

N.RAL 3243-1/2022



**TRIBUNALE DI FROSINONE**  
**Sezione Lavoro**  
**ORDINANZA EX ART. 700 C.P.C.**

Il Tribunale Frosinone, in funzione di Giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Rossella Giusi Pastore, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 7 Dicembre 2022, ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile di primo grado iscritta al Rg. n. 3243/2022, posta in deliberazione tra:

**CAPORASO CLEMENTINA,**

rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Rosario Bongarzone e Paolo Zinzi;

-ricorrente

E

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UFFICIO  
SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO – UFFICIO  
VII AMBITO TERRITORIALE PER LA PROVINCIA DI  
FROSINONE,** in persona del legale rappresentante p.t.,  
elettivamente domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Generale  
dello Stato

-Convenuta contumace

**OSSERVA**

Con ricorso ex art. 414 e 700 c.p.c., ritualmente notificato, SAMBUCCI NATASCIA ha convenuto in giudizio il



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE - UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO – UFFICIO VII AMBITO TERRITORIALE PER LA PROVINCIA DI FROSINONE, in persona del Ministro *pro tempore*, e ha chiesto “la disapplicazione, previa sospensiva, dell’ordinanza del Ministero dell’Istruzione prot. 112 del 06.05.2022 relativa alle Procedure di aggiornamento delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all’art. 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 laddove all’art. 7 prescrive che “..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 pieno iure...” con conseguente declaratoria del diritto degli istanti – docenti specializzati sul sostegno e abilitati su materia - ad essere inseriti in prima fascia gps con riserva e non relegati nella seconda fascia nonché a stipulare, sia pure con riserva, contratti di lavoro a tempo determinato ovvero ex art. 59 d.l. 73/2021 con il Ministero dell’Istruzione in quanto docenti che hanno conseguito il titolo entro il 31.05.2022 e che hanno presentato l’istanza entro tale data;

-nonché della nota M.I. 18095 dell’11.05.2022;

nonché della nota ministeriale n. 28597 del 29 luglio 2022 contenente istruzioni operative in merito agli incarichi da GPS;

nonché del decreto di pubblicazione delle graduatorie provinciali per l’inserimento in GPS per la provincia di Frosinone: provvedimento prot. 324 del 13.08.2022i n cui il ricorrente è stato inserito in prima fascia con riserva ai sensi dell’O.M. n. 112 impugnata e quindi con non luogo a procedere alla stipula del contratto individuale di lavoro

- nonché di ogni altro atto presupposto conseguente o comunque connesso

Per la declaratoria, anche in via cautelare mediante qualsiasi provvedimento cautelare ritenuto opportuno - del diritto di parte ricorrente ad essere inserito in prima fascia GPS nelle more dello scioglimento della riserva e del diritto dei docenti alla stipula dei contratti a tempo determinato e/o determinato finalizzato al ruolo ex art. 59 d.l. 73/2021”.



A fondamento della domanda, parte ricorrente ha esposto quanto segue:

- di essere docente precario e di aver conseguito, previa frequentazione di specifico corso, il titolo di specializzazione quali insegnanti di sostegno e/o alla abilitazione all'insegnamento sulla materia prima del 31.05.2022;
- di aver presentato istanza di inserimento in Gps nella provincia di Frosinone;
- di aver altresì presentato domanda di riconoscimento del titolo su sostegno ADSS in data 24.05.2022;
- che in data 6 maggio 2022 è stata pubblicata l'Ordinanza Ministeriale n. 112, con cui il Ministero dell'Istruzione ha regolamentato le "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";
- che con successiva nota dell'11 maggio 2022 prot. 18095 (doc.2) il Ministero ha reso note le istruzioni operative del Ministero dell'Istruzione con l'apertura della piattaforma telematica per la presentazione della domanda di inserimento in GPS;
- che tuttavia, per effetto dell'Ordinanza n.112, il titolo conseguito dalla ricorrente all'estero è privo di qualsiasi effetto e in attesa del riconoscimento ad opera del Ministero non avrà alcuna efficacia per il conseguimento di incarichi di supplenza;
- che la ricorrente infatti, pur inserita in prima fascia con riserva, non potrà sottoscrivere alcun contratto con l'Amministrazione Scolastica;
- di occupare in particolare la posizione 260 per ADSS, posizione 293 per A046, in graduatoria GPS della Provincia di Frosinone;
- che l'Ufficio Scolastico resistente ha stipulato contratti a tempo determinato (anche ex art. 59 d.l. 73/2021 – finalizzati all'immissione in ruolo) con docenti aventi punteggio inferiore nelle medesime sedi indicate da parte ricorrente nel modello di scelta delle sedi.

Ciò premesso, parte ricorrente ha dunque dedotto la illegittimità dell'art. 7 dell' OM 112/2022 che in sostanza prevede un arretramento della tutela per gli aspiranti in possesso di titolo



riconosciuto all'estero, nelle more del riconoscimento del titolo stesso, in quanto gli stessi, pure inseriti nella prima fascia con riserva, sono impossibilitati a procedere alla stipula del contratto individuale di lavoro.

La ricorrente ha ancora allegato la violazione del criterio dello scorrimento della graduatoria, in quanto gli incarichi di supplenza sulle sedi indicate dalla ricorrente nella domanda sono state attribuite ad aspiranti inseriti nella GPS di prima fascia, con punteggio inferiore a quello posseduto dalla ricorrente.

Sul periculum in mora, la parte ricorrente ha evidenziato che il permanere della impossibilità di procedere alla stipula di contratto individuale di lavoro determina, irreparabilmente, l'impossibilità per parte ricorrente di prestare servizio e di accumulare esperienza lavorativa e punteggio non reintegrabili ex post.

IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE- UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO – UFFICIO VII AMBITO TERRITORIALE PER LA PROVINCIA DI FROSINONE, pur regolarmente citato non si è costituito in giudizio.

\*\*\*

Va premesso che l'art. 700 c.p.c. testualmente recita: " chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria questo sia minacciato da un pregiudizio imminente ed irreparabile , può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza (...) per assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito ".

Come è noto, la tutela cautelare ex art. 700 c.p.c. può essere accordata solo ove ricorrano i requisiti del :

- fumus boni iuris, verosimile fondatezza della domanda, accertata in una prima sommaria valutazione ,
- periculum in mora, pericolo che nel tempo necessario per far valere il diritto in via ordinaria questo possa subire un pregiudizio grave ed irreparabile.



La stessa tutela presenta inoltre il carattere della sussidiarietà, previsto testualmente nella prima parte dell'art. 700 (ove si precisa che la possibilità della tutela ivi prevista sussiste solo "fuori dai capi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo") nel senso che il Giudice può pronunciare provvedimenti di tipo non predeterminato dalla legge solo col duplice limite che :

- l'esigenza alla quale soccorrono non sia già conseguibile con altra misura cautelare tipica,
- il provvedimento appaia idoneo ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito.

Nel caso in esame osserva il Giudicante che sussistono entrambi i presupposti richiesti per la concessione della tutela cautelare.

Giova in via preliminare chiarire il petitum e la causa petendi oggetto del presente giudizio.

Parte ricorrente, premesso di essere docente non di ruolo e di aver conseguito il titolo di specializzazione quale insegnante di sostegno e l'abilitazione all'insegnamento sulla materia prima del 31.05.2022 e di aver quindi presentato istanza di inserimento in Gps nella provincia di Frosinone, ha allegato di essere stata inserita in GPS in prima fascia con riserva, in posizione 260 per ADSS e posizione 293 per A046.

Parte ricorrente, con il presente ricorso, contesta quindi l'illegittimità dell'OM 112/2022 laddove non permette ai docenti inseriti in prima fascia con riserva la stipula dei contratti a tempo determinato con l'Amministrazione Scolastica.

Occorre in via preliminare inquadrare brevemente la disciplina normativa e contrattuale applicabile al caso di specie.

Deve premettersi che l'Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10 luglio 2020 ha previsto la costituzione per ciascuna Provincia di *Graduatorie Provinciali per le Supplenze*, finalizzate (in subordine allo scorrimento delle *Graduatorie ed Esaurimento*) all'attribuzione delle supplenze sia annuali che temporanee.



In particolare, le suddette Graduatorie Provinciali per le Supplenze, G.P.S., sono utili e valide per gli incarichi a tempo determinato per il biennio 2022/2024 e sono state istituite dal Decreto Legge n. 126 del 2019 e dal decreto Legge n. 22 del 8 aprile del 2020 e disciplinate, in prima applicazione, dall'Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10 luglio del 2020 e poi dall'Ordinanza Ministeriale n. 112 del 2022 e dalla Circolare Ministeriale n. 28597 del 29 luglio del 2022.

Le GPS, ai sensi dell'articolo 3, comma 9, dell'Ordinanza Ministeriale n. 112 del 6.5.2022, sono così articolate:

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

*2. abilitazione specifica su altra classe di concorso o per altro grado;*

*3. precedente inserimento nella seconda fascia delle GPS per la specifica classe di concorso;*

*Per le classi di concorso di cui alla tabella B dell'Ordinamento classi di concorso, possesso del titolo di studio ed eventuali titoli aggiuntivi previsti dalla normativa vigente per la specifica classe di concorso e di uno dei seguenti requisiti:*





1. possesso di 24 CFU/CFA, acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra-curricolare nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche;
2. abilitazione specifica su altra classe di concorso o per altro grado;
3. precedente inserimento nella seconda fascia delle GPS per la specifica classe di concorso.”

L'Art.3 O.M. cit. ha quindi in particolare previsto che per le scuole secondarie di primo e secondo grado possono essere inseriti nella prima fascia delle suddette G.P.S. gli aspiranti muniti del titolo di abilitazione, e nella seconda fascia coloro che, come la ricorrente, erano precedentemente inseriti nella seconda fascia delle GPS per la specifica classe di concorso; (art. 3, comma 8 O,M. cit).

Infine, l'art. 7, comma IV lett. e) dell'O.M. 112/2022 prevede che nell'istanza per l'aggiornamento delle relative graduatorie ogni aspirante dichiara: “*e) i titoli di accesso richiesti, conseguiti entro la data di scadenza del termine stabilito per la presentazione della domanda, con l'esatta indicazione delle istituzioni che li hanno rilasciati. Possono altresì essere inseriti con riserva nella prima fascia coloro che conseguono l'abilitazione o la specializzazione sul sostegno entro il 20 luglio; la riserva è sciolta negativamente qualora il titolo non venga conseguito entro tale data, determinando l'inserimento dell'aspirante nella fascia spettante sulla base dei titoli effettivamente posseduti. Qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero e riconosciuto dal Ministero, devono essere altresì indicati gli estremi del provvedimento di riconoscimento del titolo medesimo; 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.

L'art. 7. Comma IV cit. dunque prevede l'inserimento con riserva in GPS per i docenti qualora abbiano conseguito il titolo di accesso all'estero e ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia e finchè il titolo di accesso non venga riconosciuto in Italia tale inserimento con riserva non dà titolo all'individuazione in qualità di avente titolo alla stipula di contratto.

Orbene, parte ricorrente contesta l'illegittimità dell'OM 112/2022 laddove non permette ai docenti inseriti in prima fascia con riserva, la stipula dei contratti a tempo determinato con l'Amministrazione Scolastica in quanto la disciplina contenuta nel nuovo O.M. di fatto prevede un arretramento di tutela degli aspiranti docenti in possesso del titolo di abilitazione conseguito all'estero rispetto a quanto previsto dalla O.M. n. 60/2020.

L'impostazione di parte ricorrente in ordine alla illegittimità della previsione di cui all'art. 7, comma IV lett. e) cit è condivisibile in quanto l'inserimento con riserva non può impedire la stipula del contratto individuale di lavoro dovendo invece l'amministrazione procedere egualmente alla stipula del contratto individuale di lavoro sia pur sottoposto alla condizione risolutiva del mancato riconoscimento del titolo conseguito all'estero.

Già la giurisprudenza amministrativa aveva in passato affermato 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 procedurali 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". (Tar Lazio, sez. terza bis., pronuncia n. 03500/2019).*

Ad avviso del Giudicante, infatti, non avrebbe senso ammettere un aspirante con "riserva" nelle Gps per poi precludergli l'accesso alla fase finale, ovvero la possibilità di essere destinatario di un contratto di lavoro, cui la stessa ammissione con riserva è preordinata.

Né se ne ravvisa una ragione obiettiva in quanto anche nel caso in cui il docente inserito con riserva nelle Gps stipulasse il contratto di lavoro con l'Amministrazione Statale e successivamente alla stipula del predetto contratto non gli venga riconosciuto il titolo di accesso conseguito all'estero, esiste in ogni caso la possibilità per l'Amministrazione di condizionare gli effetti del contratto, nelle more stipulato con il riservista, in quanto si realizzerebbe la condizione risolutiva che consente alla Pa di liberarsi legittimamente dal vincolo.

Pertanto, il mancato riconoscimento del titolo conseguito all'estero è imputabile, in assenza di elementi di segno contrario, all'inerzia dell'Amministrazione che non ha evidentemente provveduto a definire la procedura di riconoscimento nei termini stabiliti.

Pertanto, ad avviso del Giudicante, la mancata definizione del procedimento di riconoscimento del titolo di accesso conseguito all'estero, essendo imputabile esclusivamente all'Amministrazione Statale non può pregiudicare il docente compromettendone il suo diritto all'assunzione.

Pertanto, un siffatto meccanismo era stato già previsto dall'ordinanza ministeriale n. 60/2020 valevole per i conferimenti



degli incarichi di supplenza per l'a.s. 2020/2021 e 2021/2022, in quanto prevedeva che gli aspiranti docenti, nelle more del riconoscimento del titolo, venivano inseriti in prima fascia GPS e agli stessi veniva consentita la stipula del contratto individuale di lavoro sia pur con riserva, ovvero condizionato risolutivamente allo scioglimento negativo della riserva.

Va ancora osservato che l'art. 19, commi 3-bis e 3-ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, in forza del quale è stata emessa l'ordinanza ha modificato l'articolo 2, comma 4-ter, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22 – che ha delineato le G.P.S. – sostituendo alle parole "2020/21 e 2021/22, anche in deroga all'articolo 4, comma 5, della predetta legge, con ordinanza" le seguenti: "2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024" senza apportare alcuna altra modifica. Pertanto, la normativa primaria rispetto alla vigente disciplina si è limitata a dilatare i termini di applicazione temporale della norma spostando il termine della regolamentazione agli anni scolastici 2022/2023 e 2023/2024 senza nulla prevedere in ordine a ulteriori limitazioni per gli aspiranti in possesso del titolo conseguito all'estero in attesa di riconoscimento.

Peraltro, nello stesso senso si è espressa la giurisprudenza amministrativa. In particolare, il Tar Lazio con ordinanza n. 5873/2022 del 23.06.2022 ha statuito 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...".*

L'Ordinanza del Tar è stata confermata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 6725/2022 del 14.09.2022.

Sulla base delle considerazioni di cui sopra, deve ritenersi, nei limiti della cognizione sommaria che caratterizza la presente fase di giudizio, che l'art. 7, comma 4, lett. e) dell'O.M. 112/2022, nella parte in cui non consente la stipula dei contratti a tempo determinato in caso di mancata definizione del procedimento di riconoscimento del titolo di accesso conseguito all'estero debba essere disapplicato, risultando viziato da eccesso di potere in quanto contrario ai principi di ragionevolezza, buon andamento e logicità dell'agere amministrativo.

Orbene, risulta dagli atti di causa che parte ricorrente è collocato nelle GPS della Provincia di Frosinone, prima fascia in posizione 261 per ADSS, e posizione 293 per A046 (all. 11 ricorso) .

Risulta altresì che docenti aventi punteggio inferiore alla ricorrente (all. 9 ricorso) sono risultati destinatari di supplenze nelle medesime sedi indicate da parte ricorrente nel modello di scelta delle sedi, come a titolo esemplificativo il docente Panacci Denise – ADSS – in posizione 262, il docente Del Negro Raffaella – ADSS – in posizione 264, la docente Costantini Michela – ADSS in posizione 267 e Pozzuoli Emanuela – ADSS – in posizione 269 (all. 9 ricorso).

In conclusione, deve ritenersi che la ricorrente aveva diritto ad incarichi di supplenza sulle sedi da essa indicate, che invece illegittimamente sono stati attribuiti invece ad aspiranti, sempre inseriti nella GPS di prima fascia, con punteggio inferiore a quello della ricorrente.



Ritiene tuttavia il Giudicante, che l'assegnazione delle supplenze deve essere effettuata secondo il criterio meritocratico (costituzionalmente garantito dagli articoli 3,51 e 97) della posizione e del punteggio di graduatoria. Invero tale criterio meritocratico può essere derogato solo nei casi di riserve e precedenza ex Legge 104 del 1992, e nessun altro criterio alternativo basato sull'ordine di preferenza espresso in domanda può ritenersi maggiormente meritevole di adozione.

In conclusione, in assenza di elementi di segno contrario, e ritenuto di dover disapplicare l'art. 7, comma 1 let. E) O.M. 112/2022, deve ritenersi che parte ricorrente, ha diritto ad un incarico di supplenza in una delle sedi indicate nella domanda.

Sussiste altresì il periculum in mora.

Come correttamente evidenziato dalla parte ricorrente, il mancato accoglimento della istanza cautelare determinerebbe un evidente pregiudizio attuale e irreparabile, in quanto non risarcibile per equivalente economico, sia in termini di punteggio e di conseguente crescita della professionalità. La mancata maturazione del punteggio di servizio per l'anno scolastico 2022/2023 condurrebbe inevitabilmente all'incremento del distacco tra chi si è visto assegnare un incarico annuale a tempo determinato, magari illegittimamente, e chi, come le odierne parti reclamate non ha ricevuto incarichi o ha ricevuto mere supplenze brevi.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto.

Le spese di lite sono liquidate all'esito del già instaurato giudizio di merito.

P.Q.M.

1. previa disapplicazione dell'art. 7 dell'OM 112/2022, accerta e dichiara il diritto della parte ricorrente alla stipula dei contratti a tempo determinato da prima fascia GPS Provincia di Frosinone,



classi di concorso A046 - ADSS della Provincia di Frosinone, presso una delle sedi indicate in domanda e secondo l'ordine di priorità, con conseguente condanna delle Amministrazioni resistenti ad effettuare la suddetta assegnazione di incarico in favore della ricorrente con l'adozione di tutti i provvedimenti necessari;

3. Rinvia la regolazione delle spese di lite all'esito della definizione del giudizio di merito;

2. Fissa l'udienza ex art. 420 c.p.c. per il **2 Marzo 2023, ore 13.30.**

Si comunichi.

Frosinone, 28 Dicembre 2022

Il Giudice del Lavoro  
Rossella Giusi Pastore

