ricorso alla luce del ragionamento per cui, considerato che il d.lgs. 59/2017 ha escluso – in casi specifici – per la partecipazione ai concorsi di accesso nei ruoli dell' Amministrazione scolastica – la necessità del possesso del titolo abilitante, ritenendo in quei casi sufficiente, in considerazione dello svolgimento delle prove di concorso volte anche a sondare la preparazione del candidato, il possesso della laurea e dei 24 CFU, i medesimi requisiti sarebbero di per sé sufficienti anche per l'inserimento nelle graduatorie di II fascia di circolo e di istituto.

L'affermazione dell'idoneità del possesso congiunto di laurea (siccome individuata come titolo d'accesso all' insegnamento a tempo determinato per le classi di concorso di interesse dal D.P.R. n. 19/2016) e 24 CFU a costituire titolo per l'inserimento nella II Fascia delle graduatorie è erranea e pertanto la sentenza di primo grado merita di essere riformata per le ragioni che seguono.

È di tutta evidenza, in primo luogo, l'erroneità della conclusione cui perviene la sentenza impugnata, laddove sovrappone la procedura ordinaria di reclutamento del personale docente per la scuola secondaria disciplinata dall'art. 5 del citato decreto legislativo 59/2017, alla procedura riservata ai soggetti abilitati ante 31 maggio 2017, di cui al successivo art. 17, nonché ai i requisiti di accesso alle graduatorie di II fascia di circolo e di istituto.

Al fine di meglio precisare tale affermazione. occorre effettuare una ricostruzione del quadro normativo rilevante per dimostrare che è opportuno differenziare i requisiti di accesso ai concorsi per il reclutamento del personale docente da quelli per l'inserimento nelle GPS (nella specie di II fascia).

a. La disciplina di reclutamento ordinario introdotta per la scuola secondaria dal D. Lgs. n. 59/2017.

Occorre premettere che con l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 59/17 è stato introdotto un nuovo sistema di formazione iniziale e di reclutamento dei docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado, dandosi attuazione alla delega contenuta ai commi 180 e 181, lettera b), dell'art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107, la cui *ratio legis* prefigurava l'istituzione di una procedura di corso-concorso per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di I e II grado, articolata originariamente, previa selezione, lungo un triennio.

Oggi, all'esito della novella introdotta dalla legge di stabilità 2019 (L. n. 145/18), la stessa procedura si basa su un percorso annuale di formazione, successiva alla selezione concorsuale vera e propria.



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

- titolo di accesso in una classe di concorso (secondo le tabelle del dpr 19/2016 e successivi aggiornamenti del dm 259/2017) e il possesso dei 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e didattiche (art.5, commi I e 2, lettere a e b). Fino al 2024/2025 gli ITP sono esonerati dal requisito dei 24 CFU (art.22, comma 2);
- tre anni di servizio negli ultimi 8 anni, di cui almeno uno nella cdc per cui si concorre (art. 17, comma 2, lettera d). Questo requisito è valido solo in prima applicazione, cioè solo per il prossimo concorso;
- abilitazione sulla specifica classe di concorso (art.5, comma I);
- abilitazione in altra classe di concorso o altro grado di istruzione e possesso del titolo di accesso nella cdc per cui si concorre (art.5, comma 5).

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

Con riferimento invece all'abilitazione all'insegnamento preme fin da subito rilevare che tale titolo acquisisce nella vigente normativa un'importanza fondamentale nell'ambito del percorso per diventare docenti.

La sola laurea o il titolo di studio, infatti, non sono sufficienti per insegnare, ma occorre anche conseguire l'abilitazione tramite specifiche modalità, stabilite dal Ministero e che negli ultimi anni sono state anch'esse più volte modificate.

Recentemente, in data 28 aprile 2020, il Ministero dell'Istruzione ha pubblicato i bandi di concorso dedicati ai docenti della scuola secondaria. Tra questi ci sono il concorso straordinario per il ruolo e il concorso straordinario abilitante. Entrambe le procedure permettono, a determinate condizioni, di conseguire l'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria di I o II grado.

Nello specifico, sono tre le strade per ottenere l'abilitazione:

- * vincere il concorso straordinario (in questo caso si consegue sia l'abilitazione che il ruolo);
- * risultare idonei non vincitori nel concorso straordinario e superare l'apposito iter abilitante;
- * partecipare alla procedura straordinaria abilitante e superare l'apposito iter abilitante.

Andando ancora di più nel dettaglio, l'accesso agli elenchi non graduati degli aspiranti e al conseguente iter abilitante, sarà concesso:

- * a tutti coloro che conseguono il punteggio minimo di 56/80 nella prova scritta del concorso straordinario per il ruolo;
- * a tutti coloro che conseguono il punteggio minimo di 42/60 nella prova scritta del concorso straordinario abilitante.



L'iter abilitante richiesto agli aspiranti docenti provenienti da questi due canali, consiste in tre condizioni, che il Ministero si riserva di dettagliare in seguito:

- * contratto in corso, a tempo indeterminato o determinato (fino al 30 giugno o 31 agosto);
- * conseguimento dei 24 CFU per l'insegnamento;
- * superamento di una prova orale di abilitazione (punteggio minimo 7/10).

Nel 2019, il Ministero si è inoltre anche impegnato a organizzare un nuovo Percorso Abilitante Speciale (PAS), pensato per i cosiddetti precari storici. I PAS sono infatti modalità per ottenere l'abilitazione all'insegnamento riservate a determinate categorie di docenti, in questo caso insegnanti che già lavorano da anni ma che non hanno ancora ricevuto l'abilitazione. Rispondono quindi alla necessità di trovare soluzioni istituzionali a situazioni particolari, che richiedono per l'appunto misure speciali, ovvero non standardizzate. Tuttavia, l'ufficializzazione e i dettagli sul nuovo PAS non sono ancora arrivati.

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

- Laurea in Scienze della formazione primaria (titolo abilitante all'insegnamento - art. 6, L. 169/2008).
- Diploma Magistrale o Diploma di Liceo Socio-Psico-Pedagogico conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002 (DM 10 marzo 1997) (titoli abilitanti all'insegnamento).

Se, dunque, con riferimento al reclutamento nella scuola secondaria, cui si riferisce la novella costituita dal D. Lgs. n. 59/2017, il requisito del previo conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento non risulta unicamente necessario ai fini della partecipazione alla selezione concorsuale ordinaria, si evidenzia sin da ora che il requisito necessario dell'abilitazione all'insegnamento permane, tuttavia, per l'accesso a tempo indeterminato per la scuola dell'infanzia e primaria.

Già questa premessa evidenzia che – contrariamente a quanto affermato dal giudice di prime cure – il D. Lgs. 59/2017 non è intervenuto a modificare, escludendo una volta per tutte la necessità del titolo abilitante i requisiti di accesso alla professione di docente; ed anzi, come si è detto, lo ha fatto solo per una specifica procedura concorsuale, prevedendo alternativamente al titolo abilitativo la laurea più 24 CFU.

Tale circostanza viene in rilievo, da un lato, a ribadire che l'alternatività dei requisiti sopra riportati e l'intervenuta previsione della facoltatività del possesso di abilitazione corrispondente alla classe di concorso d'interesse risultano limitati ad un solo ordine di scuole (secondaria), dall' altro, a differenziare i percorsi formativi preordinati al conseguimento dell'abilitazione.

Nondimeno, va altresì da subito evidenziato come le ricadute della disciplina appena esaminata attengano, come appena rilevato, al solo reclutamento a tempo indeterminato, laddove diversamente,



nel presente caso deciso dal primo Giudice si controverte di possesso di titolo idoneo a consentire esclusivamente l'accesso alle supplenze ai docenti abilitati.

È di tutta evidenza quindi l'erroneità dell'iter logico-argomentativo della pronuncia di primo grado che ha sostanzialmente invertito i termini del ragionamento, statuendo, **in contraddizione con la lettera del disposto normativo**, che **l'equiparazione** tra docenti abilitati e docenti in possesso della laurea e dei 24 CFU **ai soli fini del concorso, possa al contempo legittimare ulteriormente l'inserimento di questi ultimi nelle graduatorie di seconda fascia**.

Al fine di evidenziare la diversità dei due titoli in questione, preme a questo punto soffermarsi sulla valenza nel nostro ordinamento del titolo abilitante.

b. Valenza del titolo abilitante nell'ordinamento scolastico

L'argomentazione da cui muove il Giudice di prime cure è fallace sul piano della ricostruzione sistematica della normativa di settore, atteso che lo stesso ha accostato forzosamente due norme: l'art. 1 co. 110 L. 107/15 e l'art. 5 del D. Lgs. 59/2017.

Inoltre, operando un'ulteriore estensione in ambito interpretativo, il Giudice del lavoro relaziona l'intervenuta disciplina sul reclutamento in ruolo (nella sola scuola secondaria, si ribadisce) con norma diversamente dettata per l'assegnazione delle supplenze (DM 374/17), ovvero gli incarichi di docenza a tempo determinato.

Al riguardo deve rilevarsi che la normativa introdotta dal D. Lgs. n. 59/2017 all'art. 5 è attuativa della delega legislativa conferita dall'art. 1, commi 180 e 181 lett. b), L. 107/15, i quali prevedono:

“180. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge.

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

[omissis]

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

(...)

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

- *la determinazione di requisiti per l'accesso al concorso nazionale, anche in base al numero di crediti formativi universitari acquisiti nelle discipline antropo-psicopedagogiche e in quelle concernenti le*



metodologie e le tecnologie didattiche, comunque con il limite minimo di ventiquattro crediti conseguibili sia come crediti curricolari che come crediti aggiuntivi; (...))».

Emerge dal dato normativo, con evidenza, la specialità dell'intervento di riforma delegato, circoscritto ad un solo grado d'istruzione, la scuola secondaria, diversamente dalla *lex generalis* rappresentata dall'art. 1 comma 1 D. Lgs. 107 cit., che si riferisce al reclutamento del personale docente in maniera onnicomprensiva.

In secondo luogo, la novella in ogni caso opera una modifica sostanziale nella sola previsione dei titoli di accesso al reclutamento ordinario *ex art. 97 Cost.* prescindendo, per la sola scuola secondaria, dal previo possesso dell'abilitazione.

Ciò che non è toccato dalla novella e dalle disposizioni appena citate è invece la disciplina contenente i titoli di accesso e di inserimento nelle GPS, valide per il conferimento delle supplenze.

Pertanto, il Giudice di prime cure sembra non tenere in considerazione la copiosissima giurisprudenza formatasi nell'ultimo ventennio in materia di disciplina e regolamentazione della professione docente quale professione bisognevole di abilitazione ai fini del suo esercizio in forma stabile.

Sul punto, si ritiene opportuno richiamare le recenti pronunce della Corte Costituzionale, sentenze nn. 190/2019 (quest'ultima, come noto, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del D.lgs. 59/2017 nella parte in cui, in breve, è stata prevista la possibilità di indire un "*concorso riservato*" per soli abilitati), 62/2018 e 187/2016, nonché le sentenze Consiglio di Stato, A.P., sentenze n. 11/2017 e 4-5/2019, e, Sez. VI, ordinanza n. 364/2016 in materia di individuazione dei titoli per l'inserimento nelle Graduatorie ad Esaurimento.

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

Inoltre, erroneamente il Giudice di prime cure afferma che la necessità di un esame di stato per svolgere una professione di cui all'art. 33 comma 5 Cost. sarebbe stata *"già superata dalla stessa articolazione delle fasce, nella loro descrizione strutturale sopra riportata"*: ciò in quanto sussiste una evidente differenza (su cui ci si soffermerà oltre) tra titolo di studio richiesto per partecipare ai concorsi e titolo abilitativo all'insegnamento: soltanto quest'ultimo costituisce di norma il titolo per la nomina in ruolo e **titolo di legittima precedenza nelle supplenze, per ottenere il quale occorre**



di regola il superamento di un esame di Stato, costituito alternativamente o dal superamento di un concorso per esami, o dal superamento dell'esame di un corso abilitativo equiparato.

Non si tratta dunque affatto di mere procedure amministrative di reclutamento che consentono di “programmare gli accessi”, ma di procedure che hanno o hanno avuto la specifica funzione di fornire, senza ricorrere ai concorsi, le abilitazioni di regola necessarie a creare docenti di ruolo, nel rispetto di Cost.33/5, nella prospettiva del definitivo superamento dell'uso anomalo del “precariato stabile” non abilitato mediante le graduatorie permanenti.

Le eccezioni ci sono bensì, e sono sostanzialmente rappresentate da tutti coloro che, in forza di disposizioni mediante il cd. “secondo canale”, sono stati immessi per decenni in ruolo senza aver mai sostenuto esami abilitativi, e per certi versi continuano ad esserlo. Ma si tratta, appunto, di eccezioni, che, se sono costituzionalmente giustificate¹.

Così individuata la natura e finalità del titolo abilitante, si può quindi scongiurare altresì l'affermazione per cui il suddetto titolo abilitante possa essere integrato dall'esercizio *de facto* della professione, trattandosi di professione regolamentata ai sensi delle direttive comunitarie (difatti i titoli asseritamente legittimanti all'insegnamento in paesi esteri non sono automaticamente spendibili in termini di equipollenza, ma solo previo riconoscimento da parte della competente autorità).

c. Sull'errata affermazione di equivalenza dei requisiti di cui all'art. 5 co. 1 1. a) e b) del D. Lgs. 59/2017 all'abilitazione

L'interpretazione fornita dal Giudice di prime cure è errata, ed anzitutto smentita dalla struttura del testo legislativo dell'art. 5 co. 1 1. a) e b) del D. Lgs. 59/2017, che differenzia nettamente il possesso dell'abilitazione, attratta al corpo introduttivo della disposizione, come a rimarcare la perdurante valenza, centralità e preminenza della stessa, in raffronto ai requisiti successivamente introdotti, che costituiscono un'equiparazione, ponendosi quali "ulteriori e speciali" rispetto alla prima.

Ciò è confermato dalla scelta stilistica dell'elencazione per capi distinti (a-b) preceduta dall'espressione "possesso congiunto", a ribadire l'impossibilità di ritenere in assoluto ed in via generale equivalenti i predetti elementi al requisito dell'abilitazione.

Il legislatore, in altre parole, ha confermato la propria volontà di caratterizzare la nuova disciplina dei requisiti di partecipazione al concorso come una modulazione dei due percorsi di selezione e di

¹ Tali eccezioni sono giustificate, o lo sono state, al fine di fronteggiare una strutturale incapacità del sistema scolastico italiano di far fronte al fabbisogno di docenza nella scuola pubblica mediante i normali concorsi per esami, o mediante efficaci alternativi strumenti di abilitazione coerenti con la regola costituzionale, e/o per far fronte alle per certi versi legittime aspettative di docenti che, spesso per numerosi anni, avevano concorso in modo decisivo a far fronte alle esigenze stabili della scuola pubblica in condizione di precariato



formazione, che viaggiano su binari paralleli e che non possono in alcun modo portare a ritenere che un titolo di mero accesso ad una procedura concorsuale sia considerato equivalente al titolo abilitante. Erra pertanto il Giudice di prime cure a ritenere che “*l’abilitazione deve ritenersi razionalmente equivalente al possesso del diploma/laurea oltre i 24 CFU, per **implicita** ma univoca previsione legislativa*”, alla luce del carattere strutturale assunto nel nostro ordinamento scolastico dalle eccezioni espressamente previste in alcuni casi, ma che nella fattispecie non affatto pare legittimare operazioni ermeneutiche sostanzialmente volte alla totale neutralizzazione della distinzione tra requisiti di accesso al concorso e titolo abilitativo, come tale fatalmente destinata ad operare al di là dell’ambito della ripartizione in fasce delle graduatorie di istituto, del requisito generale di possesso di titolo abilitativo specifico conseguito mediante un esame finale, in favore di un criterio (laurea “generica” e CFU senza esame abilitativo) che, semmai, nel sistema del D.lgs. n.59/2017, “arricchisce” i requisiti di accesso al concorso, senza per questo affatto pretendere di sostituirsi al titolo abilitante.

Secondo il brocardo latino “*quod lex non dixit noluit*”, quindi, alcuna equiparazione tra il possesso dell’abilitazione e quello dei requisiti di cui alle lettere a) - b), né, tantomeno, alcuna “*ridefinizione del concetto di abilitazione*”, come afferma il Tribunale, sono rinvenibili nell’intento legislativo, in virtù del disposto normativo ricordato.

al riguardo preme rilevare che l’articolazione del sistema delle graduatorie è stabilita dal combinato disposto dell’art. 4 comma 5 della Legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell’art. 5 comma 3 del DM del 13.6.2007, attuativo della delega contenuta nella citata legge 124 del 1999, secondo cui:

“3. Per ciascun posto di insegnamento viene costituita una graduatoria distinta in tre fasce, da utilizzare nell’ordine, composte come segue:

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

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

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

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

Di contro, non si vede come sia possibile interpretare una disposizione (quella dell’art. 5 del d.lgs. 59/2017) che disciplina tutt’altra materia (ovvero quella della individuazione dei requisiti di accesso al concorso per l’immissione in ruolo a tempo indeterminato) in modo tale da modificare (con effetto



sostanzialmente abrogativo/modificativo della previgente disciplina) le disposizioni appena richiamate.

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

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

Inoltre, corre l'obbligo di rilevare l'ontologica differenza tra requisito di inserimento nelle graduatorie di seconda fascia ed il requisito di partecipazione al concorso per l'immissione in ruolo, a cui il Giudice di prime cure sembra non dare rilievo.

Difatti, a voler sposare l'altrui tesi, il soggetto in possesso della sola laurea verrebbe in sostanza immesso immediatamente nell'attività di insegnamento senza esservi direttamente formato e senza peraltro aver dimostrato una concreta idoneità a dette funzioni mediante il superamento di una selezione. È pertanto erronea l'affermazione del Giudice di primo grado secondo cui *“si intende osservare che la stessa Amministrazione mediante il D.M. cit. (92/2019), riconosce il valore abilitante alla laurea unitamente ai 24 CFU”*.

Ciò in quanto il Giudice sovrappone arbitrariamente il valore abilitante alla partecipazione al concorso, con il valore abilitante all'insegnamento (che è requisito necessario per l'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di istituto). L'abilitazione e il titolo dei 24 CFU sono equiparati, in virtù delle disposizioni vigenti, solo ai fini della partecipazione al concorso e non anche ai fini dell'insegnamento

Pertanto, l'interpretazione letterale (che ai sensi dell'art. 12 delle preleggi è in assoluto il primo strumento cui l'interprete deve ricorrere) delle norme sopra trascritte conduce a dover distinguere tra requisiti di accesso al concorso e requisiti di accesso alla graduatoria. I primi sono disciplinati da e dal D.M. n. 374 del 2017 e richiedono il possesso dell'abilitazione, i secondi trovano la disciplina nella L. n. 107 del 2015 e nel D. Lgs. n. 59 del 2017 e possono essere costituiti da laurea/titolo equipollente congiunto al possesso di 24 CFU ovvero dai 3 anni di servizio.

L'erroneità del ragionamento del Tribunale emerge non solo dall'analisi letterale delle norme che dettano i requisiti di accesso alle suddette graduatorie, ma anche dalla costante interpretazione giurisprudenziale. Difatti, la giurisprudenza amministrativa e del lavoro di merito - da ultimo TAR. Roma, (Lazio) sez. III, 03/06/2019, (ud. 21/05/2019, dep. 03/06/2019), n.7152, conf. Tribunale Milano Sez. lavoro, Sent., 26/03/2020, Tribunale Cassino Sez. lavoro, Sent., 16/06/2020, Tribunale



Foggia Sez. lavoro, Sent., 04/06/2020, Tribunale Taranto Sez. lavoro, Sent., 25/02/2020, Tribunale Rovigo Sez. lavoro, Sent., 05/05/2020, Tribunale di Livorno, sez. lavoro 127/2020 del 19.05.2020, TAR Lazio, sez. III 376/2019, n.7152, Tribunale di Firenze, sez. lavoro n. 948/2019 e ordinanza collegiale del 18.12.2019), - ha puntualmente osservato che nel nostro ordinamento non sussiste nessuna disposizione di rango primario o secondario che ha disposto l'equiparazione o l'equipollenza del titolo di laurea all'esito favorevole dei percorsi abilitanti; conseguentemente, in assenza di una equiparazione espressamente disposta da una norma primaria o secondaria – è del tutto legittima la scelta del Ministero di non consentire l'iscrizione nelle graduatorie di seconda fascia anche a chi sia in possesso del titolo di laurea più 24 CFU.

La partecipazione al concorso è cosa diversa ontologicamente funzionalmente dall'iscrizione nelle graduatorie degli abilitati, la quale ultima postula il possesso del requisito dell'abilitazione, atteso che ad essa graduatoria la P.A. attinge per conferire incarichi di insegnamento².

Chi viene interpellato dall'Istituzione scolastica per la sottoscrizione di contratti di insegnamento deve pertanto possedere *ab initio* l'idoneità dalla funzione di docente, la quale è conferita dall'essere l'insegnante iscritto nell'apposita graduatoria di seconda fascia. Viceversa, **il mero possesso del diploma di laurea congiunto ai 24 CFU non garantisce affatto che il docente sia in possesso di idoneità abilitativa ad insegnare.** E invero per poter aspirare a sottoscrivere contratti di insegnamento l'aspirante deve non solo essere ammesso - e lo è in forza degli artt. 3 e 5, D.Lgs. n. 59 del 2017 cit. - ai concorsi a cattedre per il reclutamento di docenti, ma altresì superare tali concorsi, come idoneo (anche se non vincitore).

È solo il superamento del concorso - al quale il docente laureato e formato con i 24 crediti ha diritto di partecipare - che conferisce idoneità ad insegnare.

Ragion per cui la posizione dell'insegnante meramente facoltizzato a partecipare ad un concorso che non è dato sapere se vincerà, non può essere equiparata a quella di un insegnante che è iscritto nella seconda fascia delle graduatorie di istituto, alle quali ha avuto accesso previa selezione pubblica; docente che è quindi *ex lege* considerato dall'ordinamento in possesso dell'idoneità alla funzione di docente.

² Viene da fare, a questo punto, una riflessione per analogia. Si pensi ai requisiti per l'accesso al concorso in magistratura, tra i quali sono previsti l'abilitazione alla professione di avvocato, oppure, in alternativa, l'aver svolto proficuamente il tirocinio *ex art. 73 "decreto del fare"*. Ebbene, ai fini dell'accesso al concorso, i predetti titoli sono equiparati, ma non vi è dubbio che, a qualsiasi altro fine, i due titoli siano assolutamente autonomi e distinti (ad esempio, il tirocinante non è certo esonerato dal dover sostenere l'esame di abilitazione alla professione forense, qualora volesse esercitare la stessa). Sarebbe impensabile un ragionamento diverso, se non in base a una disposizione normativa *ad hoc* e altrettanto impensabile sarebbe ritenere che – per “ragioni di coerenza logico-sistematica”, cfr. sentenza di primo grado p. 9 – si debba disapplicare una disposizione normativa che inibisca il predetto esercizio. Allo stesso modo è dunque impensabile che il titolo di idoneità all'accesso al concorso per l'insegnamento consenta all'aspirante docente in possesso dei 24 CFU, di essere inserito nelle graduatorie di seconda fascia, in assenza di un'espressa previsione normativa.



In altri termini, un conto è prevedere che un determinato requisito consenta l'accesso ad una prova selettiva, dove la preparazione del candidato sarà comunque oggetto di un vaglio della commissione d'esame, mentre diverso è prevedere che tale titolo consenta un automatico accesso alla II fascia delle graduatorie d'istituto e, dunque, ad incarichi di supplenza.

Nell'ambito dei concorsi pubblici, il Legislatore ha evidentemente voluto ampliare la platea dei partecipanti consentendo un più agevole conseguimento dei requisiti di accesso, consapevole che la preparazione dei candidati sarebbe stata comunque oggetto di una procedura selettiva e i vincitori avrebbero poi dovuto sottoporsi ad un percorso triennale di formazione (c.d. "percorso FIT"). Tale ratio non può di certo estendersi anche all'inserimento nella II fascia delle Graduatorie di circolo e d'istituto. Si tratta, infatti, di graduatorie da cui i dirigenti scolastici attingono per individuare i docenti a cui assegnare incarichi di supplenza, i quali entreranno direttamente a contatto con gli allievi senza ulteriori filtri di valutazione. Per questa ragione il legislatore ha inteso subordinare l'inserimento in tali graduatorie solo a soggetti che abbiano conseguito, oltre al titolo di accesso (e dunque i vari titoli accademici individuati dalla legge), un percorso formativo caratterizzato da approfondimenti teorici e pratici, in modo da assicurare agli alunni un adeguato livello di insegnamento anche in caso di supplenza³.

A differenza di quanto ritenuto dal Giudice di prime cure, dunque, non può dirsi affatto irragionevole o discriminatoria la scelta del legislatore di riservare l'accesso alla II fascia delle Graduatorie d'Istituto ai soli soggetti in possesso di una abilitazione e dunque non si ravvisa alcuna violazione del D.M. n. 374 del 2017 (che nell'aggiornare le graduatorie non ha previsto il requisito dei 24 CFU) con la normativa primaria richiamata (L. n. 105 del 2015 e D.Lgs. n. 59 del 2017).

Ragionando al contrario, l'equiparazione richiesta dalla parte ricorrente in primo grado determinerebbe un'abrogazione o comunque una sostanziale inutilità dei percorsi formativi previsti espressamente dal legislatore ai fini dell'abilitazione, con l'ulteriore conseguenza di creare una discriminazione alla rovescia nei confronti di tutti gli insegnanti che, per accedere alla II fascia, hanno dovuto affrontare, a suo tempo i TFA, P. e SSIS con evidenti maggiori sforzi in termini di tempo e di impegno.

Ma vi è di più: l'equiparazione di fatto renderebbe inutile la distinzione tra la II e la III fascia delle graduatorie d'Istituto, facendo venir meno l'unico effettivo criterio di discriminazione, ovvero il possesso dell'abilitazione.

³ Ad oggi, infatti, l'abilitazione, come si è visto, è subordinata al superamento di un ben più gravoso percorso formativo rispetto ai 24 CFU: il TFA prevede il conseguimento di 60 CFU e 1500 ore di lezioni; il P. è riservato ai docenti della scuola con contratto a tempo determinato che hanno prestato servizio per almeno tre anni nelle istituzioni scolastiche statali e paritarie.



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

Alla luce di quanto sopra, deve essere quindi ribadito con fermezza il principio affermato dal Consiglio di Stato – in occasione di una vicenda simile, per certi aspetti, a quella per cui è causa, relativamente al titolo di “*dottorato di ricerca*” – secondo cui esiste una “*diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca*”, evidenziando come non vi siano “*né disposizioni espresse, né considerazioni di ricostruzione sistematica che possano indurre l'interprete a ritenere il conseguimento del dottorato di ricerca titolo equipollente all'abilitazione all'insegnamento, risulta quindi evidente che gli odierni appellati dottorati non possono avere accesso alla seconda fascia delle graduatorie di istituto di cui al D.M. 10 giugno 2017, n. 374, di guisa che la sentenza gravata finisce per essere errata e come tale merita di essere riformata*”.

Alla luce di tutto quanto esposto, è evidente che la sentenza oggetto di impugnazione confonde i piani applicativi delle norme in tema di reclutamento a tempo indeterminato (immissione in ruolo), con le disposizioni che disciplinano il reclutamento a tempo determinato (supplenze), funzionalmente distinte dal legislatore in maniera netta ed incontestabile.

d. Sulla asseritamente “*dubbia tenuta*” del concetto di abilitazione alla luce delle fonti eurounitarie.

Quanto alla legittimità della normativa interna, con la Direttiva 2005/36/CE, come recepita dal D. Lgs. n. 206 del 2007, posta in dubbio dal Giudice di prime cure in quanto al “*sistema sovranazionale appare essenzialmente estraneo il concetto di abilitazione professionale ulteriore rispetto al titolo idoneo all'esercizio della professione regolamentata, ovvero della qualifica professionale*” è sufficiente osservare come la Direttiva europea non ha affatto escluso che il singolo Stato membro possa subordinare l'accesso a una professione, regolamentata al possesso di determinate qualifiche professionali. Sul punto si veda, tra le molte, la sentenza n. 5828/2019 del Consiglio di Stato secondo cui “*è manifestamente infondata ogni questione d'illegittimità comunitaria, per violazione della dir. n. 2005/36/CE, essendo evidente agli occhi dell'interprete il significato di tal normativa ed esimendo questo Giudice da qualsivoglia disapplicazione o di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, perché:*

a) i sistemi generali di riconoscimento intraEuropeo dei diplomi non regolano le procedure di selezione e reclutamento per assegnare un posto di lavoro, la disciplina comunitaria limitandosi al



più ad imporre il riconoscimento delle qualifiche ottenute in uno Stato membro per consentire agli interessati di candidarsi ad un posto di lavoro in un altro Stato, però secondo le relative procedure di selezione e di reclutamento colà vigenti (cfr. C. giust. UE, VIII, 17 dicembre 2009 n. 586);

b) garantito tal riconoscimento, spetta comunque agli Stati membri decidere i modi di reclutamento per l'accesso a pubblici impieghi, onde, se l'accesso a una professione è riservato ai candidati che hanno superato una procedura diretta a reclutare un numero predefinito di persone, a seguito di una valutazione comparativa, non si applica la dir. n. 2005/36/CE, poiché non si tratta di una questione legata all'accesso a una professione regolamentata;

c) il predetto concorso nazionale ex L. n. 107 del 2015 risulta conforme alla vigente normativa sul possesso dei titoli occorrenti per l'accesso all'insegnamento di ruolo di cui al D.M. 30 gennaio 1998 e s.m.i. (diversa essendo la disciplina per l'accesso alle graduatorie d'istituto sul conferimento di supplenze) né incorre in alcun contrasto con la citata direttiva, la quale non esclude punto che ciascun Stato membro possa subordinare l'accesso ad una professione regolamentata (ammesso che tale sia il reclutamento a pubblici impieghi) al possesso di determinate qualifiche professionali”.

e. Sulla sopravvenienza normativa e sulla dichiarazione del Giudice di prime cure della parziale illegittimità dell’ordinanza ministeriale del 10/7/2020, n. 60

Il d.l. 8 aprile 2020, n. 22, recante “*Misure urgenti sulla regolare conclusione e l’ordinato avvio dell’anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato nonché in materia di procedure concorsuali e di abilitazione e per la continuità della gestione accademica*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2020, n. 41, in particolare, all’art. 2, co. 4-ter, prevede:

“In considerazione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, le procedure di istituzione delle graduatorie di cui all’articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n. 124, come modificato dal comma 4 del presente articolo le procedure di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo, ad esclusione di ogni aspetto relativo alla costituzione e alla composizione dei posti da conferire a supplenza, sono disciplinate, in prima applicazione e per gli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022, anche in deroga all’articolo 4, co. 5, della predetta legge, con ordinanza del Ministro dell’istruzione ai sensi del co. 1 al fine dell’individuazione nonché della graduazione degli aspiranti. (...)”

L’ordinanza ministeriale del 10/7/2020, n. 60 ha disposto, in prima applicazione e per il biennio relativo agli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022, la costituzione delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e delle graduatorie di istituto (GIS), tenuto altresì conto di quanto previsto all’articolo 4, commi 6 e 8, della legge 3 maggio 1999, n. 124.

L’art. 2, co. 2, “*ai fini di un utilizzo ottimale dell’organico dell’autonomia*”, prevede che



*“i posti di insegnamento a qualsiasi titolo disponibili all’esito delle operazioni di immissione in ruolo sono **coperti prioritariamente**, con particolare riferimento alle ore di insegnamento curricolari stabilite dagli ordinamenti didattici vigenti, **con i docenti** dell’organico dell’autonomia di cui all’articolo 1, comma 5, della Legge 107/2015, **in possesso di specifica abilitazione o specializzazione sul sostegno**.*

Il dirigente scolastico, ai sensi dell’articolo 1, comma 79, della legge 107/2015, può altresì utilizzare i docenti di ruolo in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, purché in possesso dei titoli di studio validi per l’insegnamento della disciplina ovvero di percorsi formativi e competenze professionali coerenti con gli insegnamenti da impartire, nel caso di assenza di aspiranti in possesso del predetto titolo di abilitazione, nelle GPS ovvero nelle graduatorie di istituto” (cfr. anche co. 3).

La stipula dei contratti a tempo determinato – art. 2, co. 4 - ha luogo secondo le seguenti tipologie:

*“a) **supplenze annuali** per la copertura delle cattedre e posti d’insegnamento, su posto comune o di sostegno, vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano presumibilmente tali per tutto l’anno scolastico;*

*b) **supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche** per la copertura di cattedre e posti d’insegnamento, su posto comune o di sostegno, **non vacanti ma di fatto disponibili**, resisi tali entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell’anno scolastico e per le ore di insegnamento che non concorrano a costituire cattedre o posti orario;*

*c) **supplenze temporanee** per ogni altra necessità diversa dai casi precedenti.*

*5. Per l’attribuzione delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche di cui al comma 4, lettere a) e b), sono utilizzate le GAE. **In caso di esaurimento o incapienza delle stesse, in subordine, si procede allo scorrimento delle GPS di cui all’articolo 3. In caso di esaurimento o incapienza delle GPS, sono utilizzate le graduatorie di istituto di cui all’articolo 11.***

6. Per le supplenze temporanee di cui al comma 4, lettera c), si utilizzano le graduatorie di istituto di cui all’articolo 11 (...).”

L’art. 3 (Graduatorie Provinciali per le Supplenze), dispone:

“1. Ai sensi dell’articolo 4, commi 6, 6-bis e 6-ter, della Legge 124/1999, in ciascuna provincia sono costituite GPS finalizzate, in subordine allo scorrimento delle GAE, all’attribuzione delle supplenze di cui all’articolo 2, comma 4, lettere a) e b)”

Le GPS sono distinte in prima e seconda fascia ai sensi dei commi 5, 6, 7 e 8, che corrispondono alla seconda e terza fascia, laddove al comma 6 si legge:

“Le GPS relative ai posti comuni per la scuola secondaria di primo e secondo grado, distinte per classi di concorso, sono suddivise in fasce così determinate:

*a) **la prima fascia è costituita dai soggetti in possesso dello specifico titolo di abilitazione;***

*b) **la seconda fascia è costituita dai soggetti in possesso di uno dei seguenti requisiti:***

*i. per le classi di concorso di cui alla tabella A dell’Ordinamento classi di concorso, **possesso del titolo di studio, comprensivo dei CFU/CFA o esami aggiuntivi ed eventuali titoli aggiuntivi previsti dalla normativa vigente per la specifica classe di concorso, e di uno dei seguenti requisiti:***

- 1. possesso dei titoli di cui all’articolo 5, comma 1, lettera b), del D. lgs 59/17;*
- 2. abilitazione specifica su altra classe di concorso o per altro grado, ai sensi dell’articolo 5, comma 4-bis, del D.lgs 59/2017;*
- 3. precedente inserimento nella terza fascia delle graduatorie di istituto per la specifica classe di concorso;*

...



Seguono nell'o.m. 2020/n. 60 alcune disposizioni specifiche per talune classi concorsuali (artt. 4 e 5), quindi i requisiti generali di ammissione (art. 6) e l'istanza (art. 7) *“di inserimento, a pena di esclusione, in un'unica provincia, per una o più delle GPS per le quali abbiano i requisiti previsti”*.

Inoltre, l'art. 11 è dedicato alle Graduatorie di istituto:

1. *Ai fini del conferimento delle supplenze di cui all'articolo 2, comma 4, lettera c), il dirigente scolastico utilizza le graduatorie di istituto, articolate in tre fasce così costituite:*

a) *la prima fascia resta determinata ai sensi dell'articolo 9-bis del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 24 aprile 2019, n. 374 (ndgr: “Hanno titolo a presentare domanda di inserimento nella I fascia delle graduatorie di istituto gli aspiranti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento di cui al presente decreto, per il medesimo posto o classe di concorso al quale si riferisce la graduatoria di Istituto, secondo le modalità di cui all'art.5, comma 4, del Regolamento adottato con D.M.13 giugno 2007 n. 131”, art. 9-bis, d.m. 2019/n. 374 cit.);*

b) *la seconda fascia è costituita dagli aspiranti presenti in GPS di prima fascia che presentano il modello di scelta delle sedi per la suddetta fascia contestualmente alla domanda di inserimento nelle GPS ai sensi del comma 4;*

c) *la terza fascia è costituita dagli aspiranti presenti in GPS di seconda fascia che presentano il modello di scelta delle sedi per la suddetta fascia contestualmente alla domanda di inserimento nelle GPS ai sensi del comma 4. Gli aspiranti inseriti in GPS solo in virtù del precedente inserimento in terza fascia delle graduatorie di istituto possono presentare domanda solo per le classi di concorso corrispondenti.*

2. *L'inclusione nelle graduatorie di istituto di seconda e terza fascia è disposta, per tutti gli aspiranti che ne abbiano titolo, in relazione alle istituzioni scolastiche indicate nel relativo modello di scelta delle sedi di cui al comma 1, lettere b) e c).*

Le graduatorie di istituto di prima fascia corrispondono alle graduatorie di prima fascia vigenti.

(...) 4. *L'aspirante a supplenza può presentare domanda per l'inserimento nelle graduatorie di istituto, contestualmente alla domanda di inclusione nelle GPS, indicando sino a 20 istituzioni scolastiche nella medesima provincia scelta per l'inserimento nella GPS, per ciascun posto comune, classe di concorso, posto di sostegno cui ha titolo.*

Dalla lettura della nuova disciplina emerge che il legislatore abbia inteso distinguere (così come già avveniva per le precedenti graduatorie, ma specificandolo espressamente) ulteriormente la posizione dei docenti in possesso del titolo dell'abilitazione all'insegnamento, che saranno destinati a essere inseriti nella prima fascia delle GPS e delle GIS, da coloro i quali – come nel caso oggetto del presente giudizio – siano in possesso della laurea unitamente ai 24 cfu, che saranno invece destinati a essere inseriti nella seconda fascia delle medesime graduatorie.

Inoltre, in merito all'ordine di selezione del personale docente da assegnare alle supplenze annuali o temporanee fino al termine delle attività didattiche, l'o. m. dispone che all'esito delle operazioni di immissione in ruolo, i posti ancora disponibili dovranno essere coperti prioritariamente, con i docenti dell'organico con contratto a tempo indeterminato in possesso di specifica abilitazione (o specializzazione sul sostegno). In subordine, nel caso di assenza di aspiranti in possesso del predetto titolo di abilitazione, il Dirigente potrà attingere dalle GAE e in ulteriore subordine dalle GPS (ove,



come visto, in prima fascia vi sono i docenti in possesso di abilitazione all'insegnamento e in seconda fascia i possessori della laurea unitamente ai 24 CFU) ovvero, infine dalle graduatorie di istituto (GIS).

Nonostante il chiaro intento legislativo, che si può dedurre dall'assetto normativo complessivamente considerato, il Giudice di prime cure ritiene di dover desumere, dalle norme di rango primario, l'equivalenza del titolo di laurea più 24 CFU al titolo abilitativo.

Con riferimento alla prima sopravvenienza, **d.l. 29/10/2019, n. 126** (*"Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti"*), convertito con modificazioni dalla l. 20/12/2019, n. 159, il Tribunale di Siena ritiene che nel caso di specie l'antinomia che in astratto verrebbe in essere, a seguito della predetta sopravvenienza normativa non sarebbe risolvibile mediante il criterio cronologico, bensì alla luce di un criterio "gerarchico interpretativo" (onestamente del tutto sconosciuto al nostro ordinamento) cfr. p. 19 sentenza impugnata.

Al riguardo si osserva che la L. del 20/12/2019, n. 159 ha introdotto nel nostro ordinamento all'art. 4: *"All'articolo 1, comma 107, della legge 13 luglio 2015, n. 107, le parole: "2019/2020" sono sostituite dalle seguenti: "2022/2023" ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: **"In occasione dell'aggiornamento previsto nell'anno scolastico 2019/2020, l'inserimento nella terza fascia delle graduatorie per posto comune nella scuola secondaria è riservato ai soggetti precedentemente inseriti nella medesima terza fascia nonché ai soggetti in possesso dei titoli di cui all'articolo 5, commi 1, lettera b), e 2, lettera b), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59"***.

Tale disposizione **non** determina affatto **un'antinomia all'interno del sistema – come ritenuto dal Giudice di prime cure – bensì dispone un'abrogazione espressa della precedente normativa**, configurando un nuovo dispositivo normativo che, in continuità con l'interpretazione ministeriale della precedente disciplina, rimarca senza più dubbi **la NON equivalenza del titolo di studio più 24 CFU con l'abilitazione all'insegnamento.**

Di conseguenza è del tutto errato e inutile il ricorso a fantasiosi metodi di risoluzione delle antinomie nel caso di specie - anzi delle "antinomie in astratto" (che per l'appunto in concreto non esistono, in quanto il precedente disposto normativo è stato abrogato dall'introduzione di norme successive) - alla luce del principio secondo cui *"in claris non fit interpretatio"*.

L'intervento in questione, infatti, ha esplicitato che i soggetti in possesso di 24 CFU possono iscriversi alla terza fascia: si tratta di una disposizione che si giustifica solamente se (a) i soggetti in possesso di 24 CFU non sono equiparati a tutti gli effetti ai soggetti in possesso di abilitazione all'insegnamento e (b) i soggetti in possesso di 24 CFU non possono iscriversi alla seconda fascia.



D'altra parte, appare evidente che non si tratta di una disposizione innovativa, ma di una disposizione che si limita a esplicitare un principio già immanente nel sistema, come già detto.

È utile a questo punto un'ulteriore considerazione al riguardo: il fatto che gli effetti del primo periodo dell'art. 1 comma 107 siano rinviati all'anno scolastico 2022/2023 non giova alla tesi della ricorrente, come ritiene il Giudice di prime cure, dal momento che l'impossibilità di iscrizione alla seconda fascia dei soggetti in possesso di 24 CFU non discende da tale disposizione, che preclude semmai, a far data dal 2022/2023, la possibilità di iscriversi finanche alla terza fascia a chi non sia in possesso di abilitazione all'insegnamento

Conseguentemente, nel rispetto della volontà del legislatore, anche la parziale dichiarazione di illegittimità dell'ordinanza ministeriale n. 60/2020 è del tutto errata in quanto anch'essa si pone in perfetta continuità con il quadro normativo già delineato e interviene a chiarimento e non in controtendenza rispetto allo stesso.

Da tutto quanto esposto deriva dunque che l'interpretazione fornita dal Giudice di prime cure, secondo la quale in via giurisprudenziale si sarebbe potuto ritenere che i soggetti abilitati fossero equiparati a quelli in possesso della laurea più i 24 cfu, è stata assolutamente smentita dall'intenzione espressa dal legislatore chiaramente dal quadro legislativo oggi vigente.

ISTANZA DI SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA DELLA SENTENZA DI PRIMO GRADO

Si richiede la sospensione dell'efficacia della sentenza di primo grado, anche *inaudita altera parte*, in via cautelare, sussistendo nel caso di specie tutti i requisiti per l'accoglimento dell'istanza: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

In primo luogo, con riferimento al *fumus boni iuris*, si rinvia a tutto quanto dedotto nel corso del presente atto e ai motivi di appello ivi espressi della sentenza di primo grado.

Con riferimento alla sussistenza del *periculum in mora*, preme rilevare che sussiste un orientamento favorevole al riconoscimento dei 24 CFU come titolo abilitante per l'inserimento nelle graduatorie di prima fascia GPS, presso la Sezione Lavoro del Tribunale di Siena (unica sezione di tale avviso di tutto il Distretto di Corte di Appello e una delle poche su tutto il territorio nazionale).

Ebbene, tale orientamento ha fatto sì, nel giro di pochi mesi, che numerosissimi docenti, tra coloro i quali hanno presentato domanda di inserimento oppure anche la sola la c.d. "messa a disposizione" nelle GPS dell'Ambito territoriale di Siena, presentassero ricorso al Tribunale di Siena, che sta via via decidendo in modo sfavorevole per l'Amministrazione le diverse cause.

Di seguito, si riporta l'elenco di tutti coloro hanno notificato presso l'esponente Avvocatura un ricorso esperito dinanzi al Tribunale di Siena nel corso del 2019-2020, al fine di ottenere la dichiarazione di validità della laurea più 24 CFU come titolo equiparato all'abilitazione.



L'elenco comunque non è esaustivo, attesa la perdurante introduzione di nuovi ricorsi e la immediata notificazione delle stesse al Ministero presso l'Avvocatura dello Stato.

	NUMERO RG LAV. TRIB. SIENA	NOME RICORRENTE
1.	744 - 2019	ESPOSITO PAOLA
2.	786-2019	ATTIANESE TERESA
3.	792-2019	CUCINELLA PASQUALE
4.	836 - 2019	SCARINZI CARMELA
5.	889 - 2019	ALOISIO MARCO
6.	955 - 2019	VENTURA GIUSY
7.	955 - 2019	VENTURA MARIA EUGENIA
8.	956-2019	GAROFALO FERDINANDO
9.	989-2019	COSTA GIOVANNI
10.	989-2019	COSTA ROSSELLA
11.	991 - 2019	AIELLO MARGHERITA MARIA
12.	1001 - 2019	CASSARINO CINZIA STEFANIA
13.	1001 - 2019	CONSOLE ANGELA
14.	1007-2019	GAROFALO PIETRO
15.	02 - 2020	PERILLO DOMENICO
16.	03-2020	PIZZORNO STEFANIA
17.	06 - 2020	FALISTOCCO BEATRICE
18.	06 - 2020	MASCI MASSIMILIANO
19.	06 - 2020	NERI SERENA
20.	06 - 2020	PROSTAMO ACHILLE
21.	87-2020	PIRILLO LEONILDA
22.	121-2020	LOPEZ VALENTINA
23.	139-2020	DI MARTINO EDUARDO
24.	139-2020	DIGLIO DARIO
25.	139-2020	MASELLI LUIGI
26.	140-2020	CELLI CIRO
27.	150-2020	CURRENTI NELLA
28.	150-2020	GALLO ANNA RITA
29.	150-2020	PIETRO CRISTINA
30.	150-2020	PIETRO VALENTINA
31.	150-2020	TINNIRELLO GIACOMO
32.	151-2020	BORRELLO GIUSEPPE
33.	152-2020	CARDAMONE ROSSELLA
34.	152-2020	DE LUCA DEBORE
35.	152-2020	SCARFATO ANNA
36.	187-2020	MIRAGLIA ANNA MARIA
37.	188-2020	BLASIO ANGELO
38.	188-2020	LINGUADOCIA GIOVANNI
39.	188-2020	RUSSO LUCIA
40.	188-2020	SCHETTINO ROSARIO
41.	228-2020	BRESCIA ANGELA
42.	228-2020	DI MEGLIO FEDERICO
43.	228-2020	GENTILE MARIA RAFFAELLA
44.	228-2020	MONTERISI LUIGI
45.	228-2020	RUGGIERO STEFANIA
46.	228-2020	SIDOTI CLAUDIA
47.	230-2020	SERVETTO CIRO
48.	237-2020	ANASTASI DANILO
49.	237-2020	DI SALVO FILIPPO



50.	237-2020	FINOCCHIARO GIUSEPPE GABRIELE
51.	238-2020	GALLUCCI FLAVIA
52.	238-2020	GUARINO TERESA
53.	238-2020	SALLEMI VINCENZO
54.	248 - 2020	MARINARI PASQUALE
55.	253 - 2020	RUOCCO GIUSEPPE
56.	279-2020	BONOMO DARIO
57.	279-2020	CANTALE FRANCESCA
58.	279-2020	MESSINA MARINELLA
59.	279-2020	TORRISI SALVATORE ALFIO
60.	281-2020	BENVENUTO MARIO INNOCENZO SALVO
61.	281-2020	BONARRIGO TIZIANA ELISABETTA
62.	281-2020	CAPITANI DOMENICO
63.	281-2020	CATROPPA LAURA
64.	281-2020	COCO ALESSANDRA
65.	281-2020	FAURI FRANCESCA
66.	281-2020	FEDERICO ROBERTA
67.	281-2020	GAIPA GIUSEPPE
68.	281-2020	MIGLIORE RAFFAELE
69.	281-2020	PATANÈ MARIA
70.	281-2020	VECCHIO RAIMONDO
71.	303-2020	CAMPAGNANO FILOMENA
72.	331-2020	MESSINESE FEDERICA
73.	348-2020	GIARRUSSO ADA
74.	353-2020	MANZI FEDERICA
75.	376-2020	ACERNESE FAUSTO
76.	376-2020	ALTAVILLA MARIO
77.	376-2020	BARELLA MANUELA
78.	376-2020	CAROSI MARIA CRISTINA
79.	376-2020	CAROTENUTO ERMINIA
80.	376-2020	CUOMO ANNA
81.	376-2020	DE ROSA LUCA
82.	376-2020	FERRARI MORENO
83.	376-2020	LAGANGA GIACOMO
84.	376-2020	LAGANGA LAURA
85.	376-2020	PIAVE NICOLO' ANTONIO
86.	376-2020	RUBIERO MARTINA
87.	376-2020	SECCHIERO LUCA
88.	376-2020	TRENTO ANGELA
89.	376-2020	VELLUSI GABRIELLA
90.	429-2020	STASI FABIO
91.	442-2020	CRAPANZANO CARMELO
92.	442-2020	DI SARNO DANIELA
93.	442-2020	SERGI DANIELE
94.	442-2020	TROTTA ALESSANDRO ANTONIO ANGELO
95.	445-2020	D'ANGELO CLAUDIO
96.	445-2020	LAGANGA SANZIO DANIELA
97.	446-2020	PALERMO FRANCO
98.	448-2020	BARILLARI BEATRICE
99.	448-2020	BURRESI GIULIO
100.	448-2020	CAPPELLI SERENA
101.	448-2020	CARLI CHIARA
102.	448-2020	CASELLI ILARIA
103.	448-2020	CIULLI CRISTINA
104.	448-2020	EZIO NUNZIA



105.	448-2020	INNOCENTI CECILIA
106.	448-2020	INNOCENTI PATRIZIA
107.	448-2020	LEPORI TANIA SOLANGE
108.	448-2020	MARTINI SERENA
109.	448-2020	RIZZO GIULIANA
110.	448-2020	SALVATI LUISA
111.	448-2020	SICA FRANCESCO
112.	461-2020	BIANCHI ARIANNA
113.	461-2020	LATORRACA ROSALBA
114.	461-2020	ORLANDUCCI LUCIA

È evidente che, avendo il contenzioso assunto ormai dimensioni “seriali”, qualora codesta Ecc.ma Corte di Appello non sospendesse l’efficacia della sentenza di primo grado del Tribunale di Siena, l’Ufficio Scolastico nelle more della definizione del contenzioso in grado di appello sarebbe costretto a dare esecuzione alla sentenza impugnata (oltre che a tutte quelle che prevedibilmente si impugneranno – ad oggi sono state infatti notificate alla esponente Avvocatura già numerose sentenze sfavorevoli aventi ad oggetto numerosissime posizioni di docenti ricorrenti), creando uno stravolgimento completo delle graduatorie dell’Ambito Territoriale di Siena e cagionando conseguentemente un pregiudizio irreparabile, sia all’Ufficio Scolastico in termini organizzativi sia, in termini di chance lavorative, a tutti gli altri docenti (magari anche in possesso dei 24 CFU, che non hanno esperito ricorso, o peggio, che pur avendolo esperito presso altro Tribunale non lo hanno vinto). Preme rilevare infine che il *periculum* sussiste tutt’oggi ed è attuale anche a seguito dell’introduzione della nuova normativa, laddove il ricorrente pretende di essere inserito, in sede di esecuzione della sentenza di primo grado, nella prima fascia delle nuove GPS, in attuazione di quanto disposto dal Giudice di prime cure, secondo cui il Ministero dovrebbe *“inserire il ricorrente nelle graduatorie attualmente vigenti e nelle successive, da approvarsi a seguito del prossimo procedimento di aggiornamento”*.

Il *periculum* di attuare una sentenza assolutamente erronea, inoltre, sussiste a maggior ragione se si considera che, a differenza di quanto ritenuto dal Giudice di prime cure, l’introduzione del nuovo d.m. e delle nuove GPS non costituiscono affatto un aggiornamento delle graduatorie precedentemente esistenti.

Alla luce di quanto sopra, si chiede in via cautelare la sospensione dell’efficacia della sentenza di primo grado.

Tanto dedotto e rilevato, il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, come sopra rappresentato e difeso rassegna le seguenti.

CONCLUSIONI



“Voglia codesta Ecc.ma Corte d' Appello, sezione Lavoro, previa sospensione, anche inaudita altera parte, in via cautelare dell'efficacia della sentenza di primo grado, fissare con decreto l'udienza per la comparizione delle parti, accogliere il presente ricorso in appello e, per l'effetto, respingere il ricorso proposto in primo grado.

Con vittoria di spese.”

Ai sensi dell'art. 14 del DPR. n. 115/2002, si dichiara che il valore della controversia è **indeterminato** e che pertanto l'importo dovuto a titolo di contributo unificato è pari a € **388,50, da prenotarsi a debito**, ai sensi dell'art. 11 del citato DPR, poiché l'appellante è “*amministrazione pubblica ammessa da norme di legge alla prenotazione a debito di altre imposte e spese a suo carico*”.

Si produce

- 1) Copia autenticata e sovrascritta della sentenza di primo grado
- 2) Messaggio di notificazione via pec della sentenza di primo grado
- 3) Ricorso introduttivo di primo grado notificato

Firenze, 22.12.2020

Il Procuratore dello Stato
Donatella Briganti

