

**CORTE D'APPELLO DI VENEZIA**

**- Sezione Lavoro -**

**RICORSO EX ART. 414 e 434 c.p.c.**

**con istanza per l'autorizzazione e determinazione delle modalità di  
notificazione ex art. 151 c.p.c**

*per la riforma della sentenza n. 398/2022, pubblicata dal Tribunale di Venezia – Sezione Lavoro –  
GL dott.ssa Anna Menegazzo il 17.06.2022 all'esito del procedimento di cui all'RgL n. 2094/2021  
e non notificata.*

**\*\***

Proposto nell'interesse della dott.ssa **MARTINA BACK** (c.f. BCKMTN75B66L736C) nata a Venezia (VE) il 26.02.1975 e residente in Venezia – Mestre, alla via Montegrotto n. 20/3, rappresentata e difesa dall'avv. Nicolò Vian (c.f. VNINCL88B20L736R) del Foro di Venezia, giusta mandato allegato al presente atto ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Venezia – Mestre, via F.lli Rondina n. 6, con domicilio digitale per notifiche e comunicazioni ai sensi di legge: PEO – nicolo.vian8@gmail.com; PEC – nicolo.vian@venezia.pecavvocati.it;

*- ricorrente appellante -*

**CONTRO**

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA** (c.f. 80185250588) in persona del Ministro *pro tempore*, sito in Roma al Viale Trastevere n. 76/A; **UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL VENETO** (c.f. 8001515271) in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sito in Venezia – Mestre alla via Forte Marghera n. 191; **ISTITUTO DI ISTRUZIONE SUPERIORE ANTONIO PACINOTTI** (c.f. 00435870274), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sito in Venezia – Mestre alla via Caneve n. 93;

tutte rappresentate e difese nel corso del precedente grado di giudizio ex art. 417 bis c.p.c. (nonché ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 17 del 20.01.2009), dai funzionari dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, dott. Stefano Favaro (c.f. FVRSFN76H03G224Z) e dott. Stefano Capponi (c.f. CPPSFN89S15L781B) giusta delega e domiciliate in Venezia presso l'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, Via Forte Marghera n. 191. Con domicilio digitale per comunicazioni e notificazioni di legge: drve@postacert.istruzione.it; drve.contenzioso@postacert.istruzione.it;

*- convenute appellate -*

**NONCHÉ NEI CONFRONTI DI**



Tutti i docenti iscritti nella prima fascia delle nuove Graduatorie Provinciali per le supplenze (GPS) della Provincia di Venezia e nei relativi elenchi aggiuntivi nonché tutti i docenti iscritti nella seconda fascia delle graduatorie d'istituto, personale docente, scuola secondaria, entrambe per le classi di concorso: AA23 Italiano per stranieri; AA24 Lingua francese; AA25 Lingua e cultura straniera (Francese); AA24 Lingua spagnola; AA25 Lingua e cultura straniera (Spagnolo).

- convenuti contumaci -

\*\*\*

*in punto a: illegittima esclusione della dott.ssa Back dalla prima fascia delle Graduatorie Provinciali per le supplenze (GPS) della Provincia di Venezia per il biennio 2020/2022 e dai relativi elenchi aggiuntivi ex art. 10 DM 60/2020 nonché dalla seconda fascia delle graduatorie d'istituto della provincia di Venezia, personale docente, scuola secondaria; equiparazione del titolo di abilitazione all'insegnamento con quello complesso di titolo di laurea e dei 24 CFU acquisiti in materia psico-antropo-pedagogiche - riforma della sentenza n. 398/2022, pubblicata dal Tribunale di Venezia - Sezione Lavoro - GL dott.ssa Anna Menegazzo il 17.06.2022 all'esito del procedimento di cui all'RgL n. 2094/2021 e non notificata.*

#### **FATTO E PROCEDIMENTO DI PRIMO GRADO**

Con ricorso ex art. 414 c.p.c., depositato in data 16.12.2021 e notificato il 03.02.2022, la dott.ssa Martina Back conveniva in giudizio Miur, l'Ufficio Scolastico Regionale del Veneto e l'Istituto Scolastico Superiore Pacinotti al fine di sentir accogliere le seguenti conclusioni: *“ nel merito: - accertare e dichiarare, per tutti i motivi esposti in fatto e diritto, che la dott.ssa Back Martina dispone di un valido titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea magistrale in Lingue e Letterature Straniere congiunto ai 24 CFU conseguiti in materie antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche e, per l'effetto, accertare e dichiarare il diritto della ricorrente ad essere inserita nelle competenti fasce di graduatoria, ovvero nella prima fascia delle Graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) della Provincia di Venezia e/o relativi elenchi aggiuntivi ex art. 10 DM 60/2020 nonché nella seconda fascia delle graduatorie d'istituto della Provincia di Venezia, personale docente, scuola secondaria, entrambe per le classi di concorso: AA23 Italiano per stranieri; AA24 Lingua Francese; AA25 Lingua e cultura straniera (Francese); AA24 Lingua Spagnola; AA25 Lingua e cultura straniera (Spagnolo); con la posizione spettante in base al punteggio maturato; - per l'effetto, previa disapplicazione degli atti e/o dei provvedimenti presupposti e consequenziali, ordinare all'U.S.R. per il Veneto nonché, ove occorra, al MIUR, di procedere alla correzione delle suddette graduatorie, inserendo la dott.ssa Martina*



*Back ai rispettivi posti con i punteggi a lei spettanti; - per l'effetto, ordinare all'U.S.R. per il Veneto nonché, ove occorra, al MIUR, di emanare tutti i provvedimenti e/o gli atti a tal fine necessari per inserire la dott.ssa Martina Back nelle suddette graduatorie ai rispettivi posti con in punteggi a lei spettanti; in ogni caso: - con vittoria di spese e compensi del presente procedimento”.*

Tanto chiedeva la ricorrente dopo aver sostenuto che i titoli da lei posseduti, vale a dire il diploma di laurea magistrale in Lingue e Letterature Straniere e il certificato di conseguimento dei 24 crediti formativi in materie propedeutiche all'insegnamento, fossero da considerare titolo di Abilitazione all'insegnamento in virtù dell'equiparazione operata dal legislatore con la disciplina normativa di attuazione della L. n. 107/2015 (c.d. Buona Scuola).

Nello specifico, rappresentando che il titolo di abilitazione era originariamente conseguibile attraverso specifici percorsi formativi (SSIS, TFA, PAS), che da tempo non venivano più attivati da parte degli Enti convenuti, la ricorrente valorizzava la perfetta identità esistente tra detti percorsi formativi abilitanti e quelli finalizzati al conseguimento dei 24 CFU, rilevando anche sotto il profilo sostanziale la perfetta equiparabilità tra i due differenti programmi di formazione.

Si costituivano le amministrazioni convenute così concludendo la propria memoria difensiva: *“In via preliminare di rito: - dichiarare il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario, con ogni conseguenza di legge; In via preliminare subordinata: - dichiarare, per le ragioni esposte, l'inammissibilità del presente ricorso per difetto di interesse ad agire di part ricorrente e per difetti di atti pregiudizievoli dell'Amministrazione in danno alla stessa; Nel merito: - rigettare le domande tutte del ricorrente, in quanto infondate in fatto e in diritto; - con vittoria di spese di giudizio, da liquidarsi a norma dell'art. 152 bis disp. att. c.p.c., introdotto dall'art. 4, comma 42, della legge n. 183/2011, e, in subordine, con compensazione delle stesse”.*

Discussa la causa all'udienza del 17.07.2022, il GL così definiva il contenzioso: *“[...] osserva il giudicante:*

- *ad avviso del giudicante, pur consapevole della esistenza di contrapposti orientamenti, non è fondata l'eccezione di difetto di giurisdizione, posto che la ricorrente agisce in questa sede per l'accertamento di quello che configura quale diritto soggettivo all'inserimento in graduatorie – le GPS e le GI – sulla base di una diversa valutazione dei titoli – in assenza di alcuna valutazione discrezionale – che invece le è stato negato nonostante la domanda presentata in sede amministrativa;*
- *nel merito la domanda è infondata;*



- *invero, alcuna norma stabilisce che il possesso di laurea magistrale congiunto a quello di 24 CFU costituisca abilitazione all'insegnamento, mentre la disciplina in materia di inserimento nelle GI e nelle GPS – dettata dalla Ordinanza Ministeriale n. 60/20 – riserva l'inserimento rispettivamente in II fascia ed in I fascia solo al personale abilitato, in quanto in possesso di titoli pacificamente non posseduti dalla ricorrente;*
- *l'art. 1, co. 110, L. 107/2015 si limita a prevedere la necessità dell'abilitazione per partecipare al concorso senza nulla dire circa gli specifici titoli abilitanti, che rimangono, quindi, quelli già previsti come tali dalla normativa positiva esistente;*
- *ai sensi dell'art. 5, co. 1, del D.Lgs. 59/2017, il possesso dei CFU congiuntamente alla laurea magistrale costituisce sì titolo di accesso al concorso nazionale per docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado – in via eccezionale rispetto alla regola di cui sopra – ma quale mero presupposto alternativo al titolo abilitante;*
- *ed infatti dall'uso nel medesimo art. 5 della disgiuntiva 'oppure' deriva che i CFU che seguono alla laurea magistrali non possono intendersi ricompresi nella categoria dei titoli abilitanti, bensì sono dagli stessi differenziati, equiparando allo specifico ed esclusivo fine della partecipazione al concorso, che nel caso di superamento conferirà al docente l'abilitazione (art. 5, co. 4 ter, D.lgs. n. 59/2017);*
- *la differenziazione tra presupposti per l'accesso ai concorsi ex D.lgs n. 59/17 e per l'inserimento nella II fascia delle GI nonché nella I fascia delle GPS, non integra irragionevole disparità di trattamento, considerato che per l'accesso al contratto a tempo indeterminato anche nell'ambito dei concorsi in questione l'abilitazione consegue ad una valutazione ulteriore rispetto al mero possesso di titoli di per sé non abilitanti;*
- *né spunti per una diversa interpretazione delle norme si possono ricavare dalla disciplina in tema di accesso ai percorsi di specializzazione per il sostegno, posto che anche in quel caso il titolo non abilitante viene considerato come mero presupposto per l'accesso ad un percorso di specializzazione ulteriore, ed è il superamento del percorso di specializzazione che conferisce abilitazione all'insegnamento;*
- *in conclusione, le domande di cui al ricorso vanno rigettate;*
- *le spese di lite sono compensate tra le parti, in ragione dell'esistenza di orientamenti giuridici contrastanti”.*

In sostanza, il Giudice di *prime cure* definiva la questione aderendo ad un opposto quanto contestato orientamento giurisprudenziale secondo il quale era da preferire una disamina fondata sulla mera interpretazione letterale della disciplina normativa, tralasciando



completamente ogni approfondimento sull'effettiva equiparabilità sostanziale dei due distinti percorsi formativi.

La soluzione fornita dal Giudice, tuttavia, non può essere in alcun modo condivisa.

Si ritiene, infatti, che la questione giuridica oggetto dell'odierno contenzioso non possa affatto trovare soluzione nella "semplice" lettura della norma, poiché è stata proprio la medesima disciplina normativa, presentando un combinato alquanto confusionario, contraddittorio e caratterizzato da una molteplicità di interventi legislativi che difettano di coordinazione, a causare l'instaurarsi di questa vertenza che interessa non solo la dott.ssa Back ma tutti i docenti del territorio nazionale nella medesima posizione della ricorrente.

In altre parole, si ritiene che non sia possibile trovare la soluzione al problema laddove, a ben vedere, si nasconde la causa del problema stesso.

Tale assunto, tanto evidente da consentire il formarsi di diversi orientamenti giurisprudenziali sul punto, avrebbe dovuto indurre il Tribunale Veneziano ad affrontare diversamente la questione, imponendo non solo una più attenta disamina della normativa sopracitata ma, altresì, una maggiore valorizzazione di quel particolare profilo di coincidenza e identità sussistente tra il titolo di abilitazione e i 24 CFU in materie propedeutiche all'insegnamento, tale da poter equiparare i due diversi percorsi formativi anche sotto l'aspetto sostanziale.

\*\*\*

A fronte di ciò, quindi, il provvedimento qui impugnato si rivela essere ingiusto ed errato, essendo fondato su presupposti, soprattutto di diritto, assolutamente inesatti che hanno condotto ad un esito del giudizio in alcun modo condivisibile.

Per questo motivo, la dott.ssa Martina Back, come sopra rappresentata e difesa, impugna integralmente la summenzionata sentenza, esponendo i seguenti motivi in

### **DIRITTO**

#### **A) PARTI DEL PROVVEDIMENTO CHE SI INTENDONO APPELLARE**

Nel rispetto di quanto previsto dall'art. 342 c.p.c., si riportano di seguito le parti della sentenza del Tribunale di Venezia - Sezione Lavoro n. 398/2022 che si intendono appellare:

- *invero, alcuna norma stabilisce che il possesso di laurea magistrale congiunto a quello di 24 CFU costituisca abilitazione all'insegnamento, mentre la disciplina in materia di inserimento nelle GI e nelle GPS - dettata dalla Ordinanza Ministeriale n. 60/20 - riserva l'inserimento*



*rispettivamente in II fascia ed in I fascia solo al personale abilitato, in quanto in possesso di titoli pacificamente non posseduti dalla ricorrente;*

- *l'art. 1, co. 110, L. 107/2015 si limita a prevedere la necessità dell'abilitazione per partecipare al concorso senza nulla dire circa gli specifici titoli abilitanti, che rimangono, quindi, quelli già previsti come tali dalla normativa positiva esistente;*
- *ai sensi dell'art. 5, co. 1, del D.Lgs. 59/2017, il possesso dei CFU congiuntamente alla laurea magistrale costituisce sì titolo di accesso al concorso nazionale per docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado – in via eccezionale rispetto alla regola di cui sopra – ma quale mero presupposto alternativo al titolo abilitante;*
- *ed infatti dall'uso nel medesimo art. 5 della disgiuntiva 'oppure' deriva che i CFU che seguono alla laurea magistrali non possono intendersi ricompresi nella categoria dei titoli abilitanti, bensì sono dagli stessi differenziati, equiparando allo specifico ed esclusivo fine della partecipazione al concorso, che nel caso di superamento conferirà al docente l'abilitazione (art. 5, co. 4 ter, D.lgs. n. 59/2017);*
- *la differenziazione tra presupposti per l'accesso ai concorsi ex D.lgs n. 59/17 e per l'inserimento nella II fascia delle GI nonché nella I fascia delle GPS, non integra irragionevole disparità di trattamento, considerato che per l'accesso al contratto a tempo indeterminato anche nell'ambito dei concorsi in questione l'abilitazione consegue ad una valutazione ulteriore rispetto al mero possesso di titoli di per sé non abilitanti;*
- *né spunti per una diversa interpretazione delle norme si possono ricavare dalla disciplina in tema di accesso ai percorsi di specializzazione per il sostegno, posto che anche in quel caso il titolo non abilitante viene considerato come mero presupposto per l'accesso ad un percorso di specializzazione ulteriore, ed è il superamento del percorso di specializzazione che conferisce abilitazione all'insegnamento;*
- *in conclusione, le domande di cui al ricorso vanno rigettate;*

In buona sostanza, la motivazione fornita dal Giudice di primo grado si esaurisce in una serie di disorganiche considerazioni (talvolta addirittura errate) che avvalorano l'interpretazione atomistica della norma, senza operare alcuna valutazione sull'idoneità abilitativa dei percorsi formativi di cui ai 24 CFU.

Un errore che può pacificamente definirsi di metodo e che si traduce in un errore di valutazione, costringendo inevitabilmente l'odierna ricorrente ad adire codesta Corte al fine di richiedere la riforma dell'impugnata sentenza sulla base delle seguenti motivazioni.



**1) SULL'EQUIPARAZIONE DEL TITOLO DI ABILITAZIONE ALL'INSEGNAMENTO CON IL POSSESSO DEL DIPLOMA DI LAUREA E I 24 CREDITI FORMATIVI IN MATERIE ANTROPO-PSICO-PEDAGOGICHE.**

Il provvedimento impugnato va anzitutto contestato per via dell'errata interpretazione che il Giudice di prime cure ha operato con riguardo alla normativa sottesa alla presente questione, vale a dire alla L. n. 107/2015 e al D.Lgs. n. 59/2017.

Come visto nel paragrafo precedente, il Tribunale ha ritenuto legittimo limitare l'equiparazione del diploma di laurea con i 24 CFU all'abilitazione all'insegnamento ai soli fini della partecipazione al concorso, escludendo qualsiasi ulteriore rilevanza pratica soprattutto con riguardo all'inserimento dei docenti nelle graduatorie provinciali e in quelle di istituto.

A fondamento di tale decisione, il Giudice pone un'interpretazione miope e disorganica dell'art. 5 del D.Lgs. n. 59/2017, sostenendo che tale norma si limita ad introdurre – a suo dire in via eccezionale – un ulteriore titolo di accesso ai concorsi, alternativo rispetto all'abilitazione all'insegnamento, e che nulla dispone riguardo all'inserimento nelle graduatorie. A conferma di tale asserito obiettivo, ci sarebbe l'utilizzo della disgiuntiva “oppure” che confermerebbe la chiara intenzione del legislatore di differenziare la laurea e i 24 CFU dall'Abilitazione all'insegnamento, non includendo i primi tra i titoli avente valore abilitante.

Al di là della poco convincente motivazione fornita dal Giudice, l'interpretazione da quest'ultimo suggerita del Dlgs. n. 59/2017 si rivela essere superficiale e del tutto errata, dal momento che contrasta in maniera evidente con il quadro normativo di riforma introdotto con la L. n. 107/2015 c.d. Buona Scuola.

Invero, proprio l'art. 1, comma 110, di tale ultimo provvedimento era alquanto chiaro e preciso nello stabilire 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 legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dal comma 113 del presente articolo, **esclusivamente i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento** e, per i posti di sostegno per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, i candidati in possesso del relativo titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità. Per il personale educativo continuano ad applicarsi le specifiche disposizioni vigenti per l'accesso alle relative procedure concorsuali. Ai concorsi pubblici per titolo ed esami non*



*può comunque partecipare il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali”.*

In altre parole, attraverso la Legge n. 107/2015 il legislatore intendeva limitare l’accesso alle procedure concorsuali esclusivamente ai docenti in possesso del titolo di abilitazione all’insegnamento, acquisito attraverso i corsi a tal fine attivati dal 1998 al 2014 (SSIS, TFA, PAS, FIT), delegando al Governo la successiva adozione di tutti quei provvedimenti necessari all’attuazione di tale nuovo sistema di arruolamento.

La *ratio* di tale assetto normativo era evidente: garantire il conferimento degli incarichi di docente a candidati adeguatamente preparati non solo sotto l’aspetto tecnico (idoneo titolo di studio in riferimento alla classe di concorso) ma anche sotto l’aspetto antropo-psico-pedagogico, vale a dire con competenze riguardanti l’esercizio dell’attività didattica con chiare connotazioni relazionali e metodologiche.

Sulla base di tali presupposti, due anni più tardi era emanato il D.Lgs. n. 59/2017, rubricato *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’art. 1, commi 180 e 181, lett. b), della legge 13 luglio 2015 n. 107.*

L’art. 5 di tale ultimo provvedimento normativo stabiliva che “1. *Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all’articolo 3, comma 4, lettera a), il possesso dell’abilitazione specifica sulla classe di concorso **oppure** 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, coerente 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 e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti di ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell’inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche”.*

Alla luce dell’anzidetta ratio normativa, appare chiaro sin da subito come, in sede di attuazione, il legislatore abbia inteso operare una netta equiparazione tra i docenti in possesso del titolo di abilitazione - unici in grado di accedere alle procedure concorsuali - e quelli sprovvisti di tale titolo ma detentori di diploma di laurea e dei 24 CFU acquisiti in materie propedeutiche all’insegnamento.



Il legislatore delegato, in tal senso, ha espressamente equiparato sotto il profilo sostanziale i due distinti percorsi formativi (l'uno che esisteva in passato con il conseguimento dell'Abilitazione e l'altro ottenuto dal 2017 con l'acquisizione dei 24 CFU nelle materie *antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche*) ammettendo che il percorso abilitante dei 24 CFU soddisfaceva la medesima esigenza formativa rappresentata dal titolo di abilitazione all'insegnamento, vertendo il primo non solo sulle medesime materie di studio del secondo ma trovando, in entrambi i casi, identità anche riguardo all'ente erogatore di tale preparazione teorica, ovvero l'Università.

Ciò è inequivocabilmente espressione del principio di uniformità dei titoli di accesso alla professione di docente, che indiscutibilmente trova domicilio nel nostro ordinamento giuridico.

**È indiscutibile, pertanto, che l'equiparazione operata con il D.lgs. n. 59/2017 rivesta natura sostanziale e non efficacia meramente procedurale, come sostenuto dal giudice di prime cure.**

In tal senso, emerge in maniera evidente l'errore commesso dal Tribunale di Venezia il quale, focalizzandosi sul tenore letterale della singola norma (art. 5, Dlgs. n. 59/2017), ha perso di vista il quadro generale della disciplina di riforma, finendo per attribuire un significato del tutto errato alla disposizione in commento.

In altre parole, anziché ricercare il reale significato della norma, utilizzando una chiave di interpretazione sistematica, vale a dire inserendo l'art. 5 del D.lgs. 59/2017 all'interno del sistema giuridico complessivo, il Giudice ha adottato una interpretazione rigida e letterale della disposizione, finendo per commettere degli errori non trascurabili.

Errori che, nello specifico, è agevole rinvenire nel punto della sentenza dove viene affermato *“ed infatti dall'uso nel medesimo art. 5 della disgiuntiva 'oppure' deriva che i CFU che seguono alla laurea magistrali non possono intendersi ricompresi nella categoria dei titoli abilitanti, bensì sono dagli stessi differenziati, equiparando allo specifico ed esclusivo fine della partecipazione al concorso, che nel caso di superamento conferirà al docente l'abilitazione (art. 5, co. 4 ter, D.lgs. n. 59/2017)”*.

In tale passaggio, più in particolare, ci sono due profili da censurare.

Il primo è senza dubbio rappresentato dall'errato significato che il Giudice attribuisce alla congiunzione *“oppure”*, qualificata evidentemente quale congiunzione disgiuntiva assoluta.



Invero è indubbio che, alla luce delle considerazioni fin qui rappresentate, a tale congiunzione debba necessariamente essere attribuito non un valore disgiuntivo ma, piuttosto, un valore additivo/alternativo, quale indicazione di un altro titolo valido per partecipare al concorso, ulteriore e alternativo rispetto all'abilitazione e, per questo, ad essa evidentemente equiparato.

Così il Tribunale di Siena: *“Ora, soffermarsi con eccessiva attenzione sulla congiunzione ‘oppure’ (come allo stesso modo compie Trib. Arezzo, sent. 16/6/2020, p. 4, ma già Trib. Trapani, ord. 22/1/202, p. 3 e ancora Trib. Torino, sent. 14/7/2020), non ci pare decisivo.*

*Infatti, se è vero che la congiunzione si presenta come ‘forma rafforzata della cong. O, con più forte valore disgiuntivo: ‘lo compri subito, oppure vuoi ripensarci?’; spesso col senso di ‘se no; in caso contrario’: ‘dovrà smettere di dare fastidio, oppure se ne pentirà’; anche in principio di frase, per introdurre un’ipotesi diversa, per affacciare un’altra proposta, e sim.: ‘oppure sai come si potrebbe fare?’ tuttavia, ‘nello scritto, è spesso adoperata al posto del semplice o per evitare confusioni’ (Treccani, vocabolario on line).*

*E nella stessa disposizione, poco oltre, la congiunzione oppure è chiaramente adoperata in senso non disgiuntivo, e in ogni caso sempre per designare un titolo partecipativo alternativo ed equipollente”* (Trib. Siena, Sez. Lav. 12.10.2020 n. 168).

Tale assunto, peraltro, trova perfetta corrispondenza anche nella *Guida alla redazione dei testi normativi*<sup>1</sup> contenuta nella Circolare del 2 Maggio 2001 emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (pubblicata in G.U. n. 101 del 3 maggio 2001), ove viene chiarito che la congiunzione “oppure” (così come “ovvero”) deve avere un significato non di disgiuntiva assoluta quanto più di alternativa anche congiunta.

Il secondo profilo di errore commesso dal Tribunale Venezia, invece, verte sull'errata interpretazione dell'art. 5, comma 4 - ter del D.lgs. 59/2017 il quale, conferendo l'abilitazione al superamento del concorso, non consentirebbe di equiparare i 24 CFU all'abilitazione medesima.

---

<sup>1</sup> Così la circolare: *“L'uso delle congiunzioni tiene conto dell'effetto che ne consegue sul piano precettivo. La congiunzione “e” implica che, in una enumerazione di requisiti o presupposti o condizioni, tutti tali elementi devono concorrere perché l'effetto della disposizione si verifichi. La congiunzione disgiuntiva “o” ha significati diversi a seconda che implichi previsioni alternative tra loro, l'una escludente l'altra, o invece previsioni non alternative tra loro, che possono ricorrere insieme o disgiuntamente. Nel primo caso si parla di formulazione disgiuntiva assoluta (“aut ... aut”), nell'altro di formulazione disgiuntiva relativa (“vel ... vel”). Quando dal contesto della disposizione non risulta evidente l'una o l'altra opzione il dubbio va sciolto come segue:*

*a) per specificare la disgiuntiva assoluta si ripete la disgiunzione “o” due volte;*  
*b) per esprimere la congiunzione disgiuntiva relativa, va comunque evitato l'impiego dell'espressione “e/o”, e si utilizzano formule che con chiarezza esprimono il carattere additivo della elencazione, quali “ovvero” o “congiuntamente o disgiuntamente” e simili.*



Anche sotto tale aspetto, il Giudice dimostra di non aver ben compreso il reale funzionamento delle procedure concorsuali, atteso che l'abilitazione conferita al superamento del concorso è una diversa abilitazione, vale a dire specifica, che, tra l'altro, viene riconosciuta sia a chi ha partecipato al concorso in virtù del titolo di laurea e dei 24 CFU sia a chi ha partecipato alle prove concorsuali con il titolo di laurea e l'abilitazione in altra e diversa classe di concorso.

È evidente quindi che il significato da attribuire al citato comma 4 - ter non sia quello offerto dal Giudice di prime cure ma sia diverso e sia volto ad ampliare il novero dei soggetti da considerare in possesso di un valido titolo abilitante ai fini della procedura concorsuale, includendovi non solo coloro che siano in possesso dei 24 CFU ma anche quelli già in possesso di una abilitazione per una classe di concorso diversa (4 bis), ovvero che abbiano superato le prove concorsuali con punteggio minimo.

Di tale parere è anche la Corte d'appello di Ancona (Sentenza n. 21/2022), la quale molto chiaramente spiega anche il motivo di tale interpretazione che, a ben vedere, si rivela essere l'unica possibile. Questo il passaggio argomentativo: *“le chiare disposizione di legge ora menzionate (art. 5, comma 4 - bis e 4 - ter Dlgs. 59/2017) non lasciano seri dubbi sull'assoluta equivalenza del possesso dell'abilitazione specifica al possesso congiunto della laurea e dei 24 CFU, ai fini della partecipazione ai concorsi; del resto, in questa sede è controversa soltanto la possibilità di operare la trasposizione di tale pacifica equipollenza di titolo di ammissione ai concorsi in seno alla disciplina di conferimento degli incarichi di supplenza.*

*Né appare di pregio l'argomento speso dal Ministero, secondo cui a diversa soluzione dovrebbe condurre il tenore del comma 4 ter innanzi riportato, in quanto trattasi di una disposizione evidentemente riferibile, al pari del precedente comma 4 - bis, a coloro ai quali non siano in possesso dei 24 cfu.*

*In proposito, è doveroso muovere dalla considerazione che la modifica apportata all'art. 5 d.lgs. n. 59/2017 dall'art. 1, comma 792, lett. f) della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 si spiega in ragione della finalità di risparmio di spesa espressamente richiamata dalla prima parte del medesimo comma: '792. Al fine di razionalizzare la spesa per il reclutamento del personale docente delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e di conseguire i risparmi di cui al comma 794 del presente articolo, al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, sono apportate le seguenti motivazioni...'*

*In questa ottica, la ratio dei commi 4 bis e 4 ter in esame risiede nell'esigenza di ampliare il novero dei soggetti da considerare in possesso di titolo abilitante, includendovi anche coloro i quali, pur non essendo in possesso dei 24 cfu, e fermo restando il possesso del titolo di accesso, abbiano*



*conseguito abilitazione per una classe di concorso diversa da quella per cui concorrono (comma 4 bis), ovvero abbiano superato le prove concorsuali con punteggio minimo per le medesime classi di concorso, ossia per le classi diverse da quelle per cui concorrono (comma 4 ter).*

*Tale interpretazione trova conferma nell'art. 17 del d.lgs. n. 59/2017, il quale, sotto la rubrica 'disciplina transitoria per il reclutamento del personale docente', regola proprio la fattispecie della copertura annuale del 50% dei posti vacanti e disponibili di docente nelle scuole secondarie (ferma restando la procedura autorizzatoria di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni), mediante scorrimento delle graduatorie di merito, precisando al terzo comma che detta procedura (di scorrimento) è riservata ai docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, in deroga al requisito di cui all'art. 5, comma 1, lett. b) e articolo 5, comma 2, lettera b), ossia in deroga alla disposizione che vuole il possesso dei 24 cfu.*

*Insomma, è evidente che i commi 4 bis e 4 ter sono stati inseriti all'art. 5 d.lgs. 59/2017 citato solo per ampliare in via transitoria il novero dei possibili partecipanti alle procedure concorsuali – e dunque, in parallelo, dei reclutabili per le supplenze, in quanto inseriti nelle graduatorie di circolo e di istituto – facendovi rientrare anche coloro che, pur non avendo i 24 cfu, sono in possesso di altro titolo abilitante o addirittura sono idonei ad insegnare perché hanno superato con il minimo le singole prove concorsuale per le specifiche discipline che costituiscono singole classi di concorso”.*

Lampante, quindi, anche sotto tale profilo, l'errore del Giudice.

In ogni caso, e al di là della fin troppo rigorosa analisi grammaticale delle parole utilizzate nel testo della norma, quello che deve rilevare in questa sede, lo si ribadisce, è l'obiettivo finale indicato dalla legge di riforma, vale a dire quello di limitare l'ingresso nel corpo docenti al personale abilitato anche sotto il profilo didattico/relazionale, alla luce del principio di uniformità dei titoli di accesso alla professione di insegnante. È quindi di palese evidenza come il legislatore, ben conoscendo tale obiettivo e ammettendo la possibilità di partecipare ai concorsi anche al personale non abilitato ma in possesso dei 24 CFU, abbia consapevolmente allargato a tutti gli effetti la nozione di Abilitazione, comprendendovi in essa anche questi ultimi.

Anche perchè l'equiparazione operata a livello normativo altro non rappresenta che la conferma del profilo di perfetta identità e coincidenza sostanziale tra i due distinti (solo nel nome) percorsi formativi, l'ultimo dei quali (quello esitante nei 24 CFU) introdotto successivamente all'entrata in vigore della L. n. 107/2015.



Tale ultimo aspetto, però, è stato completamente ignorato dal giudice di primo grado, il quale, dopo aver erroneamente ricostruito il significato dell'art. 5 del D.lgs. n. 59/2017, ha ommesso ogni indagine sul valore abilitante dei 24 CFU, ritenendo esaurita la questione giuridica a lui sottoposta.

\*\*\*

**2) SULL'OMESSA CONSIDERAZIONE DEL VALORE ABILITANTE DEL PERCORSO FORMATIVO DI CUI AI 24 CFU AI FINI DELL'EQUIPARAZIONE CON IL TITOLO DI ABILITAZIONE ALL'INSEGNAMENTO.**

Un secondo profilo di contestazione in riferimento all'impugnata sentenza attiene alla scelta, operata dal Tribunale di Venezia, di non valorizzare in maniera adeguata il valore abilitante rappresentato dai 24 CFU che, senza alcun dubbio, consente di equipararli all'originario titolo di Abilitazione all'insegnamento.

Tale equiparazione, infatti, non è questione solamente ermeneutica ma riveste anche natura sostanziale e consente di completare quel ragionamento interpretativo sistematico poc'anzi richiamato, dal momento che l'attività operata dal legislatore trova perfetta corrispondenza anche nella realtà pratica.

A riprova di ciò, basti esaminare le finalità e gli obiettivi del vecchio titolo di abilitazione e compararli con quelli propri della formazione rappresentata dai 24 CFU.

**2.a) Il titolo di abilitazione all'insegnamento.**

Il titolo di abilitazione all'insegnamento è uno strumento introdotto con la legge n. 341/1990 ed è rivolto a garantire a coloro che intendono svolgere l'attività di docente un'adeguata preparazione teorico - pratica riferita alle principali competenze propedeutiche all'assunzione di tale particolare ruolo.

In tal senso, l'art. 4, comma 2 dell'anzidetto provvedimento normativo, stabiliva che *“con una specifica scuola di specializzazione articolata in indirizzi, cui contribuiscono le facoltà ed il dipartimento interessati, ed in particolare le attuali facoltà di magistero, le università provvedono alla formazione, anche attraverso l'attività di tirocinio didattico, degli insegnanti delle scuole secondarie, previste dalle norme del relativo stato giuridico. L'esame finale per il conseguimento del diploma ha valore di esame di Stato e abilita all'insegnamento per le aree disciplinari cui si riferiscono i relativi diplomi di laurea. I diplomi rilasciati dalla scuola di specializzazione costituiscono titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie”*.



Tale disposizione, che formalmente introduceva l'abilitazione all'insegnamento, prevedeva in altre parole un diploma post-universitario, che si conseguiva con la frequenza ad una scuola di specializzazione biennale (costituita presso le Università) denominata Scuola di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario (SSIS) e con il superamento del relativo esame finale.

Il sistema di formazione configurato attraverso le SSIS è stato successivamente modificato ad opera dell'art. 64, comma 4-ter del d.l. 25.06.2008 n. 112 (successivamente convertito in legge, con modificazioni, n. 133/2008) che ha sospeso tale procedura di abilitazione.

Al posto delle SSIS è stato quindi introdotto un nuovo, e per certi aspetti analogo, istituto abilitante rappresentato dal Tirocinio Formativo Attivo (TFA), il quale anch'esso doveva aggiungersi al diploma di laurea. Tale strumento era formalmente attivato con il D.M. 10.09.2010 n. 249.

Vale la pena qui richiamare quanto disposto dall'art. 2 (*Obiettivi della formazione iniziale degli insegnanti*) del D.M. 249/2010, il quale chiarisce senza alcun dubbio la finalità del percorso formativo: *"1. La formazione iniziale degli insegnanti di cui all'art. 1 è finalizzata a qualificare e valorizzare la funzione di docente attraverso l'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali necessarie a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento vigente. 2. È parte integrante della formazione iniziale dei docenti l'acquisizione delle competenze necessarie allo sviluppo e al sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche secondo i principi definiti dal decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275"*.

In altre parole, emerge come la volontà del legislatore non sia stata quella di fornire, attraverso il titolo di abilitazione, delle ulteriori competenze tecniche relative alla materia di insegnamento (classe di concorso) ma, diversamente, lo scopo dello stesso era esclusivamente quello di formare l'insegnante per l'esercizio dell'attività didattica, con chiare connotazioni psico - pedagogiche, relazionali e metodologiche.

Anche i TFA però, al pari delle Scuole di Specializzazione, sono stati successivamente superati con l'intervento legislativo di cui al D.lgs. n. 59 del 13 aprile 2017, che ha introdotto il sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli dei docenti su un concorso pubblico nazionale, indetto su base regionale o interregionale, e su un successivo percorso triennale di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione di docente.

Parallelamente, inoltre, la medesima iniziativa legislativa prevedeva anche dei percorsi abilitanti speciali (PAS), ai quali potevano partecipare solo coloro che avevano prestato



servizio per un periodo minimo di 36 mesi come docente non di ruolo presso le scuole statali o paritarie.

Da quest'ultima modifica legislativa, ad oggi, non si rileva più alcun intervento sostanziale riguardante le modalità formative che consentono al personale docente di acquisire il titolo di abilitazione all'insegnamento.

Tuttavia, è il caso di evidenziare come all'attualità non siano più stati attivati, dall'amministrazione convenuta e dai competenti organi preposti, percorsi formativi (TFA, PAS, SISS e FIT) finalizzati all'ottenimento del titolo abilitativo all'insegnamento, rendendo così di fatto impossibile al personale docente acquisire tale titolo attraverso tali procedure.

### **2.b) La formazione aggiuntiva rappresentata dai 24 cfu in materie psico-pedagogiche, relazionali e metodologiche.**

Nel corso dell'anno 2017, stante la mancata attivazione di corsi di formazione necessari all'acquisizione del titolo di abilitazione, l'Amministrazione convenuta ha introdotto la possibilità di acquisire tale formazione anche attraverso ulteriori e diversi percorsi di studio, all'esito dei quali erano riconosciuti almeno 24 crediti formativi (CFU) validi per l'accesso ai concorsi in sostituzione al titolo di abilitazione.

Sul punto, è necessario chiarire un passaggio che sembra non esser stato compreso pienamente dal Giudice veneziano: a nulla rileva che "l'art. 1, comma 110, L. 107/2015 si limita a prevedere la necessità dell'abilitazione per partecipare al concorso senza nulla dire circa gli specifici titoli abilitanti, che rimangono, quindi, quelli già previsti come tali dalla normativa esistente". Tale intervento normativo non aveva in alcun modo la possibilità di recepire, all'interno dell'alveo dei titoli abilitanti, quello rappresentato dai 24 CFU, poiché quest'ultimo era introdotto in un momento successivo rispetto alla formulazione e all'entrata in vigore della stessa L. n. 107/2015.

La disciplina di tale tipologia di formazione abilitante, infatti, è contenuta nel Decreto Ministeriale n. 616/2017, il quale ha stabilito all'art. 3 (*Percorsi formativi e modalità organizzative per il conseguimento dei 24 crediti*) che "1. Ai fini di cui all'art. 2, le istituzioni universitarie e accademiche interessate, anche in consorzio o convenzione tra loro, istituiscono specifici percorsi formativi, anche differenziati per le classi concorsuali o per gruppo di esse, per l'acquisizione delle competenze di base nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche previste quali requisiti di accesso al concorso. 2. Nei percorsi formativi di cui al comma 1 i crediti aggiuntivi ed extra-curricolari non possono essere conseguiti presso enti esterni



al sistema universitario o AFAM, anche se in convenzione con istituzioni universitarie/accademiche, e non possono essere acquisiti con modalità telematiche per più di 12 crediti. 3 I percorsi consistono in attività formative e relativi esami per un totale di 24 crediti, coordinati tra loro al fine di raggiungere gli obiettivi formativi di cui all'Allegato A, in relazione ai contenuti e alla attività formative di cui agli allegati B e C. I 24 crediti sono relativi ai seguenti ambiti disciplinari, cui corrispondono i settori scientifico ed artistico disciplinari indicati a fianco:

a) pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione: le attività formative afferenti a tutti i settori disciplinari M-PED e ai settori CODD/04, ABST/59 e ADPP/01. Sono utili anche, in relazione alle classi concorsuali, le attività formative disciplinari ISME/01, ISME/02, ISDC/01 e ISDC/05 a condizione che, ai sensi del comma 5, sia certificata la loro declinazione nei termini della pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione per gli insegnamenti compresi nelle classi concorsuali medesime, in coerenza con gli obiettivi formativi di cui all'allegato A;

b) psicologia: le attività formative afferenti a tutti i settori disciplinari M-PSI e ai settori CODD/04, ABST/58, ISSU/03, ISME/03 e ISDC/01. Sono utili anche le attività formative afferenti al settore disciplinare ADPP01 a condizione che, ai sensi del comma 5, sia certificata la loro declinazione dei termini della psicologia per gli insegnamenti compresi nelle classi concorsuali medesime, in coerenza con gli obiettivi formativi di cui all'allegato A e non siano già state considerate utili ai sensi della lettera a);

c) antropologia: tutte le attività formative afferenti ai settori disciplinari M-DEA 01, M-FIL 03 e ABST/55. Sono utili anche, in relazione alle classi concorsuali, le attività formative afferenti ai settori disciplinari L-ART/08, CODD/06, ISSU/01, ISSU/02, ADEA/01, ADEA/03 e ADEA/04 a condizione che, ai sensi del comma 5, sia certificato la loro declinazione nei termini dell'antropologia per gli insegnamenti compresi nelle classi concorsuali, in coerenza con gli obiettivi formativi di cui all'allegato A;

d) metodologie e tecnologie didattiche generali M-PED 03 e M-PED 04, e, in relazione alla classe concorsuale, attività formative afferenti ai settori MAT/04, FIS/08, L-LIN/02, M-EDF/01, M-EDF/02, CODD/04, ABST/59 e ADES/01, nonché le attività formative afferenti ai settori indicati negli allegati B e C a condizione che, ai sensi del comma 5, sia certificata la loro declinazione nei termini delle metodologie e tecnologie didattiche per gli insegnamenti compresi nelle classi concorsuali, in coerenza con gli obiettivi formativi di cui all'Allegato A.

4. Ciascun percorso è articolato in modo che ogni studente acquisisca i 24 crediti garantendone comunque almeno sei in almeno tre dei quattro ambiti disciplinari di cui al comma 3. Gli obiettivi formativi, i contenuti e le attività formative dei percorsi di cui al presente articolo sono quelli indicati negli allegati al presente decreto, di cui fanno parte integrante.

5. Al termine del percorso l'istituzione universitaria o accademica dove esso viene svolto certifica il raggiungimento degli obiettivi formativi previsti,



*indica gli insegnamenti e le altre attività formative del percorso, i settori disciplinari di afferenza, le votazioni riportate agli esami ed i crediti formativi acquisiti. Detta certificazione assolve al requisito di cui all'art. 5, comma 1, lettera b) e 2, lettera b) del decreto legislativo. 6. Fermo restando quanto previsto ai commi 2, 3, 4, e 5, nei percorsi formativi di cui al comma 1 possono essere riconosciuti come validi anche crediti maturati nei corsi degli studi universitari o accademici, in forma curricolare o aggiuntiva, compresi i Master universitari o accademici di primo e di secondo livello, i Dottorati di ricerca e le Scuole di specializzazione, nonché quelli relativi a singoli esami extracurricolari, purchè relativi ai settori di cui al comma 3, coerenti con gli obiettivi formativi, i contenuti e le attività formative di cui agli allegati al presente decreto e comunque riconducibili al percorso formativo previsto. In tal caso la certificazione è rilasciata a cura dell'istituzione universitaria o accademica che ha attivato il percorso stesso. Le strutture didattiche competenti provvedono a quantificare i crediti riconoscibili maturati nel corso dei dottorati di ricerca con riferimento a ciascuno degli ambiti disciplinari di cui al comma 3, lettere a), b), c), e d)".*

Il doveroso e completo richiamo della disciplina regolamentare contenuta nell'anzidetto Decreto è quanto più opportuno per comprendere come il legislatore abbia, di fatto, creato un sistema formativo del tutto identico a quello previsto con i pregressi titoli di abilitazione all'insegnamento (notoriamente conseguibili attraverso i corsi SSIS, TFA, PAS e FIT).

A fronte di ciò, pertanto, non è comprensibile né giustificabile la scelta del Giudice di prime cure di considerare valida tale equiparazione esclusivamente per la fase di accesso alle procedure concorsuali e non anche per quella ulteriore di iscrizione nelle fasce di graduatorie riservate ai docenti in possesso di titolo di abilitazione.

Una scelta del tutto illegittima e lesiva dei principi di parità e uguaglianza vigenti anche e soprattutto in materia giuslavoristica dal momento che, come abbiamo visto, **tra i percorsi formativi utili all'acquisizione del titolo di abilitazione e quelli necessari per l'ottenimento dei 24 CFU non vi è alcuna sostanziale differenza, essendo entrambi finalizzati all'ottenimento di quella formazione ulteriore, di natura psico - pedagogica, relazionale e metodologica, necessaria a ricoprire il ruolo di insegnante.**

Una equivalenza che viene peraltro confermata dal tenore letterale della normativa fin qui rappresentata dove, per esempio, per illustrare la finalità dei TFA, veniva spiegato che "La formazione iniziale degli insegnanti di cui all'art. 1 è finalizzata a qualificare e valorizzare la funzione di docente attraverso l'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali", mentre, per introdurre i corsi di



formazione per i 24 CFU, viene spiegato che tali percorsi sono utili per l'acquisizione delle competenze di base nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche.

Non è errato sostenere perciò che si tratti, nella sostanza, della medesima finalità e delle medesime competenze professionali che, in entrambi i casi, una volta conseguite, devono consentire indistintamente l'inserimento nella prima fascia delle Graduatorie Provinciali per le supplenze (GPS) della Provincia di Venezia e dai relativi elenchi aggiuntivi ex art. 10 DM 60/2020 nonché nella seconda fascia delle graduatorie d'istituto della provincia di Venezia, personale docente, scuola secondaria.

Equivalenza di scopo che, peraltro, è stata indirettamente confermata anche in sede giurisdizionale amministrativa.

In tal senso, osserva il Consiglio di Stato nella Sentenza n. 356/2021, *“quanto al titolo di dottorato di ricerca, dalla relativa legislazione di settore emerge che lo scopo fondamentale del titolo inerisce all'esercizio 'di attività di ricerca di alta qualificazione': pur se è consentito l'affidamento di una 'limitata attività didattica, sussidiaria o integrativa, che non deve in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca, la relativa formazione risponde alla primaria finalità di saggiare la capacità di ricerca in un determinato ambito scientifico. Quanto invece ai percorsi abilitanti, l'art. 2 del d.m. n. 249 del 10 settembre 2010 prevede che '1. la formazione iniziale degli insegnanti di cui all'articolo 1 è finalizzata a qualificare e a valorizzare la funzione docente attraverso l'acquisizione di competenze disciplinari, psico - pedagogiche, metodologico - didattiche, organizzative e relazionali necessarie a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento vigente. 2. È parte integrante della formazione iniziale dei docenti l'acquisizione delle competenze necessarie allo sviluppo e al sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche secondo i principi definiti dal decreto del presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275'. Viene dunque chiaramente in risalto una attività di formazione orientata alla funzione docente, che di per sé si caratterizza per il continuo contatto con gli allievi, ai quali vanno trasmesse conoscenze anche sulla base di competenze psico - pedagogiche. Ritenere l'equipollenza dei due titoli condurrebbe ad assimilare situazione tra loro disomogenee”*.

Disomogeneità che, al contrario, non si verifica tra titolo di abilitazione all'insegnamento e corso di formazione per l'acquisizione dei 24 crediti formativi, dal momento che entrambi sono univocamente diretti a fornire quelle competenze esclusivamente dirette ed orientate alla *'funzione docente'*.



Principio inoltre ribadito anche dalla Corte Costituzionale nella Sentenza n. 130/2019 la quale, affrontando il problema di cui sopra e dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lettera b) e 3 D.lgs. 59/2017 nella parte in cui non prevede il dottorato di ricerca tra i titoli che consentono di partecipare al concorso (escludendo comunque l'equipollenza tra il dottorato e l'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria) ha colto l'occasione per chiarire che, mentre i corsi di studio finalizzati al conseguimento del titolo di dottorato di ricerca forniscono una preparazione avanzata nell'ambito della ricerca scientifica, *“viceversa, già in passato, in base all'art. 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 (Regolamento concernente: “Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”)* così come ora, ai sensi degli artt. 5 e 6 del D.lgs. n. 59 del 2017, i percorsi abilitanti sono *finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari, psico - pedagogiche, metodologico - didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche”*.

Oltre a ciò, la medesima Corte Costituzionale ha aggiunto che *“in considerazione della procedura concorsuale, volta a selezionare le migliori e più adeguate capacità rispetto all'insegnamento, che rileva è l'aver svolto un'attività di formazione orientata alla funzione docente, che abbia come specifico riferimento la fase evolutiva della personalità dei discenti. Tale funzione esige la capacità di trasmettere conoscenze attraverso il continuo contatto con gli allievi, anche sulla base di specifiche competenze psico - pedagogiche”*.

Anche in questo caso, indirettamente, la Corte Costituzionale, nel dichiarare l'inidoneità abilitativa del diploma di dottorato di ricerca, confermava che i percorsi abilitanti di cui ai 24 CFU, disciplinati dal Decreto Ministeriale n. 616/2017 e richiamati dal D.Lgs. n. 59/2017, sono finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari, psico - pedagogiche, metodologico - didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche e, pertanto, devono essere equiparati in tutto e per tutto all'abilitazione all'insegnamento tradizionalmente conseguita con i percorsi SSIS, FIT, TFA, PAS ora non più attivati e disponibili.



Del resto, che i percorsi formativi finalizzati al conseguimento dei 24 CFU abbiano piena valenza abilitativa è confermato, a ben vedere, anche dal comma 4 - ter del più volte richiamato art. 5 del D.lgs. n. 59/2017, secondo il quale *“il superamento di tutte le prove concorsuali, attraverso il conseguimento dei punteggi minimi di cui all’art. 6, costituisce abilitazione all’insegnamento per le medesime classi di concorso”*.

Ora, fermo restando che l’abilitazione di cui al comma 4 - ter è diverso a quella originariamente rilasciata all’esito dei percorsi formativi (SSIS, TFA, PAS e FIT), in ogni caso, se la finalità dell’abilitazione è quella di assicurare al candidato docente la maturazione di ulteriori competenze funzionali all’esercizio dell’attività didattica, pare che queste possano essere acquisite solo attraverso la partecipazione ad un corso di formazione e non mediante il superamento di una semplice prova selettiva finalizzata all’arruolamento di personale.

Semmai, il concorso potrà dare riprova del fatto che il candidato è in possesso di una valida abilitazione all’insegnamento, la quale, in ogni caso, è stata acquisita attraverso la partecipazione ai corsi di formazione e il successivo ottenimento dei crediti formativi comprovanti le competenze disciplinari, psico - pedagogiche, metodologico - didattiche, organizzative e relazionali acquisite.

Tanto a ulteriore riprova dell’instabilità delle motivazioni fornite dal Giudice di prime cure a sostegno della propria decisione.

### **3) ALTRI INDICI DI EQUIPARAZIONE TRA TITOLO DI ABILITAZIONE E CREDITI FORMATIVI.**

Ad ulteriore riprova di quanto sin qui detto, vi sono altri due ulteriori elementi che consentono di ritenere del tutto equiparati i 24 CFU al titolo di Abilitazione

#### **3.1) La specializzazione sul sostegno.**

Il primo è senza dubbio costituito dai 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.

Sotto tale profilo, il punto della sentenza impugnato che viene qui integralmente contestato è quello in cui il Giudice afferma che *“né spunti per una diversa interpretazione delle norme si possono ricavare dalla disciplina in tema di accesso ai percorsi di specializzazione per il sostegno, posto che anche in quel caso il titolo non abilitante viene considerato come mero presupposto per l’accesso ad un percorso di specializzazione ulteriore, ed è il superamento del percorso di specializzazione che conferisce abilitazione all’insegnamento”*.



Anche tale passaggio della motivazione si rivela essere errato.

Il Decreto Ministeriale n. 92 del 08.02.2019 ha previsto, all'art. 3 (*Requisiti di ammissione e articolazione del percorso*), che "...b. per i percorsi di specializzazione sul sostegno per la scuola secondaria di primo e secondo grado, il possesso dei requisiti previsti al comma 1 o al comma 2 dell'art. 5 del decreto legislativo con riferimento alle procedure distinte per la scuola secondaria di primo o secondo grado, nonché gli analoghi titoli di abilitazione conseguiti all'estero e riconosciuti in Italia ai sensi della normativa vigente".

In altre parole, mentre in precedenza era necessario il possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento per poter accedere ai percorsi di specializzazione sul sostegno, ora, a seguito del D.M. 92/2019, l'accesso a tali corsi è consentito anche ai docenti con il titolo di laurea e i 24 CFU acquisiti in materie psico - pedagogiche, metodologico - didattiche, organizzative e relazionali.

Sotto tale profilo è evidente come l'equiparazione tra titolo di abilitazione e 24 CFU abbia carattere esclusivamente sostanziale, poiché **il legislatore ha eliminato qualsiasi differenza tra la preparazione conseguita con i percorsi abilitanti (SSIS, TFA, FIT, PAS) e quella acquisita con i percorsi formativi di cui ai 24 CFU, essendo entrambe idonee a garantire l'acquisizione di quella competenza necessaria per poter intraprendere il corso di specializzazione sul sostegno.**

Come è evidente l'errore che commette il Giudice nell'affermare che il superamento del percorso di specializzazione conferisce abilitazione all'insegnamento, dal momento che il superamento del tale corso non conferisce alcuna abilitazione ma solamente il titolo di specializzazione sul sostegno, il quale non è abilitante e non può nemmeno essere spendibile in altre classi di concorso come, invece, accade per le altre abilitazioni specifiche di cui all'art. 5, comma 4 ter del Dlgs 59/2017.

Alla luce di ciò, quindi, è inequivocabile che attraverso tale norma il legislatore abbia inteso considerare una volta di più la laurea e i 24 CFU quale valido titolo abilitante, spendibile anche con riferimento ai corsi di specializzazione sul sostegno.

**3.2) L'esperienza professionale nel frattempo maturata dalla dott.ssa Back in veste di docente.**

Il secondo profilo che il giudice ha completamente omissis di considerare attiene, invece, all'esperienza didattica maturata dalla dott.ssa Back in veste di docente



Tale profilo riveste particolare importanza proprio perché un differente trattamento giuridico, riservato alla dott.ssa Back rispetto ai docenti in possesso di Abilitazione, integrerebbe una illegittima disparità di trattamento.

In tal senso, non è superfluo ricordare come la stessa annoveri già una considerevole esperienza professionale come docente, maturata grazie allo svolgimento di attività pratica presso alcuni istituti superiori situati all'interno della città metropolitana di Venezia. Profilo questo che si va ad aggiungere, ovviamente, al possesso del titolo di laurea in Lingue e Letterature Straniere nonché al conseguimento dei 24 CFU in materie propedeutiche all'insegnamento e che sarà senz'altro utile ai fini della valutazione delle competenze necessarie all'iscrizione nelle citate graduatorie.

A tal proposito, il primo incarico (**doc. 8**) da docente assunto dalla dott.ssa Back risale al 2015 per l'anno scolastico 2015/2016, in relazione al quale alla ricorrente veniva assegnato *“un posto NORMALE per l'insegnamento di A246 - LINGUA E CIVILTÀ STRANIERA (FRANCESE) su cattedra ORDINARIA, con decorrenza dal 23.12.2015 e cessazione al 30.06.2016, per n. 18 ore settimanali di lezione presso DOMENICO CESTARI (VETD022013)”*.

Il secondo incarico, invece, conferito nel 2016 e relativo all'anno scolastico 2016/2017, prevedeva l'apporto professionale della deducente in qualità di docente supplente, *“per un posto SOST. MINORATI PSICOFISICI, con decorrenza dal 17.11.2016 e cessazione al 30.06.2017, per 16 ore settimanali di lezione presso Andrea Barbarigo” (doc. 9)*.

Per l'anno scolastico 2017/2018 l'incarico era quello, al pari dell'anno precedente, di *“SOST. MINORATI PSICOFISICI, con decorrenza dal 18.10.2017 e cessazione al 30.06.2018, per n. 18 ore settimanali di lezione presso L. SPALLANZANI (VEMM875016)” (doc. 10)*.

Il quarto incarico, riferito all'anno 2018/2019, era conferito sempre per *“SOST. MINORATI PSICOFISICI, con decorrenza dal 21.09.2018 e cessazione al 31.08.2019, per n. 18 ore settimanali di lezione presso A. GRAMSCI (IST. COMPRENSIVO) (VEMM81001B)” (doc. 11)*, mentre il quinto incarico, per l'anno 2019/2020, era assegnato per il posto di *“docente supplente annuale per un posto di CORSO PER LAVORATORI e per l'insegnamento AA25 - LINGUA INGLESE E SECONDA LINGUA COMUNITARIA NELLA SCUOLA SECONDARIA I GRADO (FRANCESE) su cattedra ordinaria, con decorrenza dal 17.09.2019 e cessazione al 31.08.2020, per n. 18 ore settimanali di lezione presso CTP MARGHERA (VECT702008)” (doc. 12)*.

Dopo di questi due incarichi, alla ricorrente veniva offerta un ulteriore contratto, per l'anno scolastico 2020/2021, sempre in qualità di *“supplente annuale per un posto*



*SOSTEGNO PSICOFISICO, con decorrenza dal 19.10.2020 e cessazione al 31.08.2021, per n. 18 ore settimanali di lezione presso ANDREA BARBARIGO (VERH04000D)” (doc. 13).*

Per l’anno scolastico in corso, infine, la ricorrente risulta attualmente occupata con contratto di supplenza “*per un posto SOSTEGNO PSICOFISICO, con decorrenza 07.09.2021 e cessazione al 31.08.2022, per n. 18 ore settimanali di lezione presso ANDREA BARBARIGO (VERH04000D)” (doc. 14).*

Tali esperienze lavorative consentono senza dubbio di affermare che la ricorrente, oltre ai titoli di studio e ai percorsi abilitativi nel tempo conseguiti e svolti, abbia anche maturato una certa esperienza professionale che sicuramente riveste natura formativa e abilitante.

A maggior ragione se si considera che uno dei corsi utili per l’abilitazione all’insegnamento (il FIT) prevedeva nella loro formazione anche attività di Tirocinio, vale a dire attività di docenza effettivamente svolta utile all’acquisizione di quelle abilità necessarie e ulteriori rispetto al titolo di studio.

In tal senso, quindi, se già il legislatore prevedeva l’equiparazione del titolo di abilitazione con il possesso congiunto del titolo di laurea più i 24 CFU, la circostanza che la ricorrente possa già annoverare almeno 5 anni di esperienza nell’attività di docente non solo conferma la piena valenza abilitante dei 24 CFU ma conferma anche che quest’ultima presenta tutti i requisiti di competenza e preparazione per poter pretendere l’inserimento nella I fascia delle graduatorie GPS e negli elenchi aggiuntivi nonché nella II fascia delle graduatorie GI.

#### **4) L’ORDINANZA MINISTERIALE N. 60 DEL 10.07.2020.**

Nel contesto normativo come sopra descritto, di parità ed equiparazione tra il titolo di abilitazione di cui ai corsi SSIS, TFA, PAS e quello risultante dal titolo di laurea e dai 24 CFU acquisiti nelle materie propedeutiche all’insegnamento, è stata emanata, in netta controtendenza con la disciplina legale, l’Ordinanza Ministeriale n. 60/2020, con la quale è stato previsto che per l’accesso alla I fascia delle graduatorie provinciali delle supplenze (GPS) e per l’accesso alla II fascia delle graduatorie di istituto (GI) è necessario ancora il “*possesso dello specifico titolo di abilitazione*”.

In particolare, l’art. 3, comma 6 della citata ordinanza, stabilisce che “*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 classe 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 del titolo di cui all'art. 5, comma 1, lettera b), del D.lgs. n. 59/2017;
  2. abilitazioni specifica su altra classe di concorso o per altro grado, ai sensi dell'art. 5, comma 4-bis, del D.lgs n. 59/2017;
  3. precedente inserimento nella terza fascia delle graduatorie di istituto per la specifica classe di concorso;
- 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 del titolo di cui all'art. 5, comma 2, lett. b) del D.lgs. n. 59/2017;
  2. abilitazione specifica su altra classe di concorso o per altro grado, ai sensi dell'art. 5 comma 4 - bis, del D.lgs. n. 59/2017;
  3. precedente inserimento nella terza fascia delle graduatorie di istituto per la specifica classe di concorso".

Aggiungendo a ciò, all'art. 10, la disciplina degli Elenchi aggiuntivi alle GPS, secondo la quale "1. Nelle more della ricostituzione delle GPS, i soggetti che acquisiscono il titolo di abilitazione ovvero di specializzazione sul sostegno entro il 1 luglio 2021 possono richiedere l'inserimento in elenchi aggiuntivi alle GPS di prima fascia, cui si attinge in via prioritaria rispetto alla seconda fascia".

Per quanto attiene, invece, le Graduatorie di Istituto, la medesima ordinanza dispone che: "1. ai fini del conferimento delle supplenze di cui all'articolo 2, comma 4, lettera c), il dirigente scolastico utilizza le graduatorie di istituto, articolare in tre fasce così costituite:

- a) la prima fascia resta determinata ai sensi dell'art. 9-bis del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 24 aprile 2019, n. 374;
- b) la seconda fascia è costituita dagli aspiranti presenti in GPS di seconda fascia che presentano il modello di scelta delle sedi per la suddetta fascia contestualmente alla domanda di inserimento nelle GPS ai sensi dell'art. 4".

In altre parole, l'anzidetta ordinanza era emanata non tenendo in alcuna considerazione dell'intervenuta parificazione, operata come abbiamo visto dal Dlgs. n. 59/2017, tra il



titolo di abilitazione all'insegnamento e quello risultante dal possesso congiunto del titolo di laurea e dei 24 CFU in materie propedeutiche all'attività didattica, avente anche quest'ultimo pieno valore abilitante, continuando a richiedere il vecchio titolo di abilitazione all'insegnamento (SSIS, TFA, FIT, PAS) per poter ottenere l'iscrizione alle cattedre graduatorie.

Ordinanza che si poneva, per questo, in aperto contrasto con quanto stabilito dalla normativa di rango primario rappresentata ovviamente dalla Legge n. 107/2015 e dal D.lgs. n. 59/2017. Circostanza questa che avrebbe dovuto determinare la disapplicazione della medesima Ordinanza Ministeriale n. 60/2020 nella parte in cui non consente l'iscrizione alla I fascia delle GPS e alla II fascia delle GI per coloro che sono in possesso di un titolo di laurea unito al conseguimento dei 24 CFU avente valore pacificamente abilitante, come nel caso della ricorrente.

Diversamente facendo, infatti, sarebbe stata ammessa una pacifica disparità di trattamento tra la ricorrente e gli altri docenti abilitati, dal momento che la dott.ssa Back sarebbe considerata al pari di questi ultimi per quanto riguarda l'accesso ai concorsi ovvero ai percorsi di specializzazione sul sostegno, ma non per quanto attiene al diritto di essere inserita nella I Fascia delle Graduatorie GPS e/o negli elenchi aggiuntivi nonché nella II Fascia delle graduatorie GI.

Una disparità di trattamento che, come visto, non ha alcuna giustificazione giuridica alla luce dell'effettivo livello di preparazione teorico-pratica acquisita sia con i corsi di abilitazione sia con il percorso abilitante rappresentato dai 24 CFU, e che si porrebbe in aperto contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione in punto ad accesso al pubblico impiego.

Ciò senza considerare un ulteriore importante aspetto, connesso alla normativa sovranazionale, secondo la quale per l'esercizio della professione di docente sarebbe sufficiente essere in possesso del titolo di studio senza alcuna necessità di ulteriori requisiti, tra i quali l'abilitazione.

Nello specifico, la cornice sovranazionale è rappresentata dalle Direttive Comunitarie 2005/36/CE e 2013/55/UE, recepite rispettivamente con il D.Lgs. n. 206/2007 e con il D.Lgs. n. 15/2016, secondo le quali l'accesso alla professione di docente può essere ottenuto in forza del conseguimento di specifiche qualifiche rappresentate, in via alternativa, da un titolo di formazione ovvero da una determinata esperienza lavorativa.



In tal senso, la Direttiva 2005/36/CE e il successivo decreto attuativo prevedono che, per l'esercizio di una professione regolamentata, sia necessario il possesso di idonea qualifica professionale, essendo quest'ultima requisito necessario ed al tempo stesso sufficiente per l'esercizio della stessa.

Più precisamente, i titoli di studio conseguiti in Italia (D.M. 30 gennaio 1998, n. 39) rappresentano già la qualifica professionale richiesta a livello comunitario (e quindi sufficiente) per l'esercizio della professione di docente e non è previsto, né richiesto, dalla normativa sovranazionale che tale esercizio debba essere subordinato ad altri requisiti che, a ben vedere, nemmeno possono essere qualificati come formazione regolamentata così come definita dalla Direttiva 2005/36/CE, dal momento che i percorsi abilitanti rivestono natura meramente amministrativa.

In tal senso si rileva che l'abilitazione all'insegnamento conseguita a seguito dei noti percorsi formativi TFA, PAS e SSIS consiste in una certificazione che consente al Ministero competente di programmare l'arruolamento dei candidati, non rappresentando in alcun modo un titolo per l'esercizio della professione regolamentata.

Tale circostanza trova indubbia conferma nell'art. 2, comma 416, L. n. 244/2007 dove, in sede di istituzione dei TFA, l'immissione nell'esercizio della professione di docente è definita come *"l'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili..."*.

Emerge, quindi, con particolare chiarezza, come, per la normativa comunitaria, l'abilitazione non rappresenti un requisito necessario per l'esercizio della professione di docente, essendo sufficiente a tal fine la preparazione acquisita e certificata con il titolo di studio.

Non è un caso, del resto, che l'art. 1, comma 79, L. n. 107/2015 consenta al Dirigente Scolastico di conferire incarichi e docenze anche a personale non in possesso di titolo di abilitazione, confermando in tal senso che la stessa abilitazione non venga ritenuta requisito essenziale per l'esercizio dell'attività didattica di insegnamento ma mero strumento di regolamentazione dell'accesso al pubblico impiego.

Vi sono pertanto molteplici motivi per ritenere l'esclusione della dott.ssa Back dalle citate graduatorie del tutto illegittima.

Vi è da precisare, sul punto, che a poco rileva che la citata Ordinanza Ministeriale qui impugnata sia stata successivamente sostituita da altre ordinanze di pari tenore, che sono andate a disciplinare le graduatorie per il periodo successivo rispetto a quello preso di



riferimento, poiché se la ricorrente fosse stata utilmente e correttamente inserita nelle graduatorie di cui all'O.M. 60/2020, questa avrebbe certamente mantenuto tale posizione anche all'interno delle nuove graduatorie successivamente aggiornate.

**5) LA GIURISPRUDENZA INTERVENUTA SUL PUNTO A CONFERMA DELL'INTERVENUTA EQUIPARAZIONE DEI TITOLI ABILITANTI.**

Molteplici sono stati gli interventi giurisprudenziali connessi all'odierna questione che hanno riconosciuto ed accertato il diritto dei ricorrenti, in possesso di titolo di laurea e dei 24 CFU, di essere iscritti nella I fascia delle GPS e nella II fascia delle GI.

In tal senso, le pronunce sul punto risultano già essere numerose in quanto il problema che oggi si pone in relazione all'O.M. n. 60/2020 qui contestata, negli anni scorsi ha trovato vigore nei confronti del D.M. 347/2017, il quale anch'esso subordinava l'inserimento nelle citate graduatorie al possesso dell'abilitazione all'insegnamento negando l'equiparazione di quest'ultima con il possesso congiunto del diploma di laurea e dei 24 CFU.

Equiparazione che è stata riconosciuta dal Tribunale di Roma con la nota Sentenza n. 2823/2019 pubblicata in data 22.03.2019, attraverso la quale il Giudice capitolino ha affermato che *"la ricorrente, in possesso sia del diploma di laurea magistrale che dei 24 Cfu (che nel caso di specie erano inclusi nel programma di studi universitario) vanta, infatti, un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art. 5 D.lgs. n. 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, comma 110, L. n. 107/2015). In effetti, la ricorrente può partecipare alla fase transitoria del concorso riservato agli abilitati ma non può accedere alle graduatorie di seconda fascia - pur riservate ai docenti abilitati: ciò configura una disparità di trattamento ed una negazione all'accesso al pubblico impiego, in violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione.*

*Questa interpretazione, 'costituzionalmente orientata', certamente discutibile alla stregua del dato letterale della normativa esaminata, comunque sostanzialmente imposta, o comunque fortemente consigliata, dalla normativa europea che non prevede alcun titolo abilitativo per insegnare. Il Giudice deve quindi cercare una soluzione interpretativa in senso conforme a questa 'cornice sovranazionale', dovendo altrimenti rimettere gli atti alla Corte Costituzionale. Soluzione che, come si è visto, appare senz'altro possibile nel caso di specie. Le procedure c.d. abilitative sono, in realtà mere procedure amministrative di reclutamento che consentono di 'programmare gli accessi (omissis)... P.Q.M. dichiara che la ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dai 24 Cfu...".*



Una interpretazione, quella del Tribunale di Roma, perfettamente in linea con quanto rappresentato e descritto nelle pagine che precedono.

A questa, ha fatto eco anche un'ulteriore pronuncia, emessa questa volta dal Tribunale di Cassino pochi mesi più tardi, con la sentenza n. 452/2019 del 22.05.2019, il quale ha affermato che *"...la condotta del Ministero, che non ha accolto la domanda della ricorrente di inserimento nelle graduatorie di II fascia, appare illegittima. Da un lato, infatti, la ricorrente, in possesso sia del diploma di laurea magistrale che dei 24 Cfu (che nel caso di specie erano inclusi nel programma di studi universitario) vanta un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art. 5, D.lgs. n. 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, comma 110, L. n. 107/2015), che le consente di partecipare al prossimo concorso riservato agli abilitati e più in generale ai futuri concorsi per il reclutamento di docenti; dall'altro, le viene rifiutato l'accesso alle graduatorie di II fascia, per riservate agli abilitati. È pertanto la illegittima disparità di trattamento operata dal D.M. 347/2017, anche in spregio agli artt. 3 e 97 Cost.*

*La rileva illegittima si coglie anche sotto il profilo del contrasto con la normativa europea unitaria, che non prevede nessun titolo abilitativo per l'insegnamento. Infatti, ai sensi delle Direttive Comunitarie 2005/36/CE, 2013/55/UE, recepite con il D.lgs. n. 206/2007 e con il D.lgs. 15/2016 e dal D.M. 39/1998, l'accesso alla professione non può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in un titolo di formazione ovvero in una determinata esperienza lavorativa. Le procedure definite 'abilitanti' dallo Stato Italiano non rientrano invece nella definizione di 'qualifica professionale' adottate dalla 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 dallo Stato Italiano. Ne consegue che il diritto all'esercizio della professione non sorge in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge.*

*In altri termini, l'abilitazione all'insegnamento (intesa come conseguimento di TFA, PAS e SISS) è un certificato che consente al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di 'programmare gli accessi' e non rappresenta, secondo la definizione legislativa, un titolo utile all'esercizio della professione di docente. Come si è detto, le procedure di abilitazione sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento e non titolo che consentono lo svolgimento della professione di docente e l'accesso ai concorsi, in quanto ciò che vale, ai fini dell'inserimento nelle fasce di istituto è il titolo di studio, che costituisce la 'qualifica professionale' ai sensi delle citate direttive comunitarie. Ciò sembra confermato dalla norma di cui all'art. 1, comma 416, della legge*



n. 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 dire che l’accesso non è consentito dalla procedura di abilitazione, ma dal titolo sottostante. Tale procedura, invero, non rientra tra le definizioni dell’unione Europea utili ai fini dello svolgimento della professione di docente. Ne è ulteriore conferma la circostanza che il legislatore nazionale ha già recepito, mediante l’art. 1, comma 79, della legge n. 107/2015, alla luce del riferito quadro normativo eurounitario, la sostanziale irrilevanza della cd. abilitazione all’insegnamento. Infatti, detta norma stabilisce che il dirigente scolastico può conferire incarichi anche a docenti che sino sprovvisti di titoli di abilitazione. Si impone pertanto una disapplicazione del D.M. 347/2017, sia alla luce della normativa primaria interpretata in senso conforme alla costituzione (art. 3 e 97) sia alla luce del diritto eurounitario, nella parte in cui detto decreto ministeriale, richiedendo una specifica abilitazione, osta al riconoscimento del diritto della ricorrente all’inserimento nella seconda fascia (II fascia) delle graduatorie di istituto del personale docente per la classe di concorso [...] P.Q.M. Il Tribunale di Cassino, in funzione di Giudice del Lavoro, definitivamente pronunciando, così provvede: *accerta e dichiara che la ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all’insegnamento, costituito dal diploma di laurea magistrale in Scienze dell’Educazione e dai 24 CFU e per l’effetto ordina al Ministero convenuto di inserire la ricorrente nella II fascia delle graduatorie di istituto del personale docente...*”.

L’equiparazione tra i diversi percorsi abilitanti è stata successivamente confermata anche dal Tribunale di Salerno, Sezione Lavoro, con la Sentenza n. 107 del 21.01.2020, attraverso la quale è stato chiarito che “*premesso che il concetto di abilitazione - finora intesa come conseguimento dei percorsi TFA, PAS e SISS, è stato ridefinito dal conseguimento di 24 Cfu in specifici settori disciplinari, crediti formativi, è possibile equiparare il possesso del titolo accademico in uno ai detti 24 CFU all’abilitazione all’insegnamento ai fini dell’inserimento nella II fascia del personale docente delle graduatorie di circolo e di istituto*”.

Tanto premesso, e chiariti i profili principali dell’orientamento invocato, si ritiene che l’analisi più accurata della questione di diritto qui sottesa sia contenuta nella sentenza n. 168 del Tribunale di Siena, Sez. Lavoro, del 12.10.2020.

In tale pronuncia, infatti, il Giudice non si è limitato ad una mera interpretazione letterale della norma, ma ha provveduto a considerare la frammentata disciplina normativa del comparto scolastico anche alla luce del contesto in cui deve operare.



Dopo aver accuratamente ricostruito la disciplina legislativa attualmente operante, infatti, il GL senese ha osservato che *“Argomenta, pertanto, l’Amministrazione scolastica che nell’individuare un percorso formativo (24 CFU) basilico ai fini dell’accesso alla procedura concorsuale ordinaria, la normativa delegata presuppone la ‘diversità ontologica’ dell’abilitazione da ultimo disciplinata dal D.M. n. 249/2010 rispetto alla formazione introdotta in novella, come significativamente sta ad attestare l’indicazione dell’abilitazione stessa quale primo titolo idoneo a garantire la partecipazione concorsuale, salvaguardandone, ad un tempo, la funzione ed il corrispettivo affidamento dei soggetti titolari e così rispettando la ratio legis contenuta nella delega (vedasi l. 107/2015, art. 1, comma 181, lett. b).*

*Non pare dubbio che l’intenzione del legislatore fosse quella di approntare un sistema unitario di formazione iniziale, solo da completare ad esito del superamento concorsuale per l’assunzione in ruolo. [...]. I percorsi formativi, dunque - percorsi, non dimentichiamo, onerosi per la collettività come per gli aspiranti docenti e affidati al più elevato livello di formazione, quello universitario, si sono inseriti in un più ampio disegno unitario comprendente una formazione iniziale, un suo completamento, e soprattutto secondo un principio di gradualità, nel quale coerentemente si inserisce, allo stato, a nostro giudizio, la valenza abilitante, anche ai fini delle supplenze di più consistente entità.*

*I 24 CFU costituiscono un percorso diretto a sviluppare esperienze e professionalità di abilitazione all’insegnamento e non altre, in particolare non sono assimilabili ad una preparazione più avanzata nell’ambito del settore scientifico - disciplinare di riferimento. Si tratta di un’attività di formazione orientata alla funzione di docente, che ha come specifico riferimento la fase evolutiva della personalità dei discenti, in vista dell’assunzione di quelle ‘rilevantissime responsabilità’ che ci ricorda anche la Corte Costituzionale, Sent. n. 2019/n. 130.*

*Si può discutere nel merito della sufficienza di quanto apprestato, ma certamente è quanto dall’ordinamento apprestato sul piano formativo specifico, in assenza, dato non irrilevante - per il docente interessato di attualità di percorsi formativi più adeguati, quali TFA, PAS e SSIS, con implicazione, pertanto, di un profilo di uguaglianza ex art. 3 I e II co. Cost. in relazione a diritti fondamentali della persona del lavoratore e, statisticamente, della donna lavoratrice ex. art. 1, 2 e 4 Cost.*

*Del resto, per i laureati come il/la docente ricorrente, il mancato conseguimento della abilitazione tradizionale non è dipeso da circostanze legate al merito, ma casuali, quale la protratta mancata attivazione dei relativi corsi, nella impossibilità quindi del suo conseguimento in via ordinaria, all’esito di un percorso aperto ad ogni interessato.*



*Non ravvisiamo pertanto nell'interpretazione proposta '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 un via privilegiata d'ottenimento d'incarichi d'insegnamento, della stessa natura di quelli conferibili ai docenti abilitati (Trib. Vibo Valentia, Sent. 12.02.2020): non riterremo un gran privilegio l'aver subito la protratta mancata attivazione dei relativi corsi, nella impossibilità quindi del conseguimento della abilitazione in via ordinaria, in violazione istituzionalizzata di consistenti diritti di una ampia platea di aspiranti al concorso e, nell'attesa, a prospettive occupazionali, prevalentemente femminili, comunque precarie, ma più dignitose al cospetto delle prospettive di breve durata a suo tempo aperte dalla III fascia, e sempre nel rispetto in ogni caso di una graduatoria pubblica.*

*[...] Da qui ragionevole argomentare, nel caso concreto, in senso favorevole alla ricognizione abilitante, anche per ragioni di coerenza logico - sistematica".*

L'analisi del Giudice Senese non si ferma qui, ma coinvolge anche l'equiparazione tra l'abilitazione all'insegnamento e percorso abilitante di cui i 24 CFU che il Ministero ha operato con il D.M. 92/2019 per l'accesso ai corsi di specializzazione sul sostegno: "Si intende osservare che è la stessa Amministrazione mediante il d.m. cit. a riconoscere di nuovo implicitamente ma univocamente il valore abilitante del diploma/laurea unitamente ai 24 CFU.

*La disparità di trattamento tra gli stessi docenti, che da un lato vengono considerati abilitati in quanto scelgano di accedere al corso di specializzazione sul sostegno, era dunque palese nell'esclusione del/la docente, quale il/la ricorrente, dall'inserimento nella II fascia.*

*Si può certo obiettare, avere in ipotesi un fondamento razionale la distinzione tra un requisito di ammissione ad un concorso, come ad un corso di specializzazione, da un lato e dall'altro, un requisito di accesso alla ex II fascia delle GDI, per un insegnamento annuale: il punto interpretativo cruciale, tuttavia, è dato dall'apparato logico - concettuale giuridico adoperato dal legislatore, che nel disegnare quei requisiti di ammissione, al concorso come al corso di specializzazione, si basa sul richiamo all'istituto dell'abilitazione all'insegnamento, abilitazione evidentemente con serenità riconosciuta alla categoria dei docenti che oggi hanno esercitato azione giudiziale, per avere il legislatore obiettivamente manifestato l'intenzione di voler introdurre un rapporto di alternatività ed equivalenza.*

*L'abilitazione all'insegnamento appare rispondere ad una ragione esigenza concettuale unitaria, senza prestarsi a scerverare tra finalità diversificate.*



*Del resto, per chiudere con un risvolto, il superamento concorsuale ha certamente un serio valore selettivo, ma altrettanto certamente nessun valore formativo abilitante (tanto da prevedere che i vincitori debbano poi sottoporsi ad un percorso triennale (ora annuale) di formazione (c.d. percorso FIT)“.*

La sopra richiamata sentenza, infine, conclude pronunciandosi sul profilo di illegittimità parziale che coinvolge l’O.M. 60/2020, la quale “*si pone a maggior ragione in contrasto con la ricostruzione che abbiamo cercato di offrire sopra sul valore abilitante dei titoli accademici Diploma / Laurea correlati alle classi concorsuali di riferimento unitamente ai 24 Crediti Formativi Universitari, discende da interpretazione di fonte primaria non modificata dalla normativa sopra trascorsa in rassegna.*

*Il discrimine per l’inserimento di un docente in I o nella II fascia delle GPS e nelle II o III fascia delle Graduatorie di Istituto è individuato dalla normativa sopravvenuta nel possesso o meno dell’abilitazione all’insegnamento.*

*Ne discende l’illegittimità, nella parte di rilevanza della controversia, dell’ordinanza ministeriale 2020/n. 60, dovendosi affermare in astratto il diritto del/la docente ricorrente all’inserimento nella I fascia delle Graduatorie Provinciale Supplenze (GPS) e nella II fascia delle Graduatorie di Istituto (GI), per la/e classe/i di concorso correlata/e e secondo il punteggio spettante, in tal senso dando corretta attuazione alla domanda amministrativa eventualmente proposta dal/la docente ricorrente”.*

La ricostruzione operata nella sentenza sopra richiama n. 168/2020 ha trovato ulteriore conferma anche in sede di appello, ribadendo il principio tale per cui il percorso formativo di cui ai 24 CFU, unito con il titolo di laurea, deve ritenersi in tutto e per tutto equiparato all’abilitazione all’insegnamento, anche e soprattutto per il diritto all’iscrizione in I fascia delle graduatorie GPS e II fascia graduatorie GI.

Principio, tra l’altro, recentemente ribadito anche dal Tribunale di Messina nell’ordinanza collegiale 15.02.2021, emessa in relazione al procedimento RgL n. 4884/2020: “*in tale mutato assetto normativo, i concetti di ‘abilitazione’ e di ‘idoneità all’insegnamento’ vadano complessivamente rivisitati e pertanto anche l’inserimento nelle graduatorie di seconda fascia debba essere consentito, sia per il triennio 2017/2018 - 2018/2019 che per i successivi, agli aspiranti che abbiano conseguito la laurea magistrale o a ciclo unico e 24 CFU per accesso FIT, essendo questi ultimi ‘titoli stabiliti dal vigente ordinamento per l’accesso ai corrispondenti posti di ruolo’ ex art. 5 del Regolamento di cui al D.M. n. 131/2007, da ricondurre quindi, anche in un’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni primarie e secondarie sopra esaminate, nel novero*



*dei titoli di abilitazione e/o idoneità previsti dall'art. 2, comma 1 del D.M. 374/2017 (con elenco non tassativo, atteso che esso, al n. 6, fa generico riferimento ad altre abilitazioni'); che infatti, attesa l'omogeneità delle situazioni poste a confronto, la diversa interpretazione dell'art. 2 del D.M. 374/2017 e della relativa lett. A della tabella di valutazione A, offerta dall'amministrazione resistente - nel senso che essi impediscono ai laureati con 24 CFU per accesso FIT con giudizio idoneo accedere alle graduatorie di circolo e d'istituto di II fascia - appare determinare una illogica oltre che irragionevole disparità di trattamento".*

Più recentemente, è intervenuta anche la Corte d'Appello di Ancona, Sez. Lav. (Sentenza n. 21 del 24.01.2022) la quale, con una motivazione puntuale e ben dettagliata, ha riconosciuto il diritto dei soggetti in possesso di laurea e di 24 CFU ad essere inseriti nella II fascia delle graduatorie di Circolo e di Istituto.

La decisione della Corte muove dal principio di "uniformità del titolo di accesso alla professione di docente", secondo il quale, a prescindere dalla natura del rapporto contrattuale che intercorre tra il docente e l'Amministrazione scolastica, agli alunni deve essere assicurata "in relazione al particolare grado di istruzione di cui costoro facciano domanda, pari qualità di insegnamento, laddove il diverso status dell'insegnante di ruolo e del supplente riflette esclusivamente le peculiari caratteristiche inerenti alle distinte tipologie del rapporto di lavoro instaurato con l'Amministrazione Sc."

Sotto tale aspetto, osserva la Corte, riferendosi espressamente all'art. 5 del D.lgs. n. 59/2017, "fra i requisiti di accesso al concorso torna ad essere contemplata l'abilitazione senza alcuna priorità, proprio perché c'è equivalenza rispetto al possesso congiunto della laurea magistrale e dei 24 cfu, come rivela la congiunzione oppure, la quale evoca il concetto della scelta alternativa, tanto al solo fine di non penalizzare coloro che, prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina di riordino, avessero già conseguito l'abilitazione in base al previgente sistema.

Ebbene, alla stregua di tutto quanto detto innanzi, e tenuto conto della dichiarata finalità di totale riordino e di semplificazione del sistema di formazione e di reclutamento dei docenti, perseguita dal d.lgs. n. 59/2017, è doveroso concludere che il possesso congiunto di laurea e di 24 CFU senz'altro integri, ai sensi della nuova legislazione, condizione sufficiente all'inserimento degli interessati nella II fascia delle graduatorie di circolo e di istituto.

Le precedenti considerazioni operano su un piano affatto distinto rispetto al condivisibile principio secondo cui occorre tuttora tenere ben ferma la distinzione, in seno all'ordinamento scolastico, tra il titolo di studio ed il titolo abilitante, poiché la questione all'odierno vaglio verte in tema di definizione omogenea dei criteri in forza dei quali gli aspiranti all'insegnamento possano accedere



*all'esercizio della funzione didattica nelle Scuole, previa attenta valutazione tanto del titolo di studio quanto del titolo abilitante in specie conseguito, indipendentemente dalla durata e dalla stabilità del rapporto di lavoro che l'Amministrazione Sc. voglia instaurare con gli stessi, dovendo quest'ultima garantire all'intera utenza del Se. Sc. identità qualità di percorso didattico, sotto la guida di docenti parimenti idonei dal punto di vista professionale, sia che costoro abbiano concluso contratti di lavoro a tempo determinato, sia che abbiano conseguito, attraverso l'utile partecipazione ad un concorso, la titolarità della cattedra a tempo indeterminato".*

In altre parole, anche in questo caso (come accaduto nella pronuncia del Tribunale di Siena) la parificazione dei titoli abilitanti viene operata non solo alla luce di una interpretazione sistematica ma anche tenendo in opportuna considerazione l'aspetto sostanziale dei percorsi formativi.

Un metodo che si ritiene doveroso applicare anche nel caso che interessa la dott.ssa Martina Back.

\*\*\*

**ISTANZA PER LA DETERMINAZIONE DELLE MODALITÀ**  
**DI NOTIFICAZIONE EX ART. 151 C.P.C.**

In relazione alla notifica del presente ricorso a tutti i controinteressati, nell'obbiettivo perseguito di integrare correttamente il contraddittorio, stante anche l'impossibilità di rinvenire in maniera celere ed economica l'indirizzo di residenza di tutti i destinatari, essendo peraltro questi un numero elevato, si chiede a codesto Giudice di autorizzare, stante l'esistenza dei presupposti, la notifica ex art. 151 c.p.c. mediante la pubblicazione del ricorso e del decreto di fissazione della prima udienza nel sito internet del M.I.U.R. e/o dell' U.S.R. per il Veneto.

In tal senso, sarà soddisfatta la notifica del presente ricorso a tutti i docenti che risultano essere potenzialmente controinteressati, potendo questi essere scavalcati in graduatorie dall'inserimento "*pleno iure*" della ricorrente nella I fascia delle graduatorie GPS o nella II fascia delle graduatorie GI.

Tale modalità di notificazione appare indubbiamente la più idonea a garantire la presa visione dell'odierna iniziativa giurisdizionale da parte dei controinteressati, considerato che ormai la modalità telematica è la tipologia usuale di consultazione sia del sito internet del MIUR che del U.S.R. per il Veneto, adottata dai docenti candidati per la presentazione delle domande e per la consultazione delle graduatorie pubblicate.

\*\*\*\*



Tutto ciò premesso, la dott.ssa Back Martina *ut supra* rappresentata, difesa e domiciliata, si rivolge all'intestata Corte d'Appello affinché, respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa, accolga le seguenti

### CONCLUSIONI

*in via preliminare:*

c) per tutti i motivi esposti in narrativa, autorizzare la notifica ex. art. 151 c.p.c. mediante pubblicazione del presente ricorso e del decreto di fissazione udienza sul sito internet del M.I.U.R. (<https://www.miur.gov.it/web/guest/atti-di-notifica>) nonché sul sito dell'U.S.R. per il Veneto ([https://istruzioneveneto.gov.it/atti-di-notifica/rg12792\\_2019/](https://istruzioneveneto.gov.it/atti-di-notifica/rg12792_2019/));

*nel merito:*

previa riforma integrale della sentenza n. 398/2022, pubblicata dal Tribunale di Venezia – Sezione Lavoro – GL dott.ssa Anna Menegazzo il 17.06.2022 all'esito del procedimento di cui all'RgL n. 2094/2021

c) accertare e dichiarare, per tutti i motivi esposti in fatto e diritto, che la dott.ssa Back Martina dispone di un valido titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea magistrale in Lingue e Letterature Straniere congiunto ai 24 CFU conseguiti in materie antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche e, per l'effetto, accertare e dichiarare il diritto della ricorrente ad essere inserita nelle competenti fasce di graduatoria, ovvero nella prima fascia delle Graduatorie Provinciali per le supplenze (GPS) della Provincia di Venezia e/o nei relativi elenchi aggiuntivi ex art. 10 DM 60/2020 nonché nella seconda fascia delle graduatorie d'istituto della Provincia di Venezia, personale docente, scuola secondaria, entrambe per le per le classi di concorso: AA23 Italiano per Stranieri; AA24 Lingua francese; AA25 lingua e cultura straniera (Francese); AA24 Lingua spagnola; AA25 lingua e cultura straniera (Spagnolo); con la posizione spettante in base al punteggio maturato;

d) per l'effetto, previa disapplicazione degli atti e/o dei provvedimenti presupposti e consequenziali, ordinare all'U.S.R. per il Veneto nonché, ove occorra, al MIUR, di procedere alla correzione delle suddette graduatorie, inserendo la dott.ssa Martina Back ai rispettivi posti con i punteggi a lei spettanti;

e) per l'effetto, ordinare all'U.S.R. per il Veneto nonché, ove occorra, al MIUR, di emanare tutti i provvedimenti e/o gli atti a tal fine necessari per inserire la dott.ssa Martina Back nelle suddette graduatorie ai rispettivi posti con i punteggi a lei spettanti;



*in ogni caso:*

- con vittoria di spese e compensi di entrambi i gradi di giudizio.

*In via istruttoria documentale:*

- oltre alla copia della sentenza impugnata, si produce fascicolo atti e documenti di primo grado.

*Ai sensi del D.p.R. n. 115/2002 e successive modifiche ed integrazioni, si dichiara che la presente causa ha valore indeterminato e che lo stesso è esente dal versamento del contributo unificato giusta allegata autocertificazione reddituale della ricorrente per l'anno 2021 in uno a suo valido documento di identità.*

Con estrema osservanza

Venezia – Mestre, 14 dicembre 2022

Avv. Nicolò VIAN

