



## STUDIO LEGALE **M**

**AVV. MARIANNA VETRANO**  
Via Veccio, 11 – 80030 - Roccarainola – NA  
Tel./Fax 0823751400 Cell. 3491897591  
e-mail: avvmariannavetrano@libero.it  
pec: avvmariannavetrano86@pec.it

### **ON.LE TRIBUNALE DI FERMO SEZIONE LAVORO**

**Ricorso ex art. 409 e 414 c.p.c.  
ed istanza ex art. 151 c.p.c.**

**1-** PER LA RICORRENTE **DALIA ROSANNA** (CF: DLARNN84R65A509X) NATA AD AVELLINO (AV), IL 25/0/1984 E RESIDENTE IN LAURO IN VIALE DELLE QUERCE N.15

Rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto, dall'Avv. Marianna Vetrano (C.F. VTRMNN86A67A509J) del foro di Nola ed elett.te domiciliati presso il Suo Studio Legale sito in Roccarainola, alla via Veccio n. 11, 80030 (NA), telefono/fax 0823751400, indirizzo p.e.c. avvmariannavetrano86@pec.it

- ricorrenti -

**Contro**

**IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE** (C.F. 80185250588) e **MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA** (C.F. 96446770586), in persona del Ministro *pro tempore* in carica, con sede in Roma (RM), Viale Trastevere n.76/A, rappresentato, difeso e domiciliato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Ancona, con sede in Corso Giuseppe Mazzini, n. 55, 60121, Ancona  
**PEC dpit@postacert.istruzione.it; ads.an@mailcert.avvocaturastato.it;**

**UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LE MARCHE** (C.F. 80007610423), in persona del Dirigente *pro tempore*, con sede in Via XXV Aprile 19, 60100 Ancona

**PEC: drma@postacert.istruzione.it;**

**UFFICIO IV - AMBITO TERRITORIALE PER LE PROVINCE DI ASCOLI PICENO E FERMO** (C.F. 80004730448), in persona del Dirigente *pro tempore*, con sede in Via Dino Angelini, 22 Ascoli Piceno

**Pec: uspap@postacert.istruzione.it**

- resistenti -

nei confronti di

**tutti i soggetti risultanti inseriti come personale docente della SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO E SECONDO GRADO nella I Fascia delle Graduatorie Provinciali Scolastiche (GPS) e nella II fascia delle graduatorie d'istituto della Provincia di Fermo, valide per gli aa.ss. 2022/2024, e, comunque, nei confronti di**

tutto il personale docente laureato che sarebbero pregiudicati (in termini di posizione in graduatoria) e scavalcati in graduatoria per punteggio dai ricorrenti per effetto dell'accoglimento del presente ricorso.

- potenziali resistenti-

\*\*\*\*\*

**Oggetto:** ricorso ex art. 409 e 414 c.p.c.:

**A) PER L'ACCERTAMENTO E LA DECLARATORIA DEL DIRITTO** dei ricorrenti ad essere inseriti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto per la Provincia indicata in epigrafe, valide per il biennio 2022/2024 e successivi aggiornamenti, quali docenti abilitati all'insegnamento in quanto in possesso del titolo di studio che consente l'accesso alla rispettiva classe concorsuale ai sensi del d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19, nonché di 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, con il riconoscimento del punteggio spettante per titoli culturali e di carriera, in relazione alle rispettive classi di concorso come meglio indicato in epigrafe;

**B) CONSEGUENTEMENTE PER L'ACCERTAMENTO E LA DECLARATORIA** del valore equipollente all'abilitazione all'insegnamento derivante dal possesso congiunto del titolo di studio che consente l'accesso alla rispettiva classe concorsuale ai sensi del d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19, nonché di 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59;

**C) PER L'EFFETTO, PER LA CONDANNA** delle Amministrazioni resistenti – ciascuna per quanto di propria competenza – a disporre l'inserimento dei ricorrenti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, in relazione alle rispettive classi di concorso e provincia come meglio indicato in epigrafe;

**D) IN OGNI CASO, PER LA DECLARATORIA DI NULLITÀ E/O PER L'ANNULLAMENTO O COMUNQUE PER LA DISAPPLICAZIONE EX ART 63 DEL D.LGS. N. 165/2001** di qualsiasi atto e/o provvedimento contrario, siccome irrimediabilmente invalido ed illegittimo, ivi compresi, con elencazione esemplificativa e non esaustiva: **a)** l'Ordinanza Ministeriale n. 112 del 06.05.2022 del Ministero dell'Istruzione e del Merito, recante la procedura di inserimento/aggiornamento delle graduatorie provinciali e d'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, valide per il biennio 2022/2024; **b)** l'Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10.07.2020 del Ministero dell'Istruzione e del Merito, recante la procedura di istituzione delle graduatorie provinciali e d'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, valide per il biennio 2020/2022; **c)** il Decreto Dipartimentale del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione – Direzione Generale per il Personale Scolastico del Ministero dell'Istruzione e del Merito, prot. n. 000858 del 21 luglio 2020; **d)** il DM 15 luglio 2019 n. 666, recante «*Disposizioni inerenti le graduatorie di istituto e l'attribuzione di incarichi di supplenza al personale docente*»; **e)** il D.M. 1° giugno 2017 n. 374 recante «*Riapertura graduatorie d'istituto II e III fascia personale docente ed educativo*»; **f)** il DM 3 giugno 2015 n. 326, recante «*Disposizioni inerenti le graduatorie di istituto e l'attribuzione di incarichi di supplenza al personale docente*»; **g)** le graduatorie provinciali per le supplenze, nelle more aggiornate in attuazione dell'ordinanza ministeriale n. 112 del

06.05.2022, nella parte in cui escludono i ricorrenti; **h)** le graduatorie di istituto, nelle more aggiornate in attuazione dell'ordinanza ministeriale n. 112 del 06.05.2022, nella parte in cui escludono i ricorrenti; **i)** di provvedimenti, di data e protocollo sconosciuti, con i quali è stata respinta l'istanza di inserimento in prima fascia presentata dai ricorrenti; **l)** qualsiasi altro atto premesso, connesso e/o consequenziale, siccome lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti.

### **FATTO**

- Premesso che i ricorrenti sono tutti docenti precari della SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO E SECONDO GRADO che operano o ambiscono ad operare nelle scuole statali in virtù di incarichi di insegnamento a tempo determinato ovvero a concorrere per l'assunzione in ruolo sui posti vacanti e disponibili in ragione delle prossime procedure di reclutamento.

Sono in possesso di diploma di laurea con piano di studio completo per l'accesso alla propria classe di concorso (infatti in alcuni casi in cui mancavano dei crediti formativi sono stati integrati con esami singoli) ed hanno completato il proprio *curriculum* professionale con il conseguimento dei 24 cfu in materie psico-antropo-pedagogiche e metodologie didattiche.

- Con Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10.07.2020, il Ministero resistente disciplinava la costituzione delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e delle graduatorie d'istituto, valide per il biennio 2020/2022. Nel rispetto delle modalità indicate dalla nota dirigenziale della Direzione Generale per il personale scolastico, prot. n. 0000858 del 21 luglio 2020. Con Ordinanza Ministeriale n. 112 del 6 maggio 2022 il Ministero dell'Istruzione e del Merito disciplinava le modalità di inserimento/aggiornamento delle suddette graduatorie provinciali per le supplenze e delle graduatorie d'istituto, valide per il biennio 2022/2024.

- Gli odierni ricorrenti, anche se hanno conseguito entro il 1 ottobre il diploma di laurea ed i 24 cfu, ed hanno inviato a mezzo pec o raccomandata con ricevuta di ritorno la domanda cartacea di inserimento nella I fascia delle GPS e nella II fascia d'istituto (che si allega), non sono mai stati inseriti dal Provveditorato in I fascia delle GPS ed in seconda fascia delle graduatorie d'istituto.

Invero, vale osservare che, in modo del tutto illegittimo ed irragionevole, l'ordinanza *de qua* non considera il possesso congiunto del titolo di accesso alla classe concorsuale e dei 24 CFU quale valida abilitazione all'insegnamento ai fini dell'inserimento nella corrispondente fascia, con conseguente rigetto delle istanze dei ricorrenti. La disciplina dei requisiti di accesso, del tutto irragionevole, è invero attuativa di previsioni normative dettate dagli artt. 1, co. 107 della L. 13 luglio 2015 n. 107 e 1 *quater* del d.l. 29 ottobre 2019 n. 126 (conv. con L. 20 dicembre 2019, n. 159), che tuttavia appaiono irrimediabilmente inficiate da evidenti vizi di legittimità costituzionale, e ciò anche perché gravemente antinomiche rispetto al combinato disposto degli artt. 1, co. 110 della L. 13 luglio 2015 n. 107 e 5, co. 1, lett. b) del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, laddove viene sancito il valore equipollente all'abilitazione all'insegnamento derivante dal possesso dei 24 CFU.

Il diniego opposto all'inserimento in I fascia delle GPS, infatti, si pone in stridente contrasto con il vigente regime giuridico relativo alla professione di docente che, come noto, costituisce una professione regolamentata ai sensi della direttiva 2005/36/Ce, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

\*\*\*\*\*

Tutto quanto sopra premesso, in punto di fatto, gli esponenti chiedono l'accoglimento delle conclusioni svolte nel presente ricorso per i seguenti motivi di

## DIRITTO

### 1) Giurisdizione del giudice ordinario adito.

Non vi è dubbio che la presente causa sia di competenza del Giudice Ordinario in funzione di Giudice del Lavoro. Infatti, in alcune materie, come quella del pubblico impiego, tale giurisdizione, oltre che agli interessi legittimi, si estende ai diritti soggettivi, la cui cognizione è normalmente sottratta al giudice amministrativo e riservata al giudice ordinario. Con l'art. 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dall'art. 18 del D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, la materia del pubblico impiego è stata sottratta alla cognizione del giudice amministrativo e devoluta a quella del giudice ordinario, fatta eccezione per le controversie in materia di procedure concorsuali, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, per quelle concernenti talune categorie, cosiddette non contrattualizzate, tra le quali rientrano i magistrati, i militari, le forze di polizia, i prefetti, i diplomatici e i docenti universitari. Inoltre, il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*) ha sottoposto il rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione al regime privatistico e pubblicistico.

In particolare, si osserva che le sezioni unite della Cassazione (ord. N. 25972 del 16/12/2016; ord. N. 25840/2016 e n. 21196 del 13 settembre 2017) hanno affermato che occorre distinguere *“se oggetto di tale domanda è la richiesta di annullamento dell’atto amministrativo generale o normativo, e solo quale effetto della rimozione di tale atto – di per sé preclusivo del soddisfacimento della pretesa del docente all’inserimento in una determinata graduatoria – l’accertamento del diritto del ricorrente all’inserimento in quella graduatoria, la giurisdizione non potrà che essere devoluta al giudice amministrativo; se, viceversa, la domanda rivolta al giudice è specificamente volta all’accertamento del diritto del singolo docente all’inserimento nella graduatoria, ritenendo che tale diritto scaturisca direttamente dalla normazione primaria, eventualmente previa disapplicazione dell’atto amministrativo che detto inserimento potrebbe precludere, la giurisdizione va attribuita al giudice ordinario”*.

Nel caso di specie emerge che si verte nella seconda situazione.

Pertanto la giurisdizione è dell’Ecc.mo Tribunale Ordinario adito.

### 2) Il quadro normativo.

#### a) **Sul sistema di reclutamento degli insegnanti.**

Premesso che in origine, nella storia del reclutamento, la selezione dei docenti avveniva solo tramite concorsi pubblici, unico strumento riconosciuto dalla Costituzione per assumere nella Pubblica Amministrazione. Fu per la mancanza di cadenza regolare nell'emissione di bandi di reclutamento che furono introdotti bandi riservati al docente precario che avesse insegnato e che prevedevano un concorso riservato (per il 50% dei posti) a chi fosse in possesso di requisito di servizio (i famosi 360 gg). Tali concorsi furono detti riservati o anche per **servizio e titoli** per distinguerli dai **concorsi ordinari** (detti anche di **merito**, da cui le Graduatorie di Merito) a cui continuò ad andare il restante 50% e che non valutavano il servizio. In seguito in sostituzione furono introdotte le graduatorie permanenti provinciali - oggi Gae. Nella storia della scuola italiana repubblicana, sotto il profilo della gestione del personale, sono diversi e ripetuti i tentativi di fronteggiare il fenomeno del precariato, sempre riprodottesi. Quest’ultimo si è sviluppato dagli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, quando la scolarizzazione in Italia si impennò e in appena un decennio - dal 1962 al 1972 - gli alunni passarono da 8 a 11 milioni, mandando in tilt l'intero sistema scolastico nazionale. Le prime leggi ad hoc sul precariato della scuola arrivano infatti nel 1971 e nel 1973, quando vennero indetti i primi corsi speciali per

rilasciare l'abilitazione all'insegnamento a coloro che avevano lavorato soltanto col titolo di studio: laurea o diploma. Ma in quegli anni di tumultuoso incremento della popolazione scolastica per essere assunti bastava essere in possesso di un diploma, si cominciava una carriera da precario destinata poi ad essere sanata da una serie di interventi legislativi successivi. Nel 1973 venne sancito il diritto ad essere immessi in ruolo, oltre che attraverso il concorso per esami e titoli, anche attraverso una graduatoria ad esaurimento: il concorso per soli titoli. Il precariato, in quegli anni, toccò la quota del 50 per cento - circa 217 mila insegnanti - dell'intero personale docente e occorreva tamponare una eccessiva instabilità del sistema. Per iscriversi nelle neonate graduatorie ad "esaurimento", bastava essere in possesso dell'abilitazione all'insegnamento e una determinata anzianità di servizio: due o tre anni di supplenza. Con la legge del '73 furono immesse in ruolo negli anni successivi 200.000 insegnanti e il tasso di precariato passò dal 52% al 28%. Nonostante diversi corsi di abilitazione riservati e le numerose immissioni in ruolo, il fenomeno del precariato non si ridusse continuando a crescere in un'epoca che era ancora di grande espansione scolastica. Successivamente, con la **legge n. 270/82** (Ministro Falcucci) si istituiva una graduatoria ad esaurimento per gli incaricati annuali e una sessione riservata di abilitazione preceduta da corsi di preparazione. Comunque, tra il 1982 e il 1984 circa 150.000 persone beneficiarono gradualmente dell'immissione in ruolo. Nel frattempo venivano riattivati anche i concorsi ordinari che si svolsero tra il 1983 e il 1985, a quasi 15 anni dai precedenti, che si erano conclusi nel 1969. Era la prima legge che tentava di dare risposte al caos del precariato creatosi negli anni settanta e per uscire dall'esperienza dei corsi abilitanti degli anni precedenti gestiti in maniera molto discutibile. La Falcucci aveva immaginato ottimisticamente che tale sistema avrebbe eliminato il precariato nel giro di pochi anni, ma nel frattempo, la massa di insegnanti precari aumentava con lo stesso ritmo dell'incremento degli alunni. Con la **legge n. 417 del 1989** il famoso o famigerato "*doppio canale*" di reclutamento viene di fatto istituzionalizzato: la metà dei posti a disposizione per le immissioni in ruolo al "**concorso per titoli ed esami**", l'altra al concorso "**per soli titoli**". La legge, in realtà, legalizzava il fatto che l'accesso ai ruoli dei docenti avveniva da decenni senza **concorso**: grazie ai "**corsi abilitanti**", giustificati per un verso con l'enorme dilatazione del "bisogno di insegnanti", per un altro con il fatto che i concorsi non venivano banditi con il ritmo e i tempi necessari. Il marchingegno della 417 consisteva appunto nel chiamare "**concorso**" anche l'accesso ai ruoli per il 50% dei posti, garantito dall'inserimento nel secondo canale. Questo, a differenza del "*vero concorso*" per di più era **permanente**: dalla graduatoria si entrava in ruolo per **scorrimento**, e la posizione in essa era sostanzialmente determinata dall'**anzianità di servizio**. La conseguenza più perversa era che, non bandendosi nei tempi previsti i concorsi ordinari, per un verso l'unico accesso ai ruoli era ovviamente determinata dal "**concorso permanente**" rappresentato dal **secondo canale**, col vantaggio non trascurabile per gli iscritti, oltre che di non confrontarsi con altri aspiranti in una libera competizione, di occupare i posti più interessanti; per un altro il riformarsi di una massa di precari non abilitati, ed in quanto tali esclusi dall'iscrizione al secondo canale stesso. L'unica via per l'**abilitazione** era infatti la partecipazione ad un concorso "**per titoli ed esami**". Nonostante, infatti, che la 417 prescrivesse il bando di concorsi "ordinari" con cadenza **triennale**, per quasi dieci anni non ce ne fu traccia, a seguito di innumerevoli proroghe succedutesi nelle varie leggi finanziarie. Il sistema è stato profondamente modificato dieci anni dopo, con la L. n. **124 del 1999** e in connessione con il bando dei concorsi "per titoli ed esami", detti "**ordinari**". La **legge n. 124/99** ha previsto un doppio canale di reclutamento, uno riservato agli idonei dell'ultimo concorso a cattedra da inserire in una **graduatorie di merito** cristallizzata, e uno riservato ai docenti in possesso di **abilitazione** all'atto

dell'aggiornamento da inserire in una graduatoria **permanente** dinamica, da aggiornare ogni anno, in base ai punteggi valutati secondo una tabella di valutazione dei titoli, ai fini anche del conferimento della supplenza annuale o al termine delle attività didattiche. Ritenendosi ormai inutile il mantenimento della parola "concorso", il **secondo canale** venne trasformato in semplice "**graduatoria permanente**" per l'accesso al 50% dei posti disponibili per l'immissione in ruolo. Con la legge 124 del 1999 (che modifica alcuni artt. del dl 297 del 1994), dunque, si afferma che "l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola mat., elem., secondaria ha luogo per il 50% dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e per il restante 50%, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401" ; inoltre, cosa fondamentale, la **legge 306 del 2000** afferma che "**l'esame di stato** che si sostiene al termine del corso svolto dalle **scuole di specializzazione** ha **valore concorsuale**".

La nascente graduatoria permanente venne articolata in cinque fasce, divenute poi tre in seguito a numerose pronunce giurisprudenziali:

I) la **prima fascia** riservata esclusivamente ai già inseriti nel secondo canale;

II) la **seconda** a coloro che nel 1999 avevano i requisiti per esservi inseriti, cioè l'**abilitazione** e **360 giorni** di servizio in un certo arco di tempo;

III) la **terza** a coloro che, nel concorso ordinario appena bandito, avrebbero conseguito solo l'**abilitazione**, senza cioè aver "**vinto**" un posto di ruolo. Nella terza fascia si procedette ad inserire anche gli abilitati con le "**abilitazioni riservate**" degli anni 1999- 2000-2001, previste proprio dalla L. 124: precari con determinati requisiti di servizio ma privi di abilitazione.

Le prime due fasce ovviamente **chiuse e ad esaurimento**; la terza invece aperta, nel senso che via via vi sarebbero confluiti tutti gli abilitati successivi non vincitori di concorso.

Un sistema che addirittura blindava quello della 417, garantendo in ogni caso agli iscritti nella prima fascia precedenza su quelli della seconda e ad entrambi su quelli della terza: a tutti la certezza che "prima o poi" sarebbero arrivati al ruolo per anzianità" per almeno il 50% dei posti, senza la necessità di partecipare a concorsi. Il sistema veniva completato con l'utilizzo della graduatoria permanente non solo per l'accesso al 50% dei posti di ruolo, (contratti a tempo indeterminato) ma anche per tutti quelli a tempo determinato riguardanti supplenze di durata annuale o sino al termine delle lezioni, e con un nuovo meccanismo per le supplenze brevi. Nel triennio 1999-2001, si abilitano quasi 200.000 docenti, grazie alle abilitazioni conseguite al termine dei corsi riservati, alle idoneità conseguite al concorso a cattedra, all'esame di abilitazione conseguito dagli abilitati del I ciclo SSIS. Con decreto del ministro, si decide di collocare, come già detto, in cinque fasce i docenti in graduatoria, secondo l'anno di conseguimento dell'abilitazione. Il Tar Lazio interviene e dichiara **illegittima** la divisione in fasce. Viene approvata la legge n. 333/2001 (interpretazione autentica della legge 124/99) che prevede la divisione in due scaglioni, nel I sono inseriti gli abilitati ante anno 1999 (attuali I-II fascia), nel II gli abilitati post anno 1999 e successivi 3 (attuali III fascia). Il Tar Emilia Romagna solleva questione di legittimità costituzionale per la sostituzione delle cinque fasce in due scaglioni, su richiesta degli ex-inseriti nella prima delle cinque fasce, ma la Corte Costituzionale con **sentenza n. 168 del 2004** respinge il ricorso, ricordando come sia illegittimo inserire in cinque fasce i docenti secondo l'anno di conseguimento dell'abilitazione, piuttosto che secondo il merito del punteggio ottenuto. Il sistema entrò in crisi con l'avvio del nuovo sistema universitario di abilitazione, rappresentato dalle Ssis, per le scuole secondarie, e dai corsi di laurea in scienze della formazione per le materne ed elementari, cioè dal 2001, con i primi abilitati "universitari". Si decise

l'inserimento, "**a pettine**" nella terza fascia di quelli non presenti nella graduatoria, mentre quelli già presenti potevano far valere come titolo ulteriore la nuova abilitazione conseguita a livello universitario: a tutti infatti venne attribuito un bonus di **30 punti**, in considerazione di vari fattori, pratici e teorici. Si ritenne infatti che questo tipo di abilitazione, per la sua particolare natura, per l'impegno richiesto, per le spese sostenute meritasse un "premio". Si può immaginare lo sconvolgimento nelle posizioni consolidate nelle fasce, e l'immediato contenzioso giudiziario. Il primo aggiornamento delle graduatorie permanenti avviene nel febbraio 2002, quando proprio gli abilitati del primo ciclo SSIS protestano e ricorrono al tribunale, invano, per non fare inserire gli abilitati del II ciclo SSIS, vantando il conseguimento in data anteriore dell'abilitazione. Dal 2003 al 2007 anche gli specializzandi dei cicli successivi al II delle SSIS vengono inseriti nella terza fascia delle graduatorie permanenti. Nel 2004 il governo tentò di evitare il contenzioso giudiziario che si trascinava attribuendo in via amministrativa un bonus di 18 punti anche agli abilitati non Ssis, che però venne immediatamente annullato dal Tar Lazio e poi anche dal Consiglio di Stato. Un successivo Decreto Legge ritorna sulla questione e per quanto concerne le prime due fasce, l'abilitazione Ssis viene valutata solo tre punti; per la terza, viene confermato il bonus di trenta ma all'interno di una rimodulazione complessiva dei punteggi che ne limita l'impatto (punteggio max per abilitazione passa da 36 a 12 punti); inoltre viene attribuito ad una sola classe di concorso, a scelta dell'interessato, nel caso di più abilitazioni conseguite con la frequenza di un unico corso Ssis, inoltre l'aggiornamento passa da annuale a biennale. La **legge n. 143/2004** trasforma la supplenza annuale da fattore straordinario in fattore ordinario, decidendo di aggiornare le graduatorie permanenti **ogni due anni**. In questo modo, si dimentica il carattere eccezionale e annuale della supplenza per ergerlo a modalità ordinaria di funzionamento delle scuole. La **legge n. 296/2006** trasforma le graduatorie da permanenti ad **esaurimento** con un piano straordinario di **150.000 immissione** in ruolo per eliminare la precarietà alla sua radice, ma non cristallizza alcuna posizione in quanto conferma la possibilità di aggiornare il punteggio ogni due anni e di cambiare provincia all'atto dell'aggiornamento. Cristallizzare, infatti, avrebbe significato fotografare le posizioni di ogni docente iscritto all'atto dell'approvazione della legge (dicembre 2006) come per la graduatorie di merito (2001) ed attendere il lento esaurimento, cosa che non è avvenuta, tanto che già nell'aggiornamento del 2007 si prevede il trasferimento da una provincia all'altra. La **legge n. 169/08** rompe gli argini e permette di inserire nelle graduatorie ad esaurimento, i docenti abilitati iscritti al IX ciclo SSIS, ai corsi abilitanti attivati analogamente presso le Facoltà di Scienze della formazione, le Accademie e i Conservatori nell'a.a. 2007-2008. Il **decreto ministeriale n. 42/09** vieta il trasferimento all'atto dell'aggiornamento delle graduatorie per il personale docente già inserito - a cui concede la scelta di ulteriori tre province dove collocarsi in coda, mentre concede ai docenti neo-inseriti la libera scelta della provincia. Nasce un contenzioso interminabile con ricorsi al Tar Lazio per garantire il trasferimento di tutti i docenti inseriti e l'inserimento a pettine. La **legge n. 167/09** fornisce un'interpretazione autentica della legge n. 296/06 riguardo al divieto di trasferimento all'atto dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento e al collocamento in coda, ma è dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 41/2011. La **legge n. 106/11** rende cronica la precarietà nella scuola decidendo di aggiornare le graduatorie ogni tre anni. Nella conversione presso la Camera dei Deputati del decreto legge n. **212/11**, infine l'approvazione di un emendamento consente l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento anche dei docenti abilitati, iscritti negli a.a. 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011 ai corsi presso le Facoltà di Scienze della formazione, le Accademie e i Conservatori.

Oggi delle GaE vi è solo la terza fascia, in cui sono inseriti i docenti in possesso di abilitazione all'insegnamento, sono strutturate su base provinciale, sono aggiornate con cadenza triennale in relazione alla posizione degli iscritti ma, per effetto di quanto disposto dalla Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, sono chiuse all'inserimento di nuovi aspiranti. La Legge 21 del 25 febbraio 2016, di conversione del Decreto Legge n.210 del 30 dicembre 2015 ha disposto che il termine per aggiornare le graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 1, comma 605, lettera c), della Legge n.296 del 27 dicembre 2006, già aggiornate per il triennio 2014/2017, è prorogato all'anno scolastico 2018/2019 per il triennio successivo. **Per l'aggiornamento 2014/17 chi era già inserito poteva chiedere:**

a. la **permanenza e/o l'aggiornamento del punteggio** con cui è inserito in graduatoria,

b. la **conferma dell'iscrizione con riserva o lo scioglimento della stessa.**

c. il **trasferimento da una ad un'altra provincia** nella quale verrà collocato, per ciascuna delle graduatorie di inclusione, anche con riserva, nella corrispondente fascia di appartenenza con il punteggio spettante, eventualmente aggiornato a seguito di contestuale richiesta. La richiesta di trasferimento da una ad altra provincia comporta, automaticamente, il trasferimento da tutte le graduatorie in cui l'aspirante è iscritto e, conseguentemente, la cancellazione da tutte le graduatorie della provincia di provenienza.

Dunque, l'attuale situazione del comparto scuola, per quanto riguarda il segmento dell'insegnamento nella scuola dell'infanzia e della primaria, presenta numerose criticità dovute allo stratificarsi negli anni delle diverse situazioni abilitanti, a seguito delle numerose modifiche intervenute sulla normativa inerente all'abilitazione, all'insegnamento e all'accesso ai ruoli. Il susseguirsi degli interventi normativi ha prodotto un ampio contenzioso con l'amministrazione, generando malcontenti e divisioni tra le diverse categorie di docenti interessati dalle modifiche. Da qui è stato riconosciuto il valore abilitante dei diplomi di scuola e istituto magistrale conseguiti entro l'anno scolastico 2001/2002, grazie al decreto del Presidente della Repubblica 25 marzo 2014, che ha recepito il parere n. 4929/2012 del Consiglio di Stato in base al quale: "Illegittimo è invece il DM 62/2011, nella parte in cui non parifica ai docenti abilitati coloro che abbiano conseguito entro l'anno 2001-2002 la c.d. abilitazione magistrale, inserendoli nella III fascia della graduatoria di istituto e non nella II fascia (...) prima dell'istituzione della laurea in Scienza della formazione, il titolo di studio attribuito dagli istituti magistrali al termine di corsi triennali e quinquennali sperimentali di scuola magistrale e dei corsi quadriennali e quinquennali sperimentali di istituto magistrale (per la scuola dell'infanzia) o al termine dei corsi quadriennali e quinquennali sperimentali dell'istituto magistrale (per la scuola primaria) dovevano considerarsi abilitanti, secondo l'art. 53 R.D. 6 maggio 1923, n. 1054, in combinato disposto con l'art. 197 d.l. 16 aprile 1994, n. 297". Su tale materia, l'evoluzione successiva del contenzioso amministrativo in atto ha prodotto una notevole mole di situazioni in cui, sulla scorta dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 1089/2015, sono stati inseriti con riserva nelle graduatorie ad esaurimento docenti in possesso di diploma magistrale conseguito entro il 2001/2002 riconosciuto quale titolo abilitante. La sentenza n. 1973/2015 del Consiglio di Stato è intervenuta ulteriormente per annullare il decreto ministeriale n. 235/2014, di aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento, "nella parte in cui non ha consentito agli originari ricorrenti, docenti in possesso del titolo abilitante di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, l'iscrizione nelle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento". Il Consiglio di Stato ha inteso ribadire come "non sembra esservi dubbio alcuno che i diplomati magistrali con il titolo conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, al momento della trasformazione delle graduatorie da permanenti ad esaurimento, fossero già in

possesso del titolo abilitante. Il fatto che tale abilitazione sia stata riconosciuta soltanto nel 2014, a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato, non può impedire che tale riconoscimento abbia effetti ai fini dell'inserimento nelle citate graduatorie riservate ai docenti abilitati in quanto tali". La mancanza di una chiarezza definitiva sul tema da parte dell'amministrazione, a seguito della quale allo stato attuale solo alcuni diplomati magistrali entro il 2001/2002 sono inseriti nelle graduatorie ad esaurimento con riserva mediante provvedimenti cautelari, ha prodotto un ulteriore filone di contenziosi a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, che ha previsto un piano straordinario di assunzioni i cui destinatari, ex art. 1, comma 96 e seguenti, erano soltanto i soggetti iscritti "a pieno titolo" alla data di entrata in vigore della legge (16 luglio 2015) nelle relative graduatorie ritenute utili ai fini del piano straordinario: graduatorie ad esaurimento e graduatorie di merito del concorso per docenti abilitati svoltosi nel 2012; tale contenzioso ha prodotto una nutrita serie di decreti monocratici (si vedano a titolo meramente esemplificativo i decreti monocratici emessi dal Consiglio di Stato n. 2469/2016, n. 3210/2016, n. 3211/2016, n. 3219/2016, n. 3220/2016, n. 3221/2016 e n. 3222/2016) 2469/2016) e ordinanze cautelari (quali ad esempio le ordinanze cautelari n. 1241/2016, n. 1407/2016, n. 1455/2016, n. 1457/2016, n. 1458/2016, n. 1460/2016 e n. 1461/2016) del Consiglio di Stato che hanno proseguito nel disporre l'inserimento in graduatorie ad esaurimento dei ricorrenti, alle quali hanno fatto necessariamente seguito relative note ministeriali (si veda la nota dell'Ufficio VII Contenzioso prot. n. 15457 del 20 maggio 2015, ribadita dalla nota prot. n. 19621 del 6 luglio 2015 e nota della Direzione generale per il personale scolastico prot. n. 28271 del 2 settembre 2015) con le quali il Ministero ha precisato che dovessero essere inseriti con riserva, nelle graduatorie ad esaurimento, i destinatari di provvedimenti cautelari favorevoli con controversia nel merito non definita, pur escludendo che detto inserimento fosse disposto ai fini della partecipazione al piano straordinario di assunzioni; in tal senso, un ulteriore avanzamento si è avuto a seguito dell'adunanza plenaria n. 1 del 27 aprile 2016, che, confermando l'orientamento della VI sezione del Consiglio di Stato, ha riconosciuto ai possessori di diploma magistrale 2001/2002 appellanti l'inserimento in graduatorie ad esaurimento sia pure con riserva, ribadendo in sostanza quanto già statuito nel 2014; si è così determinata la situazione di docenti i quali, pur conservando l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento con riserva, hanno titolo, secondo quanto ribadito nell'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, alla stipula di contratti a tempo determinato e indeterminato, non disciplinati dalla legge n. 107 del 2015 e comunque vincolati all'esito favorevole del contenzioso pendente.

Anche tale articolato sistema di reclutamento del personale scolastico è stato completamente "ribaltato" dal **ddl "Buona Scuola"**, approvato definitivamente alla Camera in data 09/07/2015 (composto da un solo articolo con 212 commi), il quale prevede:

- **un piano straordinario di assunzioni di docenti a tempo indeterminato** (circa 100.000) rivolto esclusivamente a vincitori ed idonei del concorso del 2012, e **agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento (GAE)**. Il piano de quo è, in primo luogo, destinato a coprire i posti comuni e di sostegno rimasti vacanti e disponibili all'esito delle precedenti immissioni, gli ulteriori posti dedicati al potenziamento dell'offerta formativa e alla copertura delle supplenze temporanee fino a 10 giorni nella scuola primaria e secondaria, nonché gli ulteriori posti di potenziamento per il sostegno. Esso è, in secondo luogo, avviato solo dopo aver proceduto, per lo stesso a.s., alle ordinarie operazioni di immissione in ruolo effettuate attingendo per il 50% alle graduatorie dei concorsi, e per il 50% alle graduatorie ad esaurimento. La prima fase del piano straordinario si conclude con l'assunzione entro il 15 settembre 2015; mentre per le

fasi successive, è necessario presentare domanda di assunzione, con la quale l'aspirante potrà, altresì, esprimere l'ordine di preferenza fra tutte le province, nonchè, se si è in possesso della specializzazione, fra posti di sostegno e posti comuni. Presupposto, dunque, necessario per la presentazione della domanda di qua, è l'inserimento nelle GAE. La decorrenza giuridica delle assunzioni è, poi, il 1° settembre 2015, mentre la decorrenza economica è dalla presa di servizio presso la sede assegnata, che varia fra il termine della relativa fase (se i destinatari non sono impegnati in contratti di supplenza o sono titolari di supplenze brevi e saltuarie), il 1° luglio 2016 (se i destinatari sono titolari di supplenze fino al termine delle attività didattiche) e il 1° settembre 2016 (se i destinatari sono impegnati in supplenze annuali) (cfr art. 1, co. 95-104, Legge c.d. Buona Scuola).

- **L'indizione, entro il 1° dicembre 2015, di un concorso per l'assunzione di (ulteriori) docenti**, cui possono partecipare i soggetti già in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento e che vantino un servizio prestato a tempo determinato per un periodo continuativo non inferiore a 180 giorni (art. 1, co. 114).
- **La definizione di nuove regole per l'accesso ai ruoli del personale docente**: fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, l'accesso continuerà ad avvenire attingendo per il 50% alle stesse e, per il 50%, alle graduatorie di merito; potranno partecipare solo i candidati in possesso dell'abilitazione; conseguiranno la nomina i candidati che si collocheranno in posizione utile in relazione al numero di posti messi a concorso; il numero degli idonei non potrà superare il 10% del numero dei posti banditi; le graduatorie avranno validità al massimo triennale. Inoltre, saranno banditi concorsi specifici per i posti di sostegno (art. 1, co. 109-113)".
- l'istituzione dell'**organico (docente) dell'autonomia**, composto da **posti comuni, posti di sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa**, che, **dall'a.s. 2016-2017**, sarà **determinato** con decreti interministeriali **ogni tre anni, su base regionale**. Dallo stesso a.s., i ruoli del personale docente saranno regionali, articolati in **ambiti territoriali**, la cui ampiezza - inferiore alla provincia o alla città metropolitana - dovrà essere definita entro il **30 giugno 2016**. Sempre dall'a.s. 2016-2017, l'organico sarà ripartito dal direttore di ogni ufficio scolastico regionale fra gli **ambiti territoriali** presenti nella regione e assegnato alle scuole sulla base del fabbisogno espresso nel piano triennale dell'offerta formativa, nel limite delle risorse disponibili. Inoltre, entro il 30 giugno 2016 dovranno costituirsi **reti fra scuole dello stesso ambito territoriale**. Le reti saranno finalizzate alla valorizzazione delle risorse professionali, alla gestione comune di funzioni e attività amministrative, alla realizzazione di progetti o iniziative didattiche, educative, sportive, culturali, di interesse territoriale. Gli accordi di rete dovranno individuare, fra l'altro, i **criteri** e le **modalità per l'utilizzo dei docenti della rete**, nel rispetto delle disposizioni in materia di non discriminazione sul luogo di lavoro, nonchè di assistenza e integrazione delle persone con disabilità. Il personale della dotazione organica dell'autonomia sarà tenuto ad **assicurare prioritariamente la copertura dei posti vacanti e disponibili** (art. 1, co. 63-77). Inoltre, lo stesso personale potrà essere utilizzato per la **copertura di supplenze temporanee fino a 10 giorni** (art. 1, co. 85);
- l'attribuzione al **dirigente scolastico, dall'a.s. 2016-2017**, del compito di conferire **incarichi triennali ai docenti assegnati all'ambito territoriale** di riferimento, anche tenendo conto delle **candidature** presentate dagli stessi e valorizzando il curriculum, le esperienze e le competenze professionali. I docenti

già assunti in ruolo a tempo indeterminato alla data di entrata in vigore della legge conservano la titolarità presso la scuola di appartenenza (art. 1, co. 73);

- la **soppressione delle graduatorie di merito** dei concorsi banditi prima del 2012, al termine delle ordinarie procedure di immissione in ruolo per l'a.s. 2015/2016, propedeutiche all'avvio del piano straordinario;
- la I fascia delle graduatorie di circolo e di istituto continua ad esplicare la propria efficacia limitatamente ai soggetti già iscritti alla data di entrata in vigore della legge, non assunti a seguito del piano straordinario.

Recentemente è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante "Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107".

Il provvedimento costituisce uno degli otto decreti attuativi della delega per riforma del sistema di istruzione scolastica (c.d. "Buona Scuola") approvati dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 7 aprile 2017, che introduce un nuovo modello di reclutamento per la scuola secondaria.

Nello specifico, il decreto disciplina il percorso unitario di accesso e formazione ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente della scuola secondaria, nonché dell'insegnamento tecnico-pratico, denominato "Sistema di formazione iniziale e di accesso". Elenca inoltre i criteri e le metodologie da adottare al fine di realizzare un percorso unitario tra formazione e accesso ai ruoli.

Il sistema di formazione iniziale e accesso ai ruoli è ora articolato in:

- a) un concorso pubblico nazionale, indetto su base regionale o interregionale;
- b) un successivo percorso triennale di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione docente, di seguito denominato «percorso FIT», differente fra posti comuni e posti di sostegno, destinato ai soggetti vincitori del concorso;
- c) una procedura di accesso ai ruoli a tempo indeterminato, previo superamento delle valutazioni intermedie e finali del percorso FIT.

Sono previsti anche concorsi riservati ai docenti già abilitati alla data di entrata in vigore del D.L.vo 59/2017 (31 maggio 2017) e per coloro che, alla data del bando, avranno maturato almeno 3 anni scolastici di servizio.

Da ultimo, con la legge di bilancio 2019 si è intervenuti sul D.lgs. n. 59/2017, modificando il sistema di reclutamento, che così si articola:

1. concorso
2. assunzione in ruolo
3. percorso annuale di formazione e prova
4. conferma in ruolo, previo superamento del predetto percorso

I requisiti di accesso sono i seguenti:

Per i **posti comuni**:

- **abilitazione** specifica sulla classe di concorso **oppure**
- **laurea** (con piano di studio completo per l'accesso a quella classe di concorso) e **24 CFU** nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche oppure
- **abilitazione per altra classe di concorso o per altro grado di istruzione**, fermo restando il possesso del titolo di accesso alla classe di concorso richiesta (no 24 CFU) oppure

- **laurea + 3 anni di servizio** svolti negli ultimi otto (no 24 CFU). Si partecipa per una delle classi di concorso per cui si ha un anno di servizio.

Per i **posti di insegnante tecnico-pratico**:

- diploma valido per l'accesso alla classe di concorso richiesta (no 24 CFU) fino al 2024/25 poi abilitazione o laurea triennale +24 CFU

Per i **posti di sostegno**:

- requisiti (quelli per i posti comuni oppure quelli per i posti di ITP) più il **titolo di specializzazione** su sostegno.

Dunque, per chi accede solo con la laurea e non raggiunge il requisito delle tre annualità di servizio, i 24 CFU in discipline antropo – psico – pedagogiche ed in metodologie e tecnologie didattiche costituiscono requisito di accesso.

#### **b) Sui 24 CFU.**

Dunque, con la Legge di Bilancio 2019 viene modificata nuovamente la Riforma della Buona Scuola (legge 107/2016) e il Decreto legislativo n. 59/17, in particolar modo le regole per il reclutamento degli insegnanti. Infatti, ai sensi dell'articolo 5 dello stesso decreto, il d.m. 616 del 10 agosto 2017 tra i requisiti di ammissione al concorso docenti richiede il possesso di 24 crediti formativi nei settori antropo-psico-pedagogici e nelle metodologie e tecnologie didattiche. Nello specifico, i settori scientifico disciplinari (SSD) in cui è necessario integrare la propria formazione sono:

- pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione;
- psicologia;
- antropologia;
- metodologie e tecnologie didattiche generali.

La scelta del percorso formativo deve anche tenere conto di altri due elementi:

- i CFU devono essere acquisiti in almeno 3 dei 4 ambiti;
- per ogni ambito scelto devono essere certificati almeno 6 crediti.

Tali crediti formativi possono essere già compresi nel piano di studi, oppure, in caso contrario possono essere acquisiti presso le Università e gli Enti dell'Afam.

Possono essere riconosciuti tutti i crediti acquisiti nei normali percorsi accademici, con esami aggiuntivi, attraverso Master di I e II livello e durante i Dottorati di ricerca o le scuole di specializzazione.

Per chi non è ancora laureato è prevista la possibilità di un semestre aggiuntivo, senza costi ulteriori, nel quale conseguire i crediti.

Possono essere acquisiti in modalità telematica un massimo di 12 crediti. Vanno acquisiti almeno 6 crediti in almeno 3 dei 4 ambiti disciplinari.

#### **c) Sulle graduatorie di circolo ed istituto.**

Restano ancora in vigore le **graduatorie di circolo e di istituto**, le quali sono composte da:

- I fascia costituita da **tutti coloro che sono già iscritti, a pieno titolo o con riserva, nelle graduatorie ad esaurimento**, e che, pertanto, possono essere chiamati per le immissioni in ruolo;
- II fascia costituita da **coloro che sono abilitati, ma non inseriti nelle graduatorie ad esaurimento** e che, pertanto, non possono essere chiamati per le immissioni in ruolo.
- III fascia costituita dagli **ispiranti forniti dal titolo di studio valido** per l'accesso all'insegnamento richiesto.

Sintetizzando: le graduatorie ad esaurimento sono utilizzate per il 50% delle immissioni in ruolo annualmente disposte e per il conferimento delle supplenze “lunghe” (fino al 31 agosto o al 30 giugno); diversamente, le graduatorie di circolo e di istituto sono utilizzate dai Dirigenti Scolastici solo per l’assegnazione di supplenze (brevi e lunghe). Coloro, pertanto, che sono iscritti nelle graduatorie ad esaurimento compaiono per la medesima classe di concorso o posto di insegnamento nella I fascia di circolo e di istituto, mentre mantengono il diritto all’iscrizione nella III fascia di istituto per le classi di concorso o posti di insegnamento per cui non possiede l’abilitazione. Di conseguenza, i docenti privi del titolo abilitante all’insegnamento figurano esclusivamente nella III fascia delle graduatorie di circolo e di istituto per cui non possono essere destinatari di nomine in ruolo.

Il MIUR con la pubblicazione del DM n. 374 del 01 giugno 2017 ha dato il via all’ultimo aggiornamento delle graduatorie d’istituto di II e III fascia per gli anni scolastici 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020. Il termine di presentazione della domanda era il 24 giugno 2017.

**d) Sull’integrazione delle graduatorie della seconda fascia d’istituto personale docente – ultima finestra semestrale.**

Il dm n. 326 del 3 giugno 2015 prevede che nel periodo di vigenza delle graduatorie di istituto di II fascia siano previste due finestre annuali per permettere ai docenti che conseguono l’abilitazione di poter entrare in un elenco aggiuntivo alla II fascia. Nel triennio si verranno a formare tanti elenchi aggiuntivi quante saranno le finestre semestrali disposte.

Dal 2017 ad oggi sono uscite diverse finestre semestrali, da ultimo quella prevista dal D.M. 666 del 15 luglio 2019 recante “Disposizioni inerenti le graduatorie di istituto e l’attribuzione di incarichi di supplenza al personale docente”. Il decreto, all’rt. 1, così dispone: *“I commi 1 e 2 dell’articolo 1 del D.M. n. 326 del 3 giugno 2015 sono così sostituiti: “1. Nelle more della costituzione triennale delle graduatorie di istituto di I, II e III fascia concernenti la scuola secondaria di I e II grado, i soggetti che acquisiscono il titolo di abilitazione entro il 1° ottobre di ciascun anno possono richiedere l’inserimento in II fascia delle graduatorie di istituto e sono posizionati in un elenco aggiuntivo relativo alla rispettiva finestra di inserimento. 2. Nelle more della costituzione triennale delle graduatorie di istituto concernenti la scuola dell’infanzia e primaria, i soggetti che acquisiscono il titolo di abilitazione entro il 1° ottobre di ciascun anno possono richiedere l’inserimento in II fascia delle graduatorie di istituto e sono posizionati in un elenco aggiuntivo relativo alla rispettiva finestra di inserimento”*. In pratica, il decreto rinvia la finestra per l’inserimento negli elenchi aggiuntivi delle graduatorie di seconda fascia d’istituto, consentendo l’accesso ai docenti che acquisiscono il titolo di abilitazione entro il 1° ottobre di ogni anno.

**e) Sul conseguimento dell’abilitazione dei docenti.**

Secondo quanto affermato dallo stesso Miur sul sito [ww.istruzione.it](http://ww.istruzione.it) per diventare docenti nella scuola italiana è necessario compiere un percorso di formazione così strutturato:

- a) il conseguimento del titolo di accesso all’insegnamento
- b) il conseguimento dell’abilitazione all’insegnamento.

Il conseguimento dei soli titoli di accesso all’insegnamento consente l’inserimento nelle graduatorie di III fascia di Circolo e d’Istituto, per il conferimento esclusivamente di incarichi di supplenza a tempo determinato. Le graduatorie hanno durata triennale e sono aperte a seguito dell’emanazione di appositi decreti.

Il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento consentiva l'inserimento nelle GAE (ormai chiuse), dalle quali si attinge annualmente per l'immissione in ruolo a tempo indeterminato dei docenti, e nelle graduatorie di seconda fascia d'istituto.

Per poter conseguire l'abilitazione - al fine di attuare le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE, che prevedono il reciproco riconoscimento delle abilitazioni all'esercizio della professione di docente da parte di ciascuno degli Stati membri e richiedono un livello omogeneo di preparazione professionale dei cittadini europei, quale presupposto necessario per la libera circolazione delle attività intellettuali, da raggiungere attraverso obiettivi formativi altamente qualificanti che tengano conto di ampi sbocchi occupazionali e della necessità di maggiore spendibilità a livello internazionale di nuove tipologie di corsi e di titoli universitari (art. 17. comma novantacinquesimo, della legge 15 maggio 1997 n. 127. come integrato dall'alt. 6 della legge 19 ottobre 1999 n. 370) - nel gennaio 2011 è entrato in vigore il Decreto 10 settembre 2010, n. 249 del Ministro dell'istruzione che riforma la disciplina relativa alla formazione iniziale degli insegnanti, volta a prevedere con cadenza annuale i TFA, ovvero dei percorsi di abilitazione riservati solo ai laureati.

Prima dell'attuale riforma (la Buona scuola – Legge n. 107/2015), per insegnare era necessario conseguire un'abilitazione all'insegnamento e superare un concorso; ma dal 2007 le occasioni di ottenere l'abilitazione sono state solo tre, i Tirocini formativi attivi (Tfa) nel 2012 e 2014 e i Percorsi abilitanti speciali (Pas) nel 2013 (riservati solo ai docenti non abilitati con 3 anni di servizio). Se successivamente ci sono state delle sentenze che hanno consentito di partecipare ai Pas, tali sentenze si riferiscono comunque a chi aveva almeno 2 anni di servizio, dunque il Miur chiedeva comunque un prerequisito per potervi accedere. Inoltre non valevano erga omnes ma il Miur chiedeva comunque che il docente avesse una sentenza favorevole ad personam per poter partecipare al Pas. Inoltre, il Miur aveva annunciato che i Tfa sarebbero stati istituiti ogni anno, ma dopo il 2014 furono interrotti senza dare spiegazioni. I concorsi d'altro canto sono stati solo tre, nel 2012, nel 2016 e nel 2018, riservati sempre e solo agli abilitati.

Attualmente, col decreto legislativo 10 agosto 2017 n. 616 ed il decreto legislativo 59/2017, art. 5, commi 1, lettera b) e 2, lettera b) del MIUR, per poter diventare Docenti della Scuola Secondaria di primo e Secondo grado occorre superare un Concorso Pubblico nazionale al quale vi potranno accedere solo chi ha la "certificazione" del possesso di almeno di "24 CFU" acquisiti nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche".

Dunque, come vedremo meglio in seguito, è stato ridefinito il concetto di abilitazione.

#### **f) Sul TFA sostegno.**

In passato per poter diventare docente di sostegno bisognava specializzarsi mediante corsi di specializzazione sul sostegno, quali Siss o Tfa, indetti dalle Università, ai quali si accedeva superando un concorso pubblico. A tali corsi potevano iscriversi solo i docenti già abilitati sulla materia. Sul punto si veda il D.M. n. 948 del 01/12/2016.

Attualmente, col D.M. n. 92/2019 sono state dettate disposizioni concernenti i percorsi di specializzazione per il sostegno agli alunni e alle alunne con disabilità della scuola dell'infanzia e primaria e della scuola secondaria di I e II grado, integrando e aggiornando, a decorrere dall'anno accademico 2018/19, le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca 30 settembre 2011. In particolare, tale

decreto ha previsto che possono partecipare alla selezione, dunque alle prove del Tfa sostegno 2019, i laureati in possesso dei 24 cfu, a cui finora era stata preclusa la possibilità.

### 3) Sulla fondatezza della domanda nel merito.

#### a. Sulla ridefinizione del concetto di “abilitazione”.

Nel merito è bene chiarire alcuni punti:

- Prima di tutto che i titoli in possesso dei ricorrenti sarebbero “intrinsecamente abilitanti” e dovrebbero consentire loro l’accesso alla seconda fascia delle Graduatorie di circolo e d’istituto.
- I percorsi di laurea affrontati e superati dai ricorrenti con specifici esami universitari hanno permesso ai ricorrenti di conseguire tutti i 24 Cfu richiesti dal Miur che rappresenterebbero senz’altro il titolo di accesso ai successivi concorsi per il reclutamento del personale docente “riservati ai docenti abilitati” come previsti dall’art. 17 del D.Lgs. n. 59/2017 e, dunque, di acquisire la conoscenza e la preparazione dei ricorrenti nelle discipline didattiche e di insegnamento. Il programma didattico affrontato dai ricorrenti fa ritenere che gli stessi siano in possesso di un bagaglio culturale adeguato allo svolgimento della professione di docente.
- Tali 24 Crediti Formativi in specifici settori disciplinari sono stati utilizzati dal legislatore di cui al D.Lgs. n. 59/2017 quale titolo di accesso ai successivi concorsi riservati ai docenti abilitati all’insegnamento e dunque quale ridefinizione del concetto di “abilitazione” previsto dalla norma di cui alla Legge n. 107/2015, art. 1, comma 110.
- Mediante tale novella legislativa, sempre sulla scorta della legge delega della 107/2015 che *expressis verbis* continua a richiedere l’abilitazione quale unica forma di accesso ai concorsi, il legislatore stabilisce la nuova disciplina di accesso ai futuri concorsi: tra i titoli di accesso scompare totalmente l’abilitazione che viene sostituita dal requisito “dei tre anni di servizio” ovvero del conseguimento dei “24 cfu” ( cfr.artt.5 e 17 D.L.gs 59/2017). La comparazione legislativamente operata è la seguente: il titolo di accesso ai futuri concorsi è l’abilitazione e l’abilitazione è stata fino ad ora definita come superamento di Tfa, Pas e SSIS; a partire dal concorso successivo, non è più previsto, quale requisito di accesso, il conseguimento dell’abilitazione, nel significato sopra inteso; infatti il legislatore delegato, nel definire nell’alveo della legge delega (art.1 co.110 1. 107/2015 che richiede l’abilitazione quale requisito di accesso ai concorsi) il nuovo significato attribuito al termine “ abilitazione” ha chiaramente chiarito che possono partecipare coloro che, congiuntamente al titolo di laurea, sono in possesso dei 24 crediti formativi in specifici settori disciplinari previsti dall’allegato A del DM 617/2017 ovvero l’espletamento dei tre anni di servizio; ergo il concetto di abilitazione - finora inteso come conseguimento dei percorsi Tfa, Pas e SISS - è stato ridefinito dal conseguimento dei 24 Cfu in specifici settori disciplinari (crediti formativi di cui sono in possesso gli odierni ricorrenti). Ciò è confermato da espresse disposizioni legislative tra cui l’art 17 d.Lgs 59/2017; il legislatore sembra quindi avere inteso “sostituire” l’abilitazione all’insegnamento con il conseguimento dei 24 Cfu. Così l’art. 5 del D.Lgs 59/2017: “costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all’art.3, comma 4, lettera a) il possesso congiunto di: a) laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerenti con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso; b) 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA, acquisiti in forma curriculare,

aggiuntiva o extra curriculare nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie 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 “. In sintesi, il legislatore richiede uno specifico requisito per l'accesso a tutti i concorsi per il reclutamento di docenti e nello stabilire tali requisiti sostituisce il termine abilitazione con i 24 crediti formativi in specifici settori scientifico disciplinari e sui tre anni di servizio, che consentono l'accesso ai concorsi su tutte le classi di concorso accessibili mediante il diploma di laurea. Si intende dire che lo stesso legislatore sembra equiparare - tra i titoli accesso ai concorsi per il reclutamento dei docenti - l'abilitazione (intesa come conseguimento dei Pas, Tfa e SSIS) con i 24 CFU o i 36 mesi.

- Gli odierni ricorrenti sono in possesso sia del diploma di laurea magistrale che dei 24 Cfu (che nel caso di specie non erano inclusi nel programma di studi universitario e sono stati acquisiti successivamente come da certificati allegati). I ricorrenti vantano, pertanto, un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art.5 D.Lgs 59/2017) sulla scorta della legge delega (art.110 l. 107/2015), ciò configura una disparità di trattamento ed una negazione all'accesso al pubblico impiego, in violazione degli artt.3 e 97 della Costituzione.
- Questa interpretazione “costituzionalmente orientata”, certamente discutibile alla stregua del dato letterale della normativa esaminata, è comunque sostanzialmente imposta, o comunque fortemente consigliata, dalla normativa europea che non prevede alcun titolo abilitativo per insegnare. Le procedure c.d. abilitative sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento che consentono di “programmare gli accessi”. Ciò che vale, ai fini dell'inserimento nelle fasce di istituto è il titolo di studio (cfr. Direttive comunitarie 2005/36/CE, 2013/55/UE, recepite con D.Lgs 206/2007, in virtù delle quali l'accesso alla professione può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in titoli di formazione ovvero in una determinata esperienza lavorativa). Pertanto è indispensabile - al fine di chiarire il quadro normativo applicabile, che il legislatore nazionale ha già recepito, mediante l'art.1 comma 79 della legge 107/2015 - evidenziare la sostanziale irrilevanza della c.d.” abilitazione all'insegnamento”. Il medesimo art.1 comma 79 stabilisce che il dirigente scolastico può conferire incarichi anche a docenti che siano sprovvisti di titoli di abilitazione. Ciò sembra confermare che il legislatore interno sta dando formale attuazione allo spirito delle direttive comunitarie non richiedendo più l'abilitazione all'insegnamento quale requisito di svolgimento della professione. Le Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE regolano il sistema generale delle professioni regolamentate nell'ambito dell'Unione Europea e dei titoli di accesso alle stesse. Tali direttive sono state recepite ed attuate in Italia mediante il Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206 ed il d.l.vo 28 gennaio 2016, n.15, recante “ Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE”. La Direttiva 2005/36/CE ed il relativo decreto di attuazione impongono il possesso di idonea “qualifica professionale” al fine dell'esercizio di una professione regolamentata, quale quella di docente nel sistema scolastico pubblico italiano, e tale requisito è condizione necessaria ed al tempo stesso sufficiente all'esercizio della stessa; i titoli conseguiti in Italia in quanto Stato membro dell'Unione Europea rientrano nella definizione di “ titolo formazione” e quindi di “ qualifica professionale” utile

all'esercizio della "professione regolamentata". I termini di "abilitazione e/o "idoneità" non rientrano tra le definizioni adottate dalla citata Direttiva o del relativo Decreto di attuazione e debbano quindi ritenersi sostituiti dalla più generale definizione di "qualifica professionale" adottata dalla normativa dell'Unione Europea. Le procedure definite abilitanti dallo Stato italiano non rientrano nelle definizioni di "qualifica professionale" adottate dalla citata Direttiva 2005/36/CE poiché non rappresentano, ai sensi della stessa, una "formazione regolamentata" ma una mera procedura amministrativa appartenente all'ambito di una modalità di reclutamento attuata in forma non esclusiva dello Stato italiano, posto che il diritto all'esercizio della professione avviene non in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge. In altri termini, il titolo non è altro che la "qualifica professionale" adottata dalla normativa europea dell'Unione Europea. Il Miur mediante il D.M. 30 gennaio 1998 n. 39 ha definito l'elenco dei titoli di studio validi per l'esercizio della professione di docente nelle rispettive classi di concorso. In particolare, con detto decreto Ministeriale, ha statuito che detti titoli consentono l'accesso alla professione di docente e quindi dalla lettura sistematica delle norme (Direttiva Ue 2005/36 e 2013/55 come recepite dal legislatore italiano e D.M.39/1998) ciò che merge è che tali titoli sono idonei all'esercizio della professione regolamentata, ovvero di "qualifica professionale". Senza trascurare che l'art. 49 TFUE privilegia la libertà di stabilimento dei liberi professionisti: qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività non subordinata beneficia del trattamento nazionale e vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza derivante dalle leggi nazionali, in quanto restrizione della libertà di stabilimento ( v. in tal senso, sentenze Commissione/Francia 270/83 EU:C1986:37, punto 14 e Commissione /Paesi Bassi C-157/09, EU:C:2011:794 punto 53). La normativa europea non si presta quindi ad equivoci e i decreti ministeriali appaiono in contrasto con le norme eurocomunitarie. Per fortuna il legislatore nazionale di recente ha iniziato il percorso di adeguamento della normativa interna a quella Europea. Invero l'abilitazione (intesa come conseguimento al Tfa, Pas, e SSSI) è un certificato che consente al Miur "di programmare gli accessi" e non rappresenta, secondo la definizione legislativa, un titolo all'esercizio della professione di docente. Come si è detto le procedure di abilitazione sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento e non titoli per lo svolgimento per la partecipazione o titoli che consentono l'accesso ai concorsi in quanto ciò che vale, ai fini dell'inserimento nelle fasce di istituto è il titolo di studio (sul punto si vedano le Direttive Comunitarie 2005/36/CE e 2013/55/UE, recepite con D.Lgs 206/2007 in virtù delle quali l'accesso alla professione può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in un titolo di formazione ovvero in una determinata esperienza lavorativa). Ciò sembra confermato dalla norma di cui all'art. 1 comma 416 della legge 244/2007 con la quale sono stati istituiti i Tfa, per la quale "l'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili". In altri termini, affermare che una procedura consente soltanto di programmare gli accessi significa che l'accesso non è consentito dalla procedura di abilitazione ma dal titolo sottostante e tale procedura non rientra tra le definizioni dell'Unione

Europea utili ai fini dello svolgimento della professione di docente. L'abilitazione, anche alla luce del sistema normativo comunitario, non è requisito che consente lo svolgimento della professione di docente e, conseguentemente, l'accesso al concorso. Di conseguenza vanno disapplicate tutte le disposizioni emanate da Ministero che prevedono l'abilitazione quale requisito per accedere alla Graduatorie ad esaurimento ed alla fase transitoria del concorso prevista dall'art 17 D.Lgs 59/2017. Tale orientamento è stato confermato dal Tribunale di Roma sezione lavoro, con la sentenza n. 2823/2019 del 22/03/2019, RG 34510/2018, e dal Tribunale di Siena e Cassino.

**b. Violazione del divieto di discriminazione e disparità di trattamento.**

La legge italiana - in particolare il D.lgs. n. 216/2003 "Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", con le modificazioni apportate dal D.L. 59/2008 convertito con modificazioni dalla legge 101/2008 - difende i lavoratori dalle **discriminazioni** basate sulla **religione**, sulle **convinzioni personali**, sull'**handicap**, sull'**età** e sull'**orientamento sessuale**. Il codice della pari opportunità ha ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve esser assicurata in tutti i settori; compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione. Ai sensi degli **artt. 27 e 28 del D.Lgs. n. 198/2006**, come modificati dal D.Lgs. n. 5/2010, è vietata qualsiasi discriminazione per quanto riguarda, tra l'altro, **l'accesso al lavoro in forma subordinata**, autonoma o in qualsiasi altra forma, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, nonché la promozione (Sul punto, cfr. Cass., 5 giugno 2013, n. 14206, relativa ad una pretesa discriminazione per ragione connessa al sesso, nell'avanzamento di carriera.), indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale (art. 27, comma 1).

Dunque, casi di discriminazione si possono avere sia in fase di **selezione e di accesso nel mondo del lavoro**, sia nello **svolgimento del rapporto**: ad esempio quando si richiede un requisito (come la patente o la conoscenza di una lingua straniera) che non è essenziale per lo svolgimento concreto della mansione. Talvolta è difficile per le persone accertare la situazione discriminatoria e acquisirne consapevolezza. È il caso della cosiddetta **discriminazione indiretta**: in essa vi è, generalmente, un comportamento apparentemente neutro che può mettere le persone in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre. Si tratta, ad esempio, del caso di **concorsi pubblici** in cui è richiesto una certa età anagrafica, senza che vi siano delle motivazioni. Quando invece si parla di **discriminazione diretta**, il lavoratore è trattato in modo meno favorevole di un'altra persona in una situazione analoga: è il caso di chi non assume una donna perché il lavoro prevede turni notturni.

Secondo una costante giurisprudenza amministrativa in tema di concorso a posti di pubblico impiego, il principio generale del *favor participationis* comporta l'obbligo per l'Amministrazione di favorire il massimo accesso, senza introdurre discriminazioni limitative che non trovino riscontro in specifiche cause di esclusione espressamente previste, che comunque non si appalesino conformi ad una seria ratio giustificativa.

Nel caso di specie vi sono state diverse sentenze favorevoli del Giudice de Lavoro (Roma, Cassino, Siena) passate in giudicato, che hanno confermato il titolo abilitante della laurea con 24 cfu e l'inserimento dei ricorrenti in II fascia d'istituto.

Ciò ha creato una situazione fortemente discriminatoria e, per molti versi paradossale, in quanto i docenti che sono stati "più veloci" ad adire le vie legali resteranno a pieno titolo nelle graduatorie di seconda fascia d'istituto ed hanno potuto partecipare, in quanto abilitati, al concorso semplificato 2018, ottenendo anche il ruolo. Invece, gli altri docenti, anche se sono in possesso del medesimo titolo di studio, si ritrovano esclusi sia dalla seconda fascia che dal concorso semplificato, e sono costretti a partecipare ad un eventuale concorso ordinario, sempre se verrà bandito.

### **c. La Corte di Giustizia Europea: Causa Rossato, stabilizzazione dei precari.**

Va aggiunto, in merito, che di recente la Corte di Giustizia Europea si è espressa sul tema dei precari in ordine alle misure per prevenire il fenomeno, nella nota *Sentenza sul caso "Rossato" dell'8 Maggio 2019*. Nello specifico, la Corte ha, incidentalmente, previsto che gli Stati Membri debbano stabilizzare i lavoratori attraverso l'utilizzo delle graduatorie e degli elenchi dai quali l'amministrazione attinge per l'assunzione di docenti a tempo determinato. Tale principio, calato nella situazione attuale, vuol dire che l'Amministrazione scolastica, per prevenire il fenomeno del precariato, deve consentire l'inserimento dei docenti in graduatorie che possano garantire incarichi stabili e duraturi. E' evidente che *se, però, il nostro ordinamento non consente ai docenti precari di iscriversi in tali graduatorie*, diviene impossibile osservare il suddetto vincolo comunitario, restando fuori dal meccanismo di assorbimento del precariato un vastissimo numero di docenti.

Fabio Rossato era un insegnante supplente con contratti ininterrotti dal 2003 al 2015 e poi assunto in ruolo nel 2015, che aveva chiesto il risarcimento per la reiterazione di contratti a termine. La sua storia e la sua richiesta erano da tempo all'attenzione dei Giudici europei. La Corte di Giustizia Europea, nel negare un risarcimento del danno che possa cumularsi alla sanzione della stabilizzazione, ha però ribadito che **il legislatore nazionale** – al fine di prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato – **deve adottare un piano straordinario di assunzioni** che preveda la trasformazione di tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato con docenti «precari», **attraverso il progressivo e definitivo esaurimento delle graduatorie e degli elenchi dai quali l'amministrazione attinge per l'assunzione di docenti a tempo determinato**. In pratica, la CGUE ha detto in modo chiaro che i docenti possono essere legittimamente utilizzati con contratti a termine su posti vacanti e disponibili soltanto se – come contropartita rispetto a tale condizione di precarietà – l'incarico provvisorio consente di maturare punteggio di servizio utile per scalare le graduatorie da cui si attinge per l'assunzione a tempo indeterminato. Più supplenze su posti vacanti e disponibili non disposte nella prospettiva dell'assunzione a tempo indeterminato per scorrimento delle graduatorie, viceversa, si porrebbero in insanabile antinomia con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE. Detto in parole più semplici, **nella legislazione italiana esiste un solo strumento per prevenire l'abuso dei contratti a termine** nel comparto scolastico: **il meccanismo di scorrimento delle graduatorie per titoli e servizio** utilizzabili ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato; meccanismo dal quale, tuttavia, sono stati esclusi tutti gli insegnanti non inseriti nelle graduatorie di seconda fascia d'istituto! La decisione della CGUE,

dunque, **depone in modo inequivocabile in favore dell'apertura delle graduatorie di seconda fascia d'istituto per i laureati con 24 cfu.** In particolare, secondo la sentenza: *“Nel caso di specie, risulta dal fascicolo agli atti della Corte che il legislatore nazionale, al fine di garantire la transizione verso un nuovo sistema comportante misure destinate a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, ha adottato un piano straordinario di assunzioni che prevede la trasformazione, nel corso dell'anno scolastico 2015/2016, di tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato con docenti «precari», attraverso il progressivo e definitivo esaurimento delle graduatorie e degli elenchi dai quali l'amministrazione attingeva per l'assunzione di docenti a tempo determinato. (...) una normativa recante una norma imperativa ai sensi della quale, in caso di ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, questi ultimi sono trasformati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, è tale da costituire una misura che sanziona in modo efficace un abuso di questo tipo (v., in particolare, sentenza del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C 362/13, C 363/13 e C 407/13, EU:C:2014:2044, punto 70 e giurisprudenza ivi citata) e, quindi, da soddisfare i criteri ricordati ai punti 27 e 28 della presente sentenza.”*

#### **d. Violazione della normativa comunitaria e della Costituzione italiana.**

Si precisa che la **direttiva comunitaria n. 36/2005 CE** (ed il relativo decreto di attuazione, D. lgs 9 novembre 2007, n. 2006) prevede esclusivamente il possesso della **“qualifica professionale”**, al fine dell'esercizio di una professione regolamentata, quale quella di docente nel sistema scolastico pubblico italiano. Di conseguenza, tale requisito è la sola condizione necessaria, per accedere all'insegnamento e, quindi, per essere inseriti nelle GAE o in subordine nelle graduatorie d'istituto di II fascia. La direttiva europea 36/05 in sintesi stabilisce che i possessori di titoli validi allo svolgimento di una professione, sono a tutti gli effetti possessori di qualifiche professionali “europee”. Questa è l'unica definizione che l'Europa accetta. Ai sensi della direttiva europea 36/05 non vi possono essere discriminazioni fra le due tipologie di lavoratori che, da un punto di vista giuridico, vanno messi sullo stesso piano. A partire dal 2007, anno di recepimento di tale direttiva, l'Italia si è formalmente impegnata a rispettare tali principi. Inoltre, il parere del CSPI – Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, sul concorso docenti al punto A.4.1 viene chiarito il termine “idoneità” – poiché per “idoneità” si intende “inclusione in graduatoria di merito di precedente concorso ordinario” ma occorre aggiungere invece, anche il termine “abilitazione”.

L'art. 51 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo prescrive, inoltre, il diritto di ogni uomo di partecipare, in condizioni di parità, ai sensi degli artt. 3, 51 e 97 Cost, al percorso di accesso al pubblico impiego ed al mondo del lavoro di cui all'art. 4 Cost (cfr. art. 51 e 21 della CEDU secondo cui: *“ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di uguaglianza ai pubblici impieghi del proprio Paese”*), in ragione delle capacità ed esperienze professionali acquisite.

Secondo la C.G.E., *“qualsivoglia discriminazione in tutte le situazioni che ricadano nella sfera di applicazione ratione materiae nel diritto dell'Unione (...) ricomprende parimenti le situazioni riguardanti le condizioni di accesso alla formazione professionale, restando inteso che tanto l'insegnamento superiore quanto quello universitario costituiscono una formazione professionale (cfr. sentenza 7 luglio 2005, causa C-147/03, Commissione Austria)”*. Tale precedente ben si applica al caso in esame, in quanto il principio di non discriminazione non si riferisce esclusivamente alle discriminazioni dirette basate sulla cittadinanza,

bensì anche a qualsiasi discriminazione indiretta e/o dissimulata (cfr., in tal senso: sentenza 18 luglio 2007, causa C-212/05, Hartmann).

Lo Stato Italiano, dunque, non permettendo ai ricorrenti di presentare domanda di inserimento nelle graduatorie d'istituto di II fascia nei termini di cui ai Decreti Ministeriali ivi impugnati, ha palesemente violato la citata Direttiva Europea, la quale è, peraltro, immediatamente precettiva per lo Stato destinatario (rectius: Italia).

Ed ancora: le esclusioni dei ricorrenti dalle graduatorie di istituto di II fascia costituiscono anche una ingiustizia manifesta ed irragionevole, per violazione del **principio**, sempre di derivazione comunitaria, **del legittimo affidamento**. I ricorrenti, infatti, dal 2010 hanno (mal) riposto nel comportamento del Ministero che, per anni, non ha  **messo (e continua tuttora) i ricorrenti nella condizione di potere compilare e materialmente presentare le domande di inserimento nelle graduatorie di II fascia d'istituto**.

Deriva che i ricorrenti hanno (ora per allora) il diritto di inserirsi nelle suddette graduatorie in quanto il comportamento tenuto dall'amministrazione ha generato nei medesimi la convinzione - del tutto legittima data la situazione apparente- che la laurea coi 24 cfu *de quo* non costituisse un valido titolo di accesso alle graduatorie di II fascia d'istituto.

**e. Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 cost.**

Come è noto, il principio di uguaglianza impone all'amministrazione di trattare situazioni, di fatto, identiche allo stesso modo, e diversamente situazioni, al contrario, diverse.

Strettamente connesso a quello di uguaglianza è, poi, il principio di ragionevolezza che impone alla amministrazione di seguire "*un canone di razionalità operativa*" nello svolgimento della propria azione, onde evitare decisioni arbitrarie ed irrazionali. La ragionevolezza impone, dunque, la corrispondenza dell'azione amministrativa ai fini indicati dalla legge, la coerenza con i presupposti di fatto assunti alla base della decisione, la logicità della stessa, oltre che la proporzionalità rispetto ai fini. In definitiva, l'obbligo di ragionevolezza si traduce nel dovere per la Pubblica Amministrazione di porre in essere una attività procedimentale e provvedimentale immune da censure sotto il profilo logico; rispettosa della realtà dei fatti; coerente con i criteri fissati dalla Pubblica Amministrazione. La violazione del principio di ragionevolezza si ripercuote sulla validità del provvedimento quale indice sintomatico dell'eccesso di potere, ove si traduca in una disparità di trattamento.

Ebbene, gli odierni ricorrenti si trovano nella medesima situazione dei destinatari della sentenza del Tribunale di Roma sezione lavoro n. 2823/2019 del 22/03/2019, RG n. 34510/18, e del Tribunale di Cassino e Siena sezione lavoro.

Partendo, dunque, da una identità di situazione di fatto, consistente nel possesso del medesimo titolo abilitante, i ricorrenti, diversamente dalle altre categorie sopra citate, sono, ancora oggi, irragionevolmente "fuori" dalle graduatorie di circolo e d'istituto di II fascia.

E', pertanto, manifestamente illogica, e, quindi, viziata per eccesso di potere ai sensi dell'art.3 Cost, la scelta dell'Amministrazione di discriminare gli odierni ricorrenti non indicando, nei DD.MM. impugnati, il diploma di laurea coi 24 cfu *de quo*, tra i requisiti da possedere per presentare la domanda di aggiornamento delle graduatorie di circolo e d'istituto di II fascia.

Ad onor del vero, se l'amministrazione avesse agito correttamente e, quindi, avesse considerato il diploma di laurea coi 24 cfu titolo abilitante fin dal suo conseguimento, ora gli odierni ricorrenti sarebbero già di ruolo o, comunque, in III fascia GAE.

**f. Violazione del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 cost., del diritto all'avvio al lavoro e all'accesso al pubblico impiego di cui all'art. 4 cost.e 51 cost.**

Il comportamento, inoltre, dell'Amministrazione che, continua, a tutt'oggi, a discriminare la posizione dei ricorrenti rispetto alle sopra citate categorie, ha rilevanti "ricadute" anche sul buon andamento e l'imparzialità della medesima.

Se la legge stabilisce che il diploma di laurea coi 24 cfu in questione sia titolo idoneo per accedere all'insegnamento nelle scuole statali, il comportamento tenuto fin d'ora dall'Amministrazione, che continua ad escludere i ricorrenti dalle graduatorie di circolo e d'istituto di II fascia, viola palesemente il loro diritto, costituzionalmente garantito, di potere accedere agli uffici pubblici in condizione di uguaglianza e secondo i requisiti stabiliti dalla legge (art. 51 Cost.). In altre parole: se (e così è) i ricorrenti soddisfano i requisiti di legge per accedere all'insegnamento (cfr. TU 297/94), i DD.MM impugnati, che li escludono dalle graduatorie di circolo e d'istituto di II fascia, sono in contrasto con il cit. art. 51 Cost.

**g. Contraddittorietà e illogicità nella misura in cui il diploma di laurea coi 24 cfu è considerato titolo idoneo per la partecipazione al concorso pubblico ed al Tfa sostegno, ma non per l'inserimento in II Fascia d'istituto.**

Come abbiamo avuto modo di analizzare in precedenza, le recenti evoluzioni normative – in particolare la legge n. 145 del 28 dicembre 2018, ovvero la legge finanziaria per l'anno 2019 - hanno ammesso alle prove del Tfa sostegno 2019 i docenti ITP e i Laureati con 24 cfu o 3 anni di servizio, e hanno previsto che tali categorie possano partecipare direttamente al prossimo concorso a cui è riconosciuta efficacia abilitante all'insegnamento (v. Legge n. 145 – 30.12.2018 – G.U. 31.12.2018 - art. 1, commi 792/795). Dunque, di recente il Miur ha bandito i corsi di specializzazione per il sostegno consentendo ai laureati con 24 cfu di potervi partecipare. Fino ad ora tali bandi di concorso erano riservati solo ai docenti abilitati.

L'Amministrazione, da una parte, considera la laurea con i 24 cfu abilitante per il concorso, dall'altra lo ritiene non valido per l'inserimento nella II fascia delle graduatorie d'istituto, quando lo stesso art. 309 ("Accesso ai ruoli") del T.U. 297/1994 individua il concorso pubblico e le graduatorie permanenti provinciali quali due modalità, di pari valore, che l'Amministrazione utilizza per reclutare docenti da destinare all'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado (*"L'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo, per il 50 per cento dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401"*).

Ebbene, delle due l'una: o il diploma di laurea coi 24 cfu *de quo* è titolo valido per partecipare al concorso pubblico per cattedre e, quindi, anche per presentare domanda di inserimento nella II fascia d'istituto, oppure non lo è in entrambi i casi. Il concorso pubblico altro non è, infatti, che uno strumento di reclutamento di docenti tutti ugualmente idonei all'insegnamento: esso non "abilita", ma "recluta" soltanto. Non aggiunge alcun requisito in più, ma seleziona soltanto "i migliori" fra tutti i partecipanti abilitati [cfr. in tal senso atto pubblico del 31/1/14 della Commissione Europea, secondo cui il diploma magistrale è una

qualifica piena all'insegnamento in Italia ("*Fully qualified to teach in Italy*"), mentre il concorso a cattedre rappresenta solo una procedura di reclutamento nelle scuole statali ("*The competition was just a recruitment to get a permanent position in State Schools*").

In conclusione, se il diploma di laurea coi 24 cfu è titolo abilitante per partecipare ai concorsi pubblici, lo è anche per presentare domanda di inserimento in II fascia d'istituto. Ogni diversa scelta (e, quindi, provvedimento) dell'Amministrazione sarebbe incoerente, e si porrebbe in contrasto con i fini di cui agli artt. 97, 51 e 4 Cost, nonché con il principio, dichiarato dal Supremo Consesso con DPR 25/3/14, di completa equiparazione, a tutti gli effetti, della laurea coi 24 cfu al titolo abilitante all'insegnamento.

\*\*\*\*\*

Tanto premesso, gli istanti ut supra rappresentati, difesi ed elettivamente domiciliati

### **CHIEDONO**

che l'Ill.mo Giudice designato, presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, in funzione di Giudice del Lavoro, Voglia fissare l'udienza di comparizione delle parti e di discussione della causa per l'accoglimento delle seguenti

### **CONCLUSIONI**

Piaccia all'Ill.mo Giudice adito, respinta ogni contraria istanza, difesa e/o eccezione:

- A)** In via principale, per i motivi tutti dedotti in narrativa, anche previa disapplicazione del Decreto Ministeriale n. 374/2017, art. 2 lettera A n. 4 e dei successivi decreti ministeriali a direttoriali conseguenti, connessi e consequenziali, in quanto illegittimi, accogliere il presente ricorso, nonché accertare e dichiarare che i ricorrenti siano in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dei 24 cfu e ordinare al Ministero convenuto di inserire i ricorrenti nella seconda fascia (II fascia) delle graduatorie di istituto del personale docente delle rispettive province scelte dai ricorrenti di Fermo per le proprie classi di concorso, ovvero per quelle ritenute oppure in quelle ritenute accessibili in corso di causa, nella posizione secondo il punteggio spettante e maturato, come per legge.
- B) Comunque, disporre ogni ulteriore o diverso provvedimento** ritenuto utile per garantire il diritto dei ricorrenti al riconoscimento della propria laurea e dei 24 cfu titolo abilitante.

Con riserva di chiedere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti.

**C)** Con vittoria di spese.

### **In via istruttoria**

In caso di contestazione della documentazione citata in atti e prodotta, si chiede ammettersi prova testimoniale sulle circostanze di fatto di cui al ricorso che si abbiano qui per ripetute e trascritte con l'anticipo della locuzione "*è vero che*" nonché alla prova contraria che dovesse essere articolata da controparte.

### **Si deposita copia dei seguenti documenti:**

- 1) DM n. 374 del 01 giugno 2017 (II e III fascia d'istituto);
- 2) dm n. 326 del 3 giugno 2015 (finestre semestrali della II fascia d'istituto);
- 3) Decreto legislativo n. 59/17 (24 Cfu);
- 4) d.m. 616 del 10 agosto 2017 (24 Cfu);
- 5) D.M. n. 948 del 01/12/2016 Tfa sostegno 2016);
- 6) D.M. n. 92/2019 (Tfa sostegno 2019);
- 7) DM 30 gennaio 1998 (titoli di accesso all'insegnamento);

- 8) Sentenza del Tribunale di Roma sezione lavoro, n. 2823/2019 del 22/03/2019, RG 34510/2018;
- 9) Sentenza della Corte di Giustizia Europea sul caso “Rossato” dell’8 Maggio 2019;
- 10) copia della laurea e dei 24 cfu;
- 11) copia delle domande cartacee e delle ricevute di ritorno o pec.

*Si dichiara che il presente giudizio verte in materia di lavoro e che ha valore indeterminabile e versa il contributo unificato di euro 259,00, oltre la marca da bollo di 27,00 euro.*

Avv. Vetrano Marianna



### **ISTANZA DI NOTIFICAZIONE EX ART. 151 CPC**

Il sottoscritto procuratore, avv. Marianna Vetrano

#### **PREMESSO CHE**

- Il ricorso ha ad oggetto il riconoscimento dell’abilitazione dei ricorrenti in possesso della laurea e dei 24 cfu, col conseguente inserimento in seconda fascia d’istituto;
- Ai fini dell’integrale instaurazione del contraddittorio, il ricorso deve essere notificato ai soggetti potenzialmente controinteressati, ossia a tutti i coloro che sono inseriti nelle graduatorie di seconda fascia d’istituto della provincia di Fermo, vigenti per gli anni scolastici 2017/2020.

#### **CONSIDERATO CHE**

- **la notifica nei confronti di tale immenso numero di controinteressati sarebbe impossibile con le modalità ordinarie**, per il numero degli stessi e per l'impossibilità di identificazione, e ancor più in considerazione dei tempi d'urgenza qui necessari per la tutela del diritto sotteso, che altre forme di notifica dilaterrebbero oltremodo;
- l'efficacia della tradizionale notifica per pubblici proclami è stata più volte messa in dubbio e significative al riguardo sono le affermazioni contenute nella pronuncia della Quarta Sezione del Consiglio di Stato 106/1990: *“Non pare possa ragionevolmente invocarsi un onere di diligenza media del cittadino-potenziale convenuto in giudizio – di prendere visione costante del Foglio degli annunci legali della Provincia o della Gazzetta Ufficiale, nei quali il sunto del ricorso viene pubblicato (...);*
- la pubblicazione sulla G.U. appare comunque eccessivamente onerosa per i ricorrenti e non idonea al raggiungimento dello scopo;
- **sul sito internet del MIUR e degli Uffici Scolastici regionali e provinciali**, incluso quello oggetto del presente giudizio, **già vi sono attualmente pubblicazioni autorizzate ed ordinate dai giudici di merito a seguito di istanze ex art. 151 cpc come la presente**, quale modalità autorizzata dal rispettivo Giudice del Lavoro ai fini della comunicazione ai potenziali controinteressati.

Tutto ciò premesso

**CHIEDE**

che l'ill.mo Giudicante, valutate le opportunità di autorizzare la notifica ai sensi dell'art. 151 cpc, voglia autorizzare in particolare la notificazione del presente ricorso **ai controinteressati, mediante pubblicazione** del ricorso-decreto sul sito istituzionale internet del MIUR, dell'Ufficio Scolastico Regionale e dell'Ufficio Scolastico Provinciale competente, o in altro sito istituzionale meglio individuato.

Con osservanza.

Avv. Vetrano Marianna

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marianna Vetrano". The signature is written in a cursive style with some stylized flourishes.