



## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

### **ON. TRIBUNALE DI MESSINA**

#### **– SEZIONE LAVORO –**

**(G.U.L. dott.ssa Bellino; RG n. 6675/2022/ ud. 10/03/2023)**

#### **Memoria difensiva**

Per il **MINISTERO dell'ISTRUZIONE, dell'UNIVERSITA' e della RICERCA - Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia e Ufficio VIII - Ambito territoriale per la provincia di Messina** (C.F.: 80005000833), in persona del Dirigente p.t., rappresentato e difeso, ai sensi dell'art. 417 bis, comma 1 c.p.c., come introdotto dall'art. 42, D.Lgs 31 marzo 1998, n°80 e succ. modif. dalla Dr.ssa Alessandra Meliadó (C.F. MLDLN74R62F158L), funzionario in servizio presso lo stesso ufficio territoriale, legalmente domiciliata per la gestione del contenzioso del lavoro di cui all'art. 12 bis, D. Lgs 3 febbraio 1993, n°29, come introdotto dall'art. 7 D.Lgs n°80 del 31 marzo 1998, presso la sede del predetto Ambito Territoriale di Messina, sita in Messina, Via San Paolo. 361 ex IAI, pec: [uspme@postacert.istruzione.it](mailto:uspme@postacert.istruzione.it);

**resistente**

**contro**

**TOLLA Angelica e altri**, rappresentati e difesi dall'avv. Mariaconcetta Milone;

**ricorrenti**

#### **In fatto ed in diritto**

I ricorrenti, con ricorso ex art. 700 c.p.c. hanno adito l'intestato Tribunale per l'accertamento del diritto al riconoscimento della valenza abilitante del proprio diploma di laurea, congiunto al possesso dei 24 crediti formativi universitari nelle materie socio – psico – pedagogiche ed in metodologie e tecnologie didattiche, ai fini dell'inserimento nella Prima Fascia delle Graduatorie provinciali per le supplenze e nella Seconda fascia delle graduatorie di Istituto per le classi di concorso A021, A045, A046 e A047.

Con il deposito del presente atto, si costituisce in giudizio l'Amministrazione resistente, che contesta la fondatezza del ricorso proposto, chiedendo il rigetto delle domande formulate per come di seguito argomentato.

#### **1. Eccezione di giurisdizione**

Si eccepisce preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

Si rileva in via preliminare il difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario adito, trattandosi di materia che l'art. 63 c. 4 del D.lgs. n. 165 del 30.03.2001 devolve alla giurisdizione del giudice amministrativo. A tenore della citata disposizione “restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”.

Per procedura concorsuale si intende “quel complesso di atti che inizia con il bando e termina con l'atto di approvazione della graduatoria finale, finalizzato alla valutazione dei candidati; pertanto, vi rientrano tutte le procedure fondate su una logica selettiva”.





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

La questione prospettata e la conseguente invocata pronuncia giudiziale rientrano senz'altro nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo, con conseguente difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale.

Le Graduatorie provinciali per le Supplenze, così come le Graduatorie di istituto ad esse connesse, presentano tutti gli elementi caratteristici della procedura concorsuale pubblica ovverosia un bando iniziale, la fissazione dei criteri valutativi dei titoli, la valutazione dei titoli dei candidati, la formazione di una graduatoria finale.

La presenza di siffatte caratteristiche porta quindi ad affermare che, nelle relative controversie, vengono in rilievo non meri atti di gestione di una graduatoria già formata, ma vizi attinenti ad una procedura finalizzata alla sua formazione, avente appunto connotati tipicamente concorsuali. Anche nel caso di specie, pertanto, la giurisdizione sulla legittimità di quanto attiene al processo selettivo, relativa peraltro nel caso di specie alla valenza o meno abilitante da attribuire a determinati titoli, va devoluta al giudice amministrativo.

Il Ministero dell'Istruzione, infatti, nel momento in cui ha emanato l'O.M. 60/2020, ha agito come amministrazione incaricata di provvedere alla regolamentazione delle graduatorie, non come datore di lavoro del singolo docente. Del resto, un atto generale e astratto difficilmente può essere considerato come atto di gestione di uno specifico rapporto lavorativo.

L'atto gestorio "a valle", col quale l'Amministrazione ha inserito l'odierna ricorrente nella II fascia delle Graduatorie provinciali per le Supplenze relative alle classi di concorso dalla stessa prescelte e nella III fascia della graduatorie d'istituto ad esse connesse, anziché rispettivamente nella prima e nella seconda fascia, deve essere comunque ascritto all'esercizio di poteri pubblicistici, specie in considerazione del fatto che l'inserimento nelle graduatorie d'istituto è equiparato ad un concorso pubblico (CdS 5795/14 e, in senso conforme, CdS 7773/2012). Come da ultimo chiarito dal Consiglio di Stato (sentenza n. 2007 del 09.03.2021) "nelle controversie riguardanti le graduatorie di istituto ricorrono tutti gli elementi caratteristici della procedura concorsuale pubblica: il bando iniziale, la fissazione dei criteri valutativi dei titoli, la presenza di un Commissione incaricata della valutazione dei titoli dei candidati, la formazione di una graduatoria finale".

Si chiede, pertanto, che venga dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

### ***2. Eccezione di incompetenza territoriale***

In via subordinata, anche a voler riconoscere la competenza del Giudice ordinario, si eccepisce l'incompetenza territoriale del Tribunale adito.

Nel caso di specie, infatti, **nessuno dei ricorrenti è inserito nelle Graduatorie Provinciali per le Supplenze di Messina né ivi presta attività lavorativa. In particolare, si evidenzia come i ricorrenti Chiera Milda e Rollo Mauro risultano inseriti nelle GPS di Brindisi**. Si allegano, a riprova di quanto eccepito, le domande di inserimento in GPS dei predetti ricorrenti le relative schermate Sidi. **Gli altri ricorrenti non risultano invece iscritti in alcuna delle Graduatorie Provinciale per le Supplenze. Non radica certamente la competenza del Tribunale adito la circostanza per cui i ricorrenti abbiano offerto disponibilità all'insegnamento (c.d. messa a disposizione) nella provincia di Messina. L'istituto della messa a disposizione differisce dalle graduatorie provinciali per le supplenze, risolvendosi in una semplice**





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

comunicazione di disponibilità all'insegnamento, che nulla ha a che vedere con le graduatorie nelle quali vorrebbe poter essere incluso quale docente abilitati. Così come chiarito dalla circolare ministeriale n. 25089 del 06.08.2021, i dirigenti scolastici, infatti, si avvalgono di aspiranti docenti che abbiano presentato istanza di MAD esclusivamente all'atto dell'esaurimento della graduatoria di istituto, ivi comprese le graduatorie delle istituzioni scolastiche viciniori. **Vige la regola secondo cui un docente inserito in GPS non può presentare istanza di MAD.** Solo per far fronte alla perdurante emergenza sanitaria e al fine di consentire alle scuole di attribuire le cattedre o le ore ancora disponibili, la nota prot. 29502 del 27.09.2021 ha consentito in via eccezionale, limitatamente all'anno scolastico in corso, di procedere alla nomina del personale docente messosi a disposizione anche se incluso in GPS o in graduatorie di istituto di altre province. **La nomina dell'aspirante messosi a disposizione può essere disposta esclusivamente dopo l'effettiva conclusione delle operazioni di nomina dalle GPS nell'ambito territoriale di riferimento e in quello nel quale è incluso lo stesso aspirante.** È necessario altresì che siano esaurite le graduatorie di istituto della scuola interessata e delle scuole viciniori.

Ai sensi dell'art. 413 c.p.c. *“Competente per territorio per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è il giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto o era addetto al momento della cessazione del rapporto”.*

In identica ipotesi, infatti, codesto illustrissimo Tribunale ha dichiarato la propria incompetenza territoriale così motivando *“Al riguardo, va evidenziato che secondo l'orientamento della Corte di Cassazione, condiviso da questo decidente, “La competenza per territorio sulla domanda del docente precario volta ad ottenere l'iscrizione nelle graduatorie permanenti costituite in diverse province spetta al tribunale del luogo in cui l'insegnante, al momento dell'introduzione della lite, presta la propria attività lavorativa, in ragione del collegamento funzionale tra il rapporto in essere e la pretesa alla costituzione di quello successivo”*(v. Corte Cass. ord. n. 162/2019). *Secondo il criterio del c.d. rapporto di lavoro virtuale “la competenza per territorio in relazione a domanda diretta alla costituzione del rapporto di lavoro alle dipendenze di una P.A., volta all'accertamento del diritto di un insegnante all'inclusione nella graduatoria dell'ufficio scolastico provinciale, con conseguente immissione in ruolo e sottoscrizione del contratto a tempo indeterminato, spetta, in difetto di un rapporto già in essere, al giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio dove il ricorrente chiede di essere assunto, dovendosi stabilire, agli effetti dell'art. 413, quinto comma, cod. proc. civ., un'equazione fra rapporto di lavoro già costituito e rapporto di lavoro virtuale”* (v. Cass. n. 10697/2015). *A giudizio di questo decidente, deve aversi riguardo alla provincia di Bari che gestisce le GPS-GI di attuale iscrizione della ricorrente, apparendo irrilevante la circostanza che l'istante ha presentato domanda di messa a disposizione (c.d. MAD) presso Istituti scolastici della provincia di Messina, tenuto conto della domanda formulata in ricorso e dell'attuale inserimento in graduatorie”* (Tribunale di Messina, sez. lav., 17 marzo 2022 nel procedimento n. 3734/2021 R.G – GUL dott.ssa Bonanzinga).

**Si chiede, pertanto, che il Tribunale adito dichiari la propria incompetenza territoriale in favore del Tribunale di Brindisi, quanto ai ricorrenti Chiera Milda e Rollo Mauro;**

**analogamente, si chiede la dichiarazione di incompetenza territoriale con riferimento agli altri ricorrenti,** posto che questi, avendo presentato MAD nella provincia di Messina, non possono richiedere l'inserimento nelle GPS della stessa provincia: condizione caratterizzante le stesse MAD che devono essere





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

necessariamente presentate in province diverse da quelle di inserimento in graduatoria per essere utili allo scopo.

### **3. Sulla valenza abilitante dei 24 CFU**

In ordine al **valore abilitante del titolo di studio congiunto ai 24 CFU**, occorre preliminarmente riassumere i punti salienti della normativa che regola la materia.

Il DL n. 126/2019, recante “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 legge 20 dicembre 2019, n. 159 e, in particolare, l’articolo 1-quater, recante “Disposizioni urgenti in materia di supplenze”, ha introdotto modificazioni all’articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all’articolo 1, comma 107, della legge 13 luglio 2015, n. 107, volte all’introduzione di graduatorie provinciali per l’assegnazione di contratti a tempo determinato su posti di supplenza annuale o sino al termine del servizio.

Il DL 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 06 giugno 2020, n. 41 e, in particolare, l’articolo 2, comma 4-ter, ha statuito che *“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, e 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, comma 5, della predetta legge, con ordinanza del Ministro dell’Istruzione ai sensi del comma 1 al fine dell’individuazione nonché della graduazione degli aspiranti.”*.

Si è provveduto pertanto, con Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10.07.2020, a normare le neocostituite GPS.

Le nuove Graduatorie Provinciali per le supplenze hanno validità biennale e contengono rispetto al passato due sole fasce di appartenenza.

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 (24 CFU);
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;





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

ii. 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 dei titoli di cui all'articolo 5, comma 2, lettera b), del D.lgs 59/17 (24 CFU);
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.

Per l'inserimento nella Prima fascia delle Graduatorie provinciali delle supplenze e nella Seconda fascia delle Graduatorie di Istituto è dunque necessario essere in possesso di specifica abilitazione.

I superiori requisiti sono stati confermati dall'art. 3 dell'O.M. n. 112 del 06.05.2022, che ha disciplinato la procedura di aggiornamento biennale della Graduatorie provinciali di supplenza.

Non è possibile confondere il sistema di reclutamento dei docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado con il possesso dell'abilitazione all'insegnamento.

Per partecipare al concorso a cattedre su materia è necessario, ai sensi del d.lgs 59/2017, 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-psicopedagogiche e didattiche (art.5, commi 1 e 2, lettere a e b). Fino al 2024/2025 gli ITP sono esonerati dal requisito dei 24 CFU (art.22, comma 2);
- abilitazione sulla specifica classe di concorso (art.5, comma 1);
- abilitazione in altra classe di concorso o altro grado di istruzione e possesso del titolo di accesso nella classe di concorso per cui si concorre (art.5, comma 5).

Orbene l'art. 5 del citato d.lgs 59/2017 così statuisce: "Il superamento di tutte le prove concorsuali, attraverso il conseguimento dei punteggi minimi di cui all'articolo 6, costituisce abilitazione all'insegnamento per le medesime classi di concorso".

Nell'attuale ordinamento, dunque, l'abilitazione all'insegnamento si consegue a seguito di superamento delle prove concorsuali. **Il possesso del titolo di studio congiunto con i 24 CFU costituisce unicamente titolo di accesso a dette procedure concorsuali, ai sensi dei commi 1 e 2 del sopra citato articolo 5.**

Il D.Lgs. n. 59/2017 ha, da un lato, introdotto un sistema che, senza rinunciare al percorso formativo, lo coniuga nuovamente con la prova concorsuale, intesa come selezione accertativa ambivalente, e con il possesso dei crediti formativi universitari (almeno 24) acquisiti nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e in quelle concernenti le metodologie e le tecnologie didattiche, conseguibili sia come crediti curricolari che come crediti aggiuntivi, secondo quanto previsto ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 5, commi 1 e 2, dall'altro ha preservato la spendibilità dell'abilitazione per coloro che l'avessero conseguita nella vigenza dell'antecedente disciplina di reclutamento ordinario.







## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

La conclusione che fa derivare, dalla introdotta alternatività tra i due requisiti di cui all'art. 5, una sostanziale equipollenza del secondo al primo è anzitutto smentita dalla formulazione della disposizione in parola.

La struttura del testo differenzia nettamente il possesso dell'abilitazione in raffronto ai requisiti successivamente introdotti: mentre la titolarità di abilitazione accede, anche in termini di evidenza visiva, alla disposizione d'apertura dell'articolo di legge, a rimarcare la valenza, centralità e preminenza della specifica previsione nell'ambito della più articolata disciplina dettata, i secondi si pongono quali "ulteriori e speciali" rispetto alla prima, del che rende plasticamente testimonianza – non da ultimo - la scelta stilistica dell'elencazione per capi distinti (a-b) preceduta dall'espressione "possesso congiunto", a ribadire l'assoluta incomparabilità dei predetti elementi, da soli o unitamente, al supposto primo referente (l'abilitazione).

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 sono dunque rinvenibili nel disposto ricordato, in quanto *quod lex non dixit noluit*.

Le richieste avanzate sono quindi chiaramente infondate in quanto, in assenza di un'espressa equiparazione legislativa, non è consentito riconoscere valore abilitante al possesso dei 24 crediti formativi, utili esclusivamente per l'accesso alla seconda fascia delle GPS e alla terza fascia delle Graduatorie d'Istituto se posseduti unitamente al titolo di accesso per la specifica classe di concorso. Ancora oggi, infatti, l'abilitazione è subordinata al superamento di un ben più gravoso percorso formativo rispetto ai 24 CFU.

Ragionando al contrario, l'equiparazione richiesta determinerebbe un'abrogazione o comunque una sostanziale inutilità dei percorsi formativi previsti dal legislatore ai fini del conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento.

Va, infatti, ribadito che il D.Lgs. n. 59/2017 si inserisce sempre e comunque esclusivamente nella complessiva disciplina di riassetto del reclutamento sulla scuola secondaria a tempo indeterminato, mentre il contenzioso qui in rilievo afferisce a conferimento di supplenza previa chiamata dalle neocostituite GPS e Graduatorie di Istituto.

In assenza di un'espressa equiparazione legislativa, dunque, non è possibile riconoscere valore abilitante al possesso di tali crediti formativi.

Secondo tale assunto, dunque, 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 ottenimento 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 I fascia delle GPS e nella II fascia delle Graduatorie di circolo e d'istituto. Si tratta, infatti, di graduatorie da cui gli Uffici Scolastici Provinciali, per quanto riguarda le GPS, e i dirigenti scolastici, per quanto riguarda le Graduatorie d'Istituto, attingono per individuare i docenti a cui assegnare incarichi di supplenza, i quali entreranno direttamente a





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

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 supplenza.

Ad oggi, infatti, l'abilitazione, come si è visto, è subordinata al superamento di un percorso formativo ben più gravoso rispetto a quello che conduce al conseguimento dei 24 CFU.

Ragionando al contrario, l'equiparazione richiesta dal ricorrente 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 hanno dovuto affrontare fino ad oggi TFA, PAS e SSIS con evidenti maggiori sforzi in termini di tempo e di impegno. Inoltre, l'equiparazione di fatto renderebbe inutile la distinzione tra la I e la II fascia delle GPS e tra la II e III fascia delle graduatorie d'Istituto, facendo venir meno l'unico effettivo criterio di discriminazione, ovvero il possesso dell'abilitazione.

L'opzione normativa di valorizzare i percorsi formativi e l'esperienza maturata dai docenti per il conferimento anche delle supplenze è ragionevole, atteso l'interesse dell'amministrazione alla selezione di personale che dia maggiori garanzie di professionalità, per tale motivo l'iscrizione nella prima fascia delle graduatorie attribuisce maggiori chances ai fini di una eventuale supplenza.

***“Alcuna violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Cost., pare nella specie ricorrere, al contrario essendo possibile la previsione di un trattamento differenziato a fronte di diversi presupposti e situazioni. In mancanza del presupposto ma inesistente titolo equipollente equiparabile all'abilitazione, non può ritenersi discriminatorio un trattamento che valorizzi appunto tale diversità di condizione.” (Sent. Tribunale di Catania Sezione Lavoro del 16.02.2022 resa nel giudizio RG 1384/2021).***

Va osservato, poi, che non esiste un diritto (qualora anche esistente sulla base del quadro delle norme di fonte primaria richiamato) allo svolgimento dell'attività di docenza che possa considerarsi compromesso dal mancato inserimento nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze. Innanzitutto, è bene precisare che la presenza in qualunque fascia delle graduatorie non è di per sé garanzia assoluta di assunzione. Ad ogni convocazione si presentano una serie di imprevedibili casistiche che incidono non solo sulle operazioni in corso ma anche sulle convocazioni future. Resta inteso che l'iscrizione nella seconda fascia delle graduatorie di istituto offre soltanto maggiori chance di ottenere supplenze annuali e fino al termine delle attività didattiche, ma non costituisce affatto un requisito di accesso ad una supplenza pubblica, senz'altro consentita al personale in possesso dei 24 CFU, avente titolo per l'inserimento nella terza fascia delle graduatorie di istituto (e, oggi, anche seconda fascia delle GPS).

Del resto, deve evidenziarsi che il possesso dell'abilitazione non è richiesto per l'inserimento nelle GPS e nelle graduatorie di istituto - e quindi per l'accesso all'insegnamento in genere - ma soltanto per l'inserimento in una fascia superiore di tali graduatorie, e quindi ai ben più limitati fini di una precedenza nell'ordine di chiamata per le supplenze. Se così è, deve escludersi non solo il contrasto della normazione di rango secondario con quella primaria, ma anche il contrasto di quest'ultima con la costituzione e la normativa comunitaria. **Ci si chiede in quale contraddizione sia incorso il Ministero se per ammissione della stessa difesa di**





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

**controparte la ricorrente è in possesso del solo diploma di laurea e dei 24 CFU ma non dell'abilitazione e, per questo, può essere inserita in II fascia GPS.**

Come chiarito dal Tribunale di Catania nella sentenza sopra citata, *“E' tanto perché, come detto, il titolo di studio valido per l'insegnamento di una disciplina costituisce il requisito necessario e sufficiente per il conferimento di un incarico di docenza nella scuola pubblica, come pure requisito sufficiente, ove congiunto ai 24 CFU, per la mera partecipazione ai concorsi per l'assunzione in ruolo o per la partecipazione al percorso abilitante su sostegno, ma è cosa chiaramente diversa dall'abilitazione specifica per una classe di concorso, per ottenere la quale occorre di regola anche il superamento di un esame di Stato, costituito alternativamente o dall'idoneità ottenuta all'esito di un concorso per esami (non essendo sufficiente la mera partecipazione), o dal superamento dell'esame di un corso abilitativo equiparato. Detta abilitazione, proprio perché ottenibile soltanto a seguito di superamento di un esame di Stato, costituisce non solo il presupposto che la legge individua come di regola necessario per l'assunzione a tempo indeterminato dell'insegnante, ma, altresì, legittimo e congruo criterio di selezione dei docenti per il conferimento diretto delle supplenze temporanee. [...] L'equipollenza del titolo di studio, congiunto ai 24 CFU, al titolo abilitante si giustifica senz'altro, ad avviso del Tribunale, in relazione ai requisiti di accesso alle procedure concorsuali, posto che in tal caso il conferimento della docenza non avverrà immediatamente ma soltanto se e quando l'aspirante concorrente dimostrerà la propria preparazione superando non solo gli esami con il punteggio minimo di cui all'art. 6 (nel qual caso conseguirebbe soltanto la specifica abilitazione nella classe di concorso), ma altresì rientrando nel novero dei candidati vincitori. Appare per contro del tutto giustificata la scelta del legislatore di non equiparare il possesso del titolo di studio, congiunto ai 24 CFU, alla speciale abilitazione ai fini dell'inserimento delle graduatorie di istituto atteso che esse, come visto, consentono di procedere al conferimento di supplenze temporanee senza alcuna ulteriore verifica della professionalità del docente, costituendo dunque la speciale abilitazione, sotto tale punto di vista, un ragionevole criterio preferenziale e dunque di scelta tra i legittimi aspiranti alle supplenze”.*

Questa difesa dissente dalla considerazione di un percorso abilitante, disciplinato da norme di legge, da frequenza di corsi biennali di specializzazione post-universitaria, da un esame di Stato che ha valore di titolo legale e da un tirocinio formativo in classe, con tutor che segue il neo-docente fino al termine dell'anno di prova, riducendolo semplicisticamente a mera procedura amministrativa di reclutamento. Se ciò fosse, si finirebbe con lo svilire non solo lo studio, l'impegno e la fatica che tantissimi docenti hanno sopportato e ancora sopportano per concludere il loro percorso di formazione (disciplinato per legge), ma soprattutto si ridurrebbe la nomina di un docente a “mero reclutamento” dettato dalle leggi del caso, una delle più nobili professioni intellettuali ancora esistenti, necessaria per formare gli adulti consapevoli di domani. La scrivente difesa si dissocia in definitiva dal considerare l'abilitazione una pura formalità.

Come sostenuto dal Tribunale di Palermo sezione Lavoro nel decreto di rigetto n. 27438/2020 del 11/08/2020 *“il legislatore ben può prevedere titoli che in aggiunta all'abilitazione specifica consentano di partecipare al concorso, senza che si possa concludere che ha disposto l'equiparazione di tali titoli all'abilitazione anche a diversi effetti o in diversi ambiti.”* Ed ancora *“Per giungere alla conclusione voluta da parte ricorrente, in ogni caso, il giudice non potrebbe limitarsi ad applicare la legge vigente, ma dovrebbe, inammissibilmente valutare il merito dell'azione amministrativa, come inadeguato al complesso della*







## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

*legislazione vigente, ritenendo che l'Amministrazione avrebbe dovuto estendere quella valutazione fatta in relazione all'idoneità dei titoli posseduti della ricorrente per partecipare al concorso – in seguito al quale potrebbe risultare idonea e quindi essere per detto verso inserita nella seconda fascia – anche alla loro idoneità per l'inserimento diretto nella seconda fascia delle graduatorie in questione, ciò che il giudice ordinario non può fare, potendo solo accertare e dichiarare l'esistenza di un diritto perfetto conferito al soggetto dalle norme positive dell'ordinamento ed eventualmente disapplicare gli atti amministrativi che con esso risultano incompatibili. ”*

Anche il Tribunale di Massa, con una recente ordinanza relativa a fattispecie del tutto analoga, ha affermato che il possesso del titolo di studio che dà accesso alla classe di concorso in base al vigente ordinamento e dei 24 CFU costituisce mero titolo di accesso al concorso ordinario (per titoli ed esami). In particolare, in tale pronuncia il giudice chiarisce che il possesso della Laurea e dei 24 CFU non sia requisito idoneo ad integrare un titolo abilitante, lo si ricava dalla normativa successiva. Infatti, il comma 4-ter del precitato art. 5, aggiunto dall'articolo 1, comma 792, lettera f), numero 5), della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, dispone: *“Il superamento di tutte le prove concorsuali, attraverso il conseguimento dei punteggi minimi di cui all'articolo 6, costituisce abilitazione all'insegnamento per le medesime classi di concorso”*. Quindi il possesso della laurea e dei 24 CFU consente l'accesso al concorso e l'abilitazione si consegue soltanto a seguito del superamento delle prove concorsuali, non prima. (Tribunale di Massa, ord. 1673-2019 del 26/9/2019).

Di uguale tenore è l'ordinanza n. 26015/19 del 05/11/2019 del Tribunale di Milano e la sentenza n. 93/2020 del Tribunale di Vibo Valentia. Quest'ultima, in particolare, evidenzia come *“Ciò premesso, ricavare dalle precitate disposizioni il diritto soggettivo all'iscrizione del proprio nominativo nell'elenco della seconda fascia (delle graduatorie) d'Istituto si risolve in un salto logico inammissibile: sia la disamina letterale delle disposizioni invocate dalla docente sia l'interpretazione sistematica e teleologica di esse conducono a ritenere come la regolamentazione in discorso abbia inteso offrire – alla platea degli aspiranti alla docenza scolastica – una nuova modalità di candidatura alle operazioni di valutazione comparativa, e non già una via privilegiata d'ottenimento d'incarichi d'insegnamento, della stessa natura di quelli conferibili ai docenti abilitati. Affermare la diretta equivalenza fra raggiungimento della laurea (ancorché seguita da altri crediti) e possesso dell'abilitazione all'insegnamento, invero, darebbe luogo a un'asserzione incoerente con (la lettera, e) le finalità perseguite dal legislatore delegato, le quali – in considerazione dell'inesistenza di profili d'irragionevolezza manifesta – si sottraggono conseguentemente a censure d'incostituzionalità.”*

Del medesimo avviso, anche il Tribunale di Barcellona P.G., secondo cui *“L'abilitazione all'insegnamento costituisce infatti un titolo ulteriore rispetto al titolo di studio e persegue lo scopo di accertare l'attitudine e la capacità tecnica necessaria da parte dell'insegnante tramite i percorsi ordinari e speciali di abilitazione sopra elencati. In assenza di una norma primaria utilmente invocabile ai fini voluti dal ricorrente, appare quindi allo stato del tutto legittimo che il DM 374/2017, nello stabilire le regole di aggiornamento delle graduatorie di circolo e di istituto di 2<sup>a</sup> fascia per gli aa.ss. 2017/2018, 2018/2019 e 2019/2020, abbia richiesto il requisito del possesso “di specifica abilitazione o di specifica idoneità all'insegnamento conseguita a seguito di concorsi e titoli e/o esami anche si soli fini abilitanti”, ovvero di altri particolari titoli, la cui valenza abilitativa era stata stabilita o confermata da disposizioni previgenti (in primis, il D.M. 13 giugno 2007, n. 131), non ammettendo invece a detta fascia i soggetti – come il ricorrente*





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

- munito del solo titolo generale di studio ed i 24 CFU.” (Sent. Trib. Barcellona P.G. resa nel giudizio RG. 1365/2019).

Si riporta, inoltre, quanto affermato sul punto dal Tribunale di Enna nella recentissima ordinanza emessa in data 18 ottobre 2022, nel giudizio iscritto al n. 698/2022 R.G.: *“Il ricorso non è fondato. Questo Tribunale ribadisce, anche in questa sede, l’orientamento già espresso in materia, anche da questo Tribunale e confermato nella giurisprudenza di merito (Tribunale di Verona, ordinanza del 2.3.2020, RG 1658/2019\_1 e sentenza 83/2021 del 9.2.2021, Tribunale di Venezia nell’ordinanza del 20.7.2020, RG 2733/2019\_1; Tribunale di Rovigo, sentenza 90/2020 del 5.5.2020; Tribunale di Padova, sentenza 158/2020 del 5.5.2020; Tribunale di Pavia, sentenza 80/2020 del 1.4.2020; Tribunale di Milano, sentenza 466/2020 del 26.3.2020; Tribunale di Vicenza, sentenza 20/2020 del 21.1.2020; TAR. Roma, (Lazio) sez. III, 03/06/2019, (ud. 21/05/2019, dep. 03/06/2019), n.7152). Infatti, nessuna norma di rango primario o secondario ha disposto espressamente l’equiparazione del diploma di laurea con 24 CFU al titolo di abilitazione all’insegnamento. L’art. 1, co. 110 L. 107/2015 ha espressamente previsto che “a decorrere dal concorso pubblico di cui al comma 114, per ciascuna classe di concorso o tipologia di posto, possono accedere alle procedure concorsuali per titoli ed esami, di cui all’articolo 400 del testo unico di cui al decreto”.*

Si rileva che anche questo Ecc.mo Tribunale si è, da ultimo, conformato al sopra riportato orientamento giurisprudenziale con la recente ordinanza emessa, in data 05.10.2022, nel giudizio iscritto al n. n. 3603 -1/2022 R.G., secondo cui: *“la possibilità di ammettere al concorso anche gli aspiranti all’insegnamento muniti di laurea e dei 24 CFU, lungi dal costituire implicita affermazione che tali soggetti devono considerarsi, anche ai fini dell’inserimento nelle GPS, già abilitati all’insegnamento, costituiva soltanto un ampliamento alla possibilità di partecipare alla prova selettiva per conseguire proprio l’abilitazione, atteso che l’art. 5, comma 4-ter, del D.Lgs. n. 59/2017, nel prevedere espressamente che «il superamento di tutte le prove concorsuali (...) costituisce abilitazione all’insegnamento per le medesime classi di concorso», chiariva che solo con il superamento del concorso i partecipanti, che non siano già in possesso di abilitazione specifica, conseguivano tale titolo (così App. Brescia n. 183/2022). Se è il superamento del concorso con un punteggio minimo a conferire l’abilitazione all’insegnamento, è da escludere allora che essa possa essere sostituita dal possesso congiunto di laurea e crediti formativi, che integrano condizioni per l’accesso al concorso (v. App. Firenze n. 818/2022); [...] del resto il Ministero non disconosce il diritto degli aspiranti in possesso di idoneo titolo di studio a svolgere attività di insegnamento, ai sensi della normativa comunitaria richiamata, inserendoli nelle graduatorie di istituto dalle quali il dirigente scolastico può attingere per il conferimento di incarichi di docenza, ancorché in una fascia inferiore rispetto a quella in cui sono collocati i docenti che, oltre al titolo di studio, sono anche in possesso dello specifico titolo abilitante previsto per la specifica classe di concorso. Inoltre, l’equipollenza del titolo di studio, congiunto ai 24 CFU, al titolo abilitante si giustificava, in relazione ai requisiti di accesso alle procedure concorsuali, perchè il conferimento della docenza non avveniva immediatamente ma soltanto se e quando l’aspirante concorrente dimostrasse la propria preparazione superando non solo gli esami con il punteggio minimo di cui all’art. 6 (nel qual caso conseguirebbe soltanto la specifica abilitazione nella classe di concorso), ma altresì rientrando nel novero dei candidati vincitori. Appare per contro ragionevole la scelta del legislatore di non equiparare il possesso del titolo di studio, congiunto ai 24 CFU, alla speciale abilitazione ai fini dell’inserimento delle*





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

*GPS e delle GI, atteso che esse consentono di procedere al conferimento di supplenze temporanee senza alcuna ulteriore verifica della professionalità del docente, costituendo dunque la speciale abilitazione, sotto tale punto di vista, un ragionevole criterio preferenziale e dunque di scelta tra i legittimi aspiranti alle supplenze (v. App. Catanzaro n. 378/2022);*

*che anche la giurisprudenza amministrativa ha ribadito di recente che nessuna disposizione di rango primario o secondario ha disposto l'equiparazione o l'equipollenza del titolo di laurea all'esito favorevole dei percorsi abilitanti; la disciplina di questi ultimi e quella del conseguimento della laurea devono essere mantenute distinte poiché perseguono finalità diverse: le procedure di acquisizione dei CFU sono parte di ordinari percorsi formativi che si svolgono in ambiti differenziati e non assimilabili ai primi e che soprattutto rappresentano la misura della preparazione del candidato, e non la sua attitudine specifica all'insegnamento; che di conseguenza, premesso che per l'iscrizione nella II fascia delle GPS è necessario il conseguimento del titolo abilitativo, il semplice possesso di laurea e 24 CFU non deve ritenersi equiparabile al titolo di abilitazione all'insegnamento (v. Cons. Stato n. 7685/2022)".*

La domanda deve, pertanto, essere rigettata poiché nel caso di specie non risulta che la ricorrente abbia seguito uno dei percorsi ordinari o speciali previsti dalla normativa di settore, né superato il concorso pubblico, sicché non è in possesso del titolo abilitante per l'accesso alla prima fascia delle graduatorie secondo quanto previsto dall'OM 60/2020 e dalla successiva OM 112/2022.

Né, in senso opposto, appare decisivo il richiamo al d.m. n. 92/2019 recante disposizioni concernenti le procedure di specializzazione sul sostegno. Tale decreto, all'art. 3 (rubricato "requisiti di ammissione e articolazione del percorso"), richiede ai candidati, per la partecipazione alle procedure di specializzazione, il possesso dei medesimi requisiti previsti dal già citato art. 5 del d.lgs. n. 59/2017 e non contiene alcun riferimento, neppure implicito, al valore abilitante del titolo di studio congiunto ai 24 C.F.U., limitandosi a precisare come essi siano validi solo «ai fini dell'accesso al percorso di specializzazione sul sostegno» (in questo senso sent. Tribunale di Barcellona P.G. che si allega).

Appaiono, infine, inconferenti i generici riferimenti alle direttive comunitarie nn. 2005/36/CE ed al d.lgs. n.206/2007 e s.m. Tali fonti non hanno escluso che lo Stato membro possa subordinare l'accesso ad una professione al possesso di titoli specifici, limitandosi a garantire piuttosto la libera circolazione dei servizi mediante regole sostanziali e procedurali di mutuo riconoscimento di titoli di esperienza e formativi equipollenti (cfr. TAR Lazio n. 5828/2019; Cons. Stato n. 1516/2017; Trib. Roma, 21/11/2019). Del resto, come ampiamente chiarito, l'Amministrazione non disconosce affatto il diritto degli aspiranti in possesso di idoneo titolo di studio a svolgere attività di insegnamento, ai sensi della normativa comunitaria richiamata, accogliendo le loro domande di inserimento nelle graduatorie di istituto dalle quali il dirigente scolastico può attingere per il conferimento di incarichi di docenza, ancorché in una fascia inferiore rispetto a quella in cui sono collocati i docenti che, oltre al titolo di studio, sono anche in possesso dello specifico titolo abilitante previsto per la specifica classe di concorso.

#### **4. Sulla domanda cautelare**

I rilievi effettuati valgono a contestare l'esistenza del *fumus boni iuris*. Quanto al *periculum in mora*, si ribadisce come non esista un diritto allo svolgimento dell'attività di docenza che possa considerarsi





## *Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

compromesso dal mancato inserimento nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze. Innanzitutto, è bene precisare che la presenza in qualunque fascia delle graduatorie non è di per sé garanzia assoluta di assunzione. Ad ogni convocazione si presentano una serie di imprevedibili casistiche che incidono non solo sulle operazioni in corso ma anche sulle convocazioni future.

Il *periculum in mora*, vale a dire il “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 e irreparabile”, non può identificarsi, sic et simpliciter, con il danno derivante dal provvedimento datoriale, ma è dato dal pregiudizio che può derivare dall’attesa della decisione di merito; quindi, spetta a chi promuove il giudizio cautelare allegare e provare puntualmente che il protrarsi della situazione ritenuta antigiuridica possa arrecare danni gravi, non ristorabili neppure successivamente (V. Tribunale di Roma decreto di rigetto n.101755/2017 del 29 ottobre 2017).

In particolare, l’imminenza del pregiudizio va sempre positivamente accertata dal giudice, il quale deve verificarne la sussistenza nel momento della pronuncia del provvedimento.

Il carattere dell’irreparabilità va poi inteso nel triplice senso di: 1) irreversibilità degli effetti del pregiudizio al diritto (producono lesioni o pericolo di lesioni irreversibili tutti gli eventi pregiudizievoli diretti a colpire diritti a contenuto e funzione non patrimoniale); 2) impossibilità o grave difficoltà alla piena *restitutio in integrum* del diritto leso (quando gli strumenti risarcitori esistenti, non esclusa la reintegrazione in forma specifica, non siano in grado, nel successivo giudizio di merito, di dare completa tutela al diritto); 3) lesione, pur essa irreparabile, di beni e/o interessi del titolare del diritto, funzionalmente collegati all’attuazione dello stesso.

**Ciò premesso, non ricorre nel caso di specie né l’irreversibilità degli effetti del pregiudizio al diritto vantato né tanto meno l’impossibilità o grave difficoltà alla piena *restitutio in integrum* del diritto leso, tanto che nessuna prova in tal senso è stata fornita dalla ricorrente.**

Sulla scorta di quanto esposto, non può non ritenersi fondata la domanda perché priva delle condizioni che giustificano il ricorso alla tutela cautelare.

Tutto ciò premesso e dedotto, l’Amministrazione come in atti rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l’accoglimento delle seguenti

### CONCLUSIONI:

Piaccia all'Ecc.mo Tribunale adito in funzione di Giudice del Lavoro, ogni contraria istanza ed eccezione disattesa,

- In via preliminare, dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo;
- In via subordinata, dichiarare l’ incompetenza territoriale del Tribunale adito;
- In via ulteriormente subordinata, rigettare il ricorso sia nel merito che quanto alla domanda cautelare avanzata in quanto infondato;
- Con vittoria di spese ed onorari di giudizio.

Si allegano





*Ministero dell'istruzione e del merito*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Ufficio VIII - Ambito territoriale di Messina

1. Domande di inserimento in GPS per i ricorrenti Chiera Mila e Rollo Mauro;
2. Giurisprudenza favorevole.

Messina, li 09/03/2023

Il Funzionario  
Alessandra Meliadó

*Documento firmato digitalmente*

