



**Ministero dell'istruzione e del merito
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia**

Ufficio X Ambito Territoriale di Milano
Via Soderini 24- 20146 Milano - Codice Ipa: m_pi
Pec: uspmi.contenzioso@postacert.istruzione.it

R.G. 226/2024

Udienza: 12/12/2024

Giudice: Dr.ssa Emilia Antenore

TRIBUNALE DI MONZA

Sezione lavoro

MEMORIA DIFENSIVA DI COSTITUZIONE E RISPOSTA

Su ricorso ex art. 414 c.p.c.

IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO in persona del Ministro pro tempore, **l'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia** in persona del Direttore in carica, **l'Ambito territoriale di Milano** (C.F. 80099830152) in persona del Dirigente in carica, rappresentati e difesi, ai sensi dell'art. 417 *bis*, comma 1 c.p.c., come introdotto dall'art. 42, D.lgs. 31 Marzo 1998 n° 80 e succ. modif. dall'avv. Francesco Serafino (C.F. SRFFNC90A06C616J) funzionario in servizio presso lo stesso Ambito Territoriale, legalmente domiciliati presso l'Ufficio per la gestione del contenzioso del lavoro di cui all'art. 12 bis, D. Lgs. 3 febbraio 1993, n°29 come introdotto dall'art. 7, D.Lgs. 31 marzo 1998, n°80, - in Milano, Via Soderini n.24, Pec: uspmi@postacert.istruzione.it.

Resistente

contro

URSO Alessandra (RSULSN84C70L259A) rappresentata e difesa dall'Avv. Sirio Solidoro

Ricorrente

Con la presente memoria si costituisce in giudizio il Ministero dell'Istruzione, AT di Milano, ut supra rappresentato e difeso, contestando le avverse pretese per i seguenti motivi.

IN FATTO E IN DIRITTO

Parte ricorrente è una docente già inserito nella seconda fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (di seguito GPS) della provincia di Milano, in virtù dei titoli posseduti (titolo di accesso più 24 cfu), e per le quali chiede a quest'ill.mo giudice l'inserimento nella prima fascia delle medesime



graduatorie per la classe di concorso A029 (Musica negli istituti di istruzione secondaria di II grado), A030 (Musica nella scuola secondaria di I grado), A053 (Storia della Musica nella scuola secondaria di II grado), A064 (Teoria, analisi e composizione nella scuola secondaria di II grado), A055 (Canto negli istituti di istruzione superiore di II grado), ADMM (Sostegno nella scuola secondaria di I grado). L'istante è in possesso del Diploma di Laurea AFAM e dei c.d. 24 Cfù. Proprio in virtù dell'intervenuto conseguimento dei 24 Cfù, il ricorrente chiede di essere inserito nella prima fascia delle GPS, sulla scorta di un'indebita quanto fallace equiparazione tra i 24 crediti formativi e l'abilitazione all'insegnamento.

Difetto di giurisdizione del giudice adito.

Con il proprio ricorso, la ricorrente ha inteso impugnare l'ordinanza ministeriale n. 112 del 2022 nella parte in cui preclude alla ricorrente di essere inserita in prima fascia delle GPS sulla base della possesso di un titolo "abilitante" e .

Alla luce della situazione giuridica vantata dalla ricorrente, passante per la valutazione di legittimità delle disposizioni di cui all'O.M. 112 del 2022, occorre chiedersi quale sia l'autorità giudiziaria munita di giurisdizione.

È ormai ampiamente assodato come il parametro di riferimento seguito dalla giurisprudenza nel riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo sia quello della *causa petendi*, secondo il criterio della carenza di potere in astratto. Per cui il diritto soggettivo (e quindi la giurisdizione ordinaria) si configura quando il potere che l'Amministrazione pretende di esercitare è totalmente assente perché manca la relativa norma attributiva del potere (carenza in astratto).

A tal proposito viene in rilievo l'art. 21-septies, l. 7 agosto 1990, n. 241, che nel codificare la categoria della nullità del provvedimento amministrativo individua come causa di nullità il "difetto assoluto di attribuzione". Così facendo, L'art. 21-septies evoca la cosiddetta carenza di potere in astratto, vale a dire l'ipotesi in cui l'Amministrazione assume di esercitare un potere che in realtà nessuna norma le attribuisce. Nel caso però in cui l'Amministrazione è resa dalla legge effettiva titolare del potere, ma questo viene esercitato in assenza dei suoi concreti presupposti, non si è in presenza di un difetto assoluto di attribuzione. In tal caso, dove è l'esercizio del potere ad essere viziato, ma non si pone questione di sua esistenza.

È evidente, quindi, il rapporto tra nullità del provvedimento e riparto della giurisdizione: secondo la tradizionale teoria della degradazione, evocata circa il riparto della giurisdizione, il provvedimento nullo non produce l'effetto degradatorio e lascia sopravvivere intatto il diritto soggettivo, con conseguente attribuzione della controversia alla giurisdizione ordinaria. Il provvedimento sarà annullabile, non già nullo, quindi in grado di "degradare" la posizione del privato, dal che consegue la sussistenza della giurisdizione amministrativa.



Nel caso di specie è indubbio il potere dell'amministrazione, tra l'altro discrezionale, di stabilire le modalità che più ritiene idonee per l'accesso alle graduatorie e la stipula dei contratti.

Dinanzi all'esercizio di tale potere, quindi, il privato cittadino non può dirsi certo portatore di una situazione di diritto soggettivo, neanche nella species di diritto soggettivo degradato ad interesse dalla norma attributiva del potere, non foss'altro per il fatto che ci troviamo invece nell'ipotesi diametralmente opposta, in cui la situazione di interesse facente capo al ricorrente può espandersi nella situazione di diritto solo a seguito dell'esercizio del potere dell'amministrazione di stabilire i criteri e le modalità per poter accedere alle graduatorie e ambire alla stipula del contratto.

Si badi bene! Nel caso di specie, il potere dell'amministrazione è frutto di una valutazione discrezionale da parte della stessa amministrazione, chiamata ad assicurare la necessità che la popolazione scolastica versante in condizioni soggettive di svantaggio venga assistita, nel proprio percorso didattico, da personale educativo di comprovata capacità e competenza tecnica.

Si esula, pertanto, dalla mera valutazione del possesso dei titoli d'accesso in capo alla ricorrente: fattispecie nella quale la giurisprudenza di legittimità ha già avuto modo di escludere l'inerenza della medesima attività tanto allo svolgimento di attività autoritativa della P.A., quanto a procedure concorsuali per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni. Ciò in considerazione della situazione giuridica protetta, della natura dell'attività esercitata dall'amministrazione e dall'assenza, nella fattispecie, di una procedura concorsuale in senso stretto (Cassazione civ. Sez. Unite n. 21198/2017). Nel caso di specie, invece, siamo fuori dalla fase esecutiva del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. Infatti, il provvedimento impugnato è atto di mera gestione dell'organizzazione della struttura amministrativa, definendo le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, i modi di conferimento della titolarità degli uffici (cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2019, n. 2210) e costituisce atto di "macro-organizzazione".

Gli atti di macro-organizzazione sono in grado di incidere sul rapporto di lavoro del singolo pubblico dipendente; in tal caso, però, la situazione soggettiva del privato è di interesse legittimo e la relativa controversia spetta alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo (**cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 28 febbraio 2019, n. 6040; Sez. Unite, 4 luglio 2018, n. 17353; Sez. Unite, 31 maggio 2016, n. 11387; Cons. Stato, sez. V, 23 novembre 2018, n. 6645; V, 30 ottobre 2017, n. 4988; VI, 3 aprile 2018, n. 2034; VI, 16 febbraio 2018, n. 997**).

La giurisdizione è del giudice amministrativo anche se, successivamente all'adozione dell'atto di macro-organizzazione, siano adottati provvedimento di conferimento o revoca dell'incarico, anch'essi oggetto di impugnazione, purché la contestazione investa direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo mediante la non conformità a legge degli atti di macro-organizzazione e solo in via derivata gli atti di conferimento dell'incarico (**cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 21 dicembre 2018, n. 33212; Sez. Unite, 27 febbraio 2017, n. 4881**).



All'uopo, è noto che sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti gli atti amministrativi adottati dalle Pubbliche Amministrazioni nell'esercizio del potere loro conferito dal d.lgs. n. 29 del 1993, art. 2, comma 1 (riprodotto nel d.lgs. n. 165 del 2001, art. 2) aventi ad oggetto la fissazione delle linee e dei principi fondamentali della organizzazione degli uffici - nel cui quadro i rapporti di lavoro si costituiscono e si svolgono - caratterizzati da uno scopo esclusivamente pubblicistico, sul quale non incide la circostanza che gli stessi, eventualmente, influiscono sullo status di una categoria di dipendenti, costituendo quest'ultimo un effetto riflesso, inidoneo ed insufficiente a connotarli delle caratteristiche degli atti adottati *iure privatorum* (cfr., tra le tante, Cass. civ., Sez. un., 10 aprile 2018, n. 8821).

Nell'emanazione di tali atti organizzativi la Pubblica Amministrazione datrice di lavoro esercita un potere autoritativo in deroga alla generale previsione del successivo art. 5 secondo cui la gestione del rapporto avviene con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Spetta, invece, al giudice ordinario pronunciarsi sull'illegittimità e/o inefficacia di atti assunti dalla PA con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato (d.lgs. n. 165 del 2001, art. 5, comma 2), di fronte ai quali sono configurabili solo diritti soggettivi; né la giurisdizione del giudice del lavoro soffre deroga per il fatto che venga in questione un atto amministrativo presupposto, che può essere disapplicato a tutela del diritto azionato (cfr., tra le tante, ord. 15904/2006, ord. n. 3032/2011, ord. n. 16756/2014).

Si evidenzia, inoltre, proprio con riferimento alle graduatorie provinciali per le supplenze, la giurisprudenza amministrativa abbia a più riprese avuto modo di chiarire come, in relazione al riparto di giurisdizione *"La giurisdizione del giudice amministrativo deve intendersi, pertanto limitata alla sola conoscenza di profili di illegittimità degli atti ministeriali (decreti/ordinanze) che disciplinano la loro formazione, ove questi siano in grado di ledere in via immediata la sfera giuridica dei privati, rientrando nella giurisdizione ordinaria le rimanenti questioni relative alla costituzione e alla gestione degli anzidetti elenchi graduati, nell'ambito delle quali a venire in rilievo sono dei poteri di natura privatistica esercitati dalla p.a. con funzioni proprie del datore di lavoro"* (T.A.R. Lazio Roma, sent. n. 3188 del 24/02/2023).

È del tutto evidente che, nel caso di specie, la controversia debba essere devoluta al giudice amministrativo: parte ricorrente, infatti, contesta la legittimità dell'O.M. 112 del 2022, nella parte in cui non le permette di accedere alle graduatorie di prima fascia.

Ciò che contesta parte ricorrente, in altre parole, non è una questione relativa alla gestione delle graduatorie o alla loro formazione, ma è la legittimità della ordinanza ministeriale, che risulterebbe discriminatoria nei suoi confronti e, per tale ragione, immediatamente lesiva della sua sfera giuridica. Ciò posto, appare evidente che la presente controversia dovrà essere devoluta al giudice amministrativo e non quello ordinario.

SOPRAGGIUNTA CARENZA DI INTERESSE AD AGIRE



Parte ricorrente lamenta l'illegittimità del OM 112/2022, come detto, nella parte i cui non le permette di iscriversi nella cd. prima fascia sulla base del titolo di studio dalla stessa posseduto unitamente ai 24 CFU.

In data **16/05/2024, con Decreto Ministeriale n. 88 (all.36)**, sono state aperte le procedure per l'aggiornamento, il trasferimento e il nuovo inserimento nelle graduatorie provinciali per le supplenze e nelle graduatorie di istituto su posto comune e di sostegno nonché l'attribuzione degli incarichi a tempo determinato del personale docente nelle istituzioni scolastiche statali, su posto comune e di sostegno, e del personale educativo, **per il biennio relativo agli anni scolastici 2024/2025 e 2025/2026.**

Il presente ricorso è volto all'annullamento di disposizioni contenute nell'OM 112/2022, che disciplinava le precedenti Graduatorie Provinciali per le Supplenze per il biennio 2022/2024.

Ma, sia l'OM che la graduatoria predetta, sono stati integralmente sostituiti dalla nuova OM 88/2024 e dalle nuove graduatorie provinciali.

Vertendo il presente ricorso sulla asserita illegittimità di una normativa non più in vigore, anche qualora lo stesso venisse accolto, non sortirebbe comunque alcun effetto a favore di parte ricorrente. Il ricorso di cui in epigrafe dovrà essere dichiarato inammissibile per sopraggiunta carenza di interesse.

IN TEMA DI DOMANDA DI INSERIMENTO IN I FASCIA GRADUATORIE GPS E II FASCIA GRADUATORIE DI ISTITUTO.

Con l'Ordinanza MIUR n. 112 del 06.05.2022 (All. 2), alle graduatorie di istituto sono state affiancate le Graduatorie Provinciali per le Supplenze (GPS), che si propongono di mettere ordine nel sistema di reclutamento degli insegnanti precari della scuola italiana, introducendo un unico elenco su base provinciale (suddiviso per posto comune e sostegno) dal quale si potrà attingere per assegnare le supplenze annuali (fino al 31 agosto) o quelle fino al termine delle attività didattiche (fino al 30 giugno).

Il ricorso alle nuove GPS, ovviamente, sarà possibile laddove siano esaurite o non sufficienti le Graduatorie ad Esaurimento (GAE). Le Graduatorie Provinciali saranno divise in due fasce e avranno una validità di due anni, e precisamente: a.s. 2022/2023 e a.s. 2023/2024.

Le GPS sono suddivise in n.2 fasce: alla I fascia si possono iscrivere i docenti con abilitazione e alla II fascia quelli muniti di titolo di studio e 24 CFU. Agli aspiranti insegnanti di sostegno, inoltre, è richiesto il titolo di specializzazione.

Si richiama per questo l'art. 3 dell'Ordinanza 112 ivi allegata.

In particolare, per quanto riguarda la seconda fascia, i requisiti sono diversi a seconda del livello di istruzione:



1) Scuola dell'infanzia e primaria (posto comune): studenti che, nell'anno accademico 2020/2021, risultano iscritti al quarto o al quinto anno del corso di laurea di Scienze della Formazione primaria (avendo conseguito rispettivamente almeno 150, 200 e 250 CFU entro la data di presentazione dell'istanza);

2) Scuola dell'infanzia e primaria (posto di sostegno): tre annualità di servizio sul sostegno + abilitazione o titolo di accesso alle GPS di seconda fascia del relativo grado;

3) Scuola secondaria (posto comune): docenti in possesso del titolo di studio e di 24 cfu per l'insegnamento; docenti in possesso del titolo di studio e di abilitazione per altra classe di concorso o grado di istruzione; docenti già inseriti nelle graduatorie d'istituto di III fascia per il biennio precedente;

4) Scuola secondaria (posto di sostegno): tre annualità di servizio sul sostegno + abilitazione o titolo di accesso alle GPS di seconda fascia del relativo grado.

L'introduzione delle Graduatorie Provinciali, in ogni caso, non ha fatto scomparire quelle d'istituto, il cui utilizzo, però, sarà limitato al solo conferimento delle supplenze brevi. Tali graduatorie di istituto, a differenza delle GPS, continueranno ad essere divise in tre fasce:

- prima fascia: docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento;
- seconda fascia: docenti della prima fascia delle Graduatorie Provinciali;
- terza fascia: docenti della seconda fascia delle Graduatorie Provinciali.

Gli elenchi di istituto saranno formati, all'interno di ciascuna scuola, sulla base delle domande fatte pervenire dai docenti già inseriti delle graduatorie ad esaurimento o nelle Graduatorie Provinciali per le supplenze. Ciascun aspirante docente, infatti, all'interno della provincia di appartenenza, può indicare 20 scuole, nelle quali concorrere per le supplenze brevi.

Orbene, sul presupposto del possesso del diploma di laurea AFAM e dei 24 CFU, parte ricorrente ha chiesto il riconoscimento del valore abilitante dei 24 cfu e il conseguente inserimento nella II fascia delle graduatorie d'istituto e nella I fascia delle Graduatorie Provinciali per le Supplenze (GPS).

Come più innanzi si dirà meglio, **il diploma di laurea e i 24 crediti formativi universitari (CFU) non integrano lo "specifico titolo di abilitazione" richiesto dall'art. 3 dell'ordinanza n. 60 del 10.7.2020. Più precisamente tale titolo non è ricompreso tra quelli elencati dall'art. 2 co. 1 lett. a) del D.M. 1.6.2017 n. 374 ai fini dell'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie d'istituto ai quali la predetta recente ordinanza ministeriale implicitamente rinvia.**

Né tale esclusione contrasta con il combinato disposto di cui all'art. 1 co. 110 della l. 13.7.2015 n. 107 e all'art. 5 co. 1 d.lgs. 13.4.2017 n. 59.

In particolare, l'art. 1 co. 110, l. 13.7.2015 n. 107 stabilisce che possono accedere ai concorsi pubblici *"esclusivamente i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento"*.



L'art. 5 co. 1, d.lgs. 13.4.2017 n. 59 dispone a sua volta che *"costituisce titolo di accesso al concorso ... il possesso di abilitazione specifica sulla classe di concorso oppure il possesso congiunto di a) laurea magistrale o a ciclo unico ...; b) 24 crediti formativi universitari o accademici ... nelle discipline antro-po- psico- pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche"*.

Ebbene, entrambe le norme invocate si rivelano inconferenti, e ciò in quanto **le stesse sono dettate in materia di accesso ai concorsi e non invece nella diversa materia di formazione delle graduatorie**. Proprio per la loro funzione destinata a regolare una specifica materia, quale appunto quella dell'accesso ai concorsi, le due norme invocate non possono assumere valenza generale, posto la sostanziale differenza che si pone tra l'accesso all'insegnamento tramite concorso e l'accesso all'insegnamento tramite chiamata dalle predette graduatorie.

Nel caso del pubblico concorso, infatti, è il concorso stesso a porsi come filtro volto alla valutazione delle capacità del singolo candidato e dell'idoneità dello stesso ad intraprendere la carriera scolastica. In altre parole, è il concorso stesso a fungere da percorso abilitante. Una simile soluzione ermeneutica è stata condivisa, peraltro, dalla più autorevole giurisprudenza di merito e di legittimità, ai sensi della quale, **"è la stessa procedura concorsuale a porsi come filtro, essendo volta a saggiare anche le competenze acquisite e possedute dagli aspiranti nei summenzionati settori" (Cons. di Stato 48/18/2019)**. La procedura concorsuale è "volta a selezionare le migliori e più adeguate capacità rispetto all'insegnamento, ciò 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" **(Corte Cost. 130/2019)**.

Ne deriva che, mentre ai fini della partecipazione ai concorsi, alla abilitazione all'insegnamento è equiparato il conseguimento di 24 CFU, analoga equiparazione non è prevista ai fini dell'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di istituto o nella prima fascia delle Graduatorie Provinciali per le Supplenze (GPS).

Un ulteriore argomento in tal senso si ricava dal disposto di cui all'art. 5, co. 4-ter, d.lgs. 13.4.2017 n. 59, il quale, nel prevedere che *"il superamento di tutte le prove concorsuali ... costituisce abilitazione all'insegnamento per le medesime classi di concorso"*, chiarisce che solo con il superamento del concorso - i partecipanti che non siano già in possesso di abilitazione specifica - conseguono tale titolo.

Pertanto c'è una sostanziale differenza tra i 24 CFU e i pregressi titoli abilitanti (ssis, tfa, pas), i quali soli incarnavano l'utile espletamento di tirocini didattici/formativi e/o il superamento di procedure selettive: in particolare, con la SSIS si prevedeva il conseguimento di un vero e proprio diploma di specializzazione previa frequentazione di un corso *post lauream* biennale e il superamento di un esame finale; i TFA prevedevano a loro volta un corso annuale *post lauream* seguito da un esame



finale; i PAS costituiscono un percorso abilitativo riservato a lavoratori che abbiano già prestato servizio nella scuola pubblica e comunque prevedono anch'essi un esame finale; viceversa, i CFU si acquisiscono nell'ambito del corso universitario o post universitario, anche on line.

Del resto, deve evidenziarsi che il possesso dell'abilitazione non è richiesto per l'inserimento nelle graduatorie di istituto - e quindi per l'accesso all'insegnamento in genere - ma soltanto per l'inserimento in una fascia superiore di tali graduatorie, e quindi ai ben più limitati fini di una precedenza nell'ordine di chiamata per le supplenze.

Se così è, deve escludersi non solo il contrasto della normazione di rango secondario con quella primaria, ma anche il contrasto di quest'ultima con la costituzione e la normativa comunitaria.

Gli artt. 3 e 5 del d.lgs 13 aprile 2017 n. 59 sanciscono che è titolo idoneo alla partecipazione ai concorsi "a regime" ossia a quelli ordinari e non riservati preordinati al reclutamento di personale docente nella scuola primaria e secondaria, il possesso della laurea congiunto ai 24 crediti formativi universitari o accademici.

Tuttavia, va considerato che **nel caso de quo non si discute dell'ammissione ai concorsi de quibus bensì del diritto all'iscrizione nelle Graduatorie Provinciali per le Supplenze di I fascia (GPS), le quali sono riservate ai docenti in possesso dell'abilitazione.**

Ma la partecipazione al concorso è cosa diversa sia ontologicamente che funzionalmente dall'iscrizione nelle graduatorie degli abilitati, la quale ultima postula il possesso del requisito dell'abilitazione, atteso che ad essa graduatoria la P.A. attinge per conferire incarichi di insegnamento. Chi viene convocato dall'Istituzione scolastica per la sottoscrizione di contratti di insegnamento, deve pertanto possedere *ab initio* l'idoneità dalla funzione di docente, la quale è conferita dall'essere l'insegnante iscritto nell'apposita graduatoria di prima fascia.

Viceversa, il mero possesso del diploma di laurea congiunto ai 24 CFU, non garantisce affatto che il docente sia in possesso di idoneità abilitativa ad insegnare.

E invero per poter aspirare a sottoscrivere contratti di insegnamento, deve non solo essere ammesso - e lo è in forza degli artt. 3 e 5, d.lgs. n. 59/2017 cit. - ai concorsi a cattedre per il reclutamento di docenti, ma altresì superare tali concorsi.

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

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

Un conto è prevedere che un determinato requisito consenta l'accesso ad una prova selettiva, dove la preparazione del candidato sarà comunque oggetto di un vaglio della commissione d'esame,



mentre diverso è prevedere che tale titolo consenta un automatico accesso alla I fascia delle Graduatorie provinciali per le supplenze e dunque, a incarichi di supplenza. Nell'ambito dei concorsi pubblici, il legislatore ha evidentemente voluto ampliare la platea dei partecipanti consentendo un più agevole conseguimento dei requisiti di accesso, consapevole che la preparazione dei candidati sarebbe stata comunque oggetto di una procedura selettiva e i vincitori avrebbero poi dovuto sottoporsi ad un percorso triennale di formazione (c.d. «percorso FIT»).

Tale *ratio* non può di certo estendersi anche all'inserimento nella I fascia delle Graduatorie Provinciali per le Supplenze.

Si tratta, infatti, di graduatorie da cui i dirigenti scolastici attingono per individuare i docenti a cui assegnare incarichi di supplenza, i quali entreranno direttamente a contatto con gli allievi senza ulteriori filtri di valutazione.

Chi viene convocato dall'Istituzione scolastica dalla I fascia per la sottoscrizione di contratti di insegnamento, deve pertanto possedere *ab initio* l'idoneità alla funzione di docente, la quale è conferita dall'essere l'insegnante iscritto nell'apposita graduatoria di prima fascia.

Viceversa, il mero possesso del titolo di studio, unitamente ai 24 CFU, non garantisce affatto che il docente sia in possesso di idoneità abilitativa ad insegnare.

Per questa ragione il legislatore ha inteso subordinare l'inserimento in tali graduatorie solo a soggetti che abbiano conseguito, oltre al titolo di accesso (e dunque i vari titoli accademici individuati dalla legge), un percorso formativo caratterizzato da approfondimenti teorici e pratici, in modo da assicurare agli alunni un adeguato livello di insegnamento anche in caso di supplenza. Ad oggi, infatti, l'abilitazione, come si è visto, è subordinata al superamento di un ben più gravoso percorso formativo rispetto ai 24 CFU: il TFA prevede il conseguimento di 60 CFU e 1500 ore di lezioni; il PAS è riservato ai docenti della scuola con contratto a tempo determinato che hanno prestato servizio per almeno tre anni nelle istituzioni scolastiche statali e paritarie.

Sotto questo specifico profilo, pertanto, non è irragionevole la scelta del legislatore di riservare l'accesso alla I fascia delle Graduatorie Provinciali per le supplenze ai soli soggetti in possesso di una abilitazione e dunque non si ravvisa alcuna violazione del DM 374/2017 (che nell'aggiornare le graduatorie non ha previsto il requisito dei 24 CFU) con la normativa primaria richiamata (L. 105/2015 e D.lgs 59/2017). Ragionando al contrario, l'equiparazione richiesta dal ricorrente determinerebbe un'abrogazione o comunque una sostanziale inutilità dei percorsi formativi previsti espressamente dal legislatore ai fini dell'abilitazione, con l'ulteriore conseguenza di creare una discriminazione alla rovescia nei confronti di tutti gli insegnanti che, per accedere alla I fascia, hanno dovuto affrontare fino ad oggi i TFA, PAS e SSIS con evidenti maggiori sforzi in termini di tempo e di impegno. Di più: l'equiparazione di fatto renderebbe inutile la distinzione tra la I e la II fascia delle Graduatorie Provinciali per le Supplenze, facendo venir meno l'unico effettivo criterio di discriminazione, ovvero il possesso dell'abilitazione.



Pertanto, c'è una sostanziale differenza tra l'aver conseguito un diploma di laurea e l'aver ottenuto un titolo di abilitazione. I pregressi titoli abilitanti (ssis, tfa, pas), prevedevano l'espletamento di tirocini didattici/formativi e/o il superamento di procedure selettive: in particolare, con la SSIS si prevedeva il conseguimento di un vero e proprio diploma di specializzazione previa frequentazione di un corso post lauream biennale e il superamento di un esame finale; i TFA prevedevano a loro volta un corso annuale post lauream seguito da un esame finale; i PAS costituiscono un percorso abilitativo riservato a lavoratori che abbiano già prestato servizio nella scuola pubblica e comunque prevedono anch'essi un esame finale.

Le richieste formulate da parte ricorrente nel ricorso introduttivo del giudizio muovono da un presupposto completamente fuorviante, dato dalla presunta equiparazione tra il possesso dei 24 Cfu e l'abilitazione all'insegnamento. Questa ricostruzione è però del tutto fallace e pretestuosa.

In primo luogo, a sconfessare le argomentazioni del ricorrente in ordine al valore abilitante dei 24 Cfu si pone la funzione stessa dei 24 crediti formativi.

Difatti, il possesso dei 24 Cfu non costituisce un *discrimen* tra lo status dei docenti iscritti nelle prime due fasce delle GI, o nella prima fascia delle GPS, e i soggetti iscritti nella terza fascia delle GI e nella seconda delle GPS, come avveniva e, tutt'ora avviene, invece, con il titolo abilitante. Invero, per poter intraprendere la strada dell'insegnamento, inserendosi nelle anzidette graduatorie o partecipando agli eventuali concorsi, il possesso dei 24 crediti formativi nelle materie antro-psico-pedagogiche è divenuto, a seguito dell'emanazione del DM 13 Aprile 2017, n. 59 (art. 5), requisito indispensabile per tutti gli aspiranti docenti, a prescindere dall'inserimento degli stessi nella prima, seconda o terza fascia delle graduatorie in commento.

A riprova della non sovrapponibilità tra i due titoli (i 24 cfu e il titolo abilitante) si segnala, tra l'altro, come l'impianto normativo sotteso al reclutamento del personale docente continui a prevedere e disciplinare i titoli abilitativi con i loro rispettivi percorsi abilitanti. Ragion per cui, se l'intenzione del Legislatore fosse stata quella di sostituire l'abilitazione con il possesso dei 24 Cfu non si capirebbe come mai lo stesso Legislatore abbia continuato a prevedere e disciplinare i precedenti percorsi abilitanti.

Con specifico riferimento poi a titolo posseduto dalla ricorrente occorre richiamare la recente Sentenza 1548/2020 del Consiglio di Stato (all.35), che ha specificamente chiarito come i titoli AFAM "vecchio ordinamento", come quello posseduto da parte ricorrente, non siano titoli idonei

Ricapitolando:

A) Normativa in merito ai titoli di accesso all'insegnamento.

I titoli di accesso all'insegnamento costituiscono il requisito base per accedere alle cattedre nella scuola italiana. Per la scuola secondaria di primo e secondo grado i titoli di accesso all'insegnamento permettono l'iscrizione nella III fascia delle graduatorie d'istituto e sono i seguenti:



1. Laurea di Vecchio Ordinamento, Laurea Specialistica o Magistrale di Nuovo Ordinamento, Diploma accademico di II livello, Diploma di Conservatorio o di Accademia di Belle Arti Vecchio Ordinamento DPR 19/2016 e DM 259/2017;
2. Diploma di scuola superiore (per gli insegnamenti tecnico-pratici) DPR 19/2016 e DM 259/2017.

Per diverse classi di concorso il possesso di tale titolo, peraltro, non è sufficiente poiché occorre verificare quale sia il piano di studi del candidato per controllare il superamento di taluni esami e/o il possesso di determinati crediti formativi universitari (cd. CFU) come chiarito nella normativa succedutasi negli anni (DD.MM. n. 39 del 30 gennaio 1998, n. 22 del 9 febbraio 2005, DM n. 201 del 6 agosto 1999, DPR19/2016 e DM 259/2017).

B) Quadro normativo di riferimento in merito al possesso dei 24 Cfu.

Nel quadro di riorganizzazione del reclutamento di docenti e personale educativo nella scuola statale, avviato con la L. 107/2015 art. 1, commi 180 e 181, è intervenuto, tra gli altri, il D.lgs 59/2017 (cfr All. 1), riforma del reclutamento della scuola secondaria) che ha introdotto, esclusivamente per la partecipazione ai concorsi, il requisito dei 24 CFU nelle discipline antro-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche.

All'art. 5 infatti si legge *"1. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), il possesso congiunto di: a) laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, 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 curricolare, aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antro-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica 7 dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche."*

Si tratta di un requisito trasversale a tutte le classi di concorso ed è chiarissimo che il possesso di tali CFU sia utile esclusivamente per accedere ai futuri concorsi.

Con il successivo Decreto Ministeriale 616/2017 riguardante le *"Modalità per acquisire i 24 CFU richiesti per la partecipazione ai futuri concorsi docenti nella scuola ai sensi del Decreto legislativo 59/19"* si forniscono indicazioni in merito ai 24 CFU suddetti.

In particolare, si chiarisce all'art. 1 "Definizioni", lett. g) che per *"concorsò"* si intendono i concorsi nazionali pubblici, per titoli ed esami, per selezionare i candidati all'accesso al percorso FIT, non si intendono quindi altre tipologie di selezione del personale docente, men che meno gli aggiornamenti delle II fasce di graduatorie di istituto.

Proseguendo, all'art. 2 si dispone *"considerata l'urgenza di provvedere ad individuare i settori disciplinari all'interno dei quali sono acquisiti i 24 crediti che costituiscono requisito d'accesso ai"*



concorsi [...]', anche in questo testo, non si fa alcun riferimento all'utilizzo dei 24 CFU per finalità diverse dalla partecipazione ai concorsi docenti.

Tali crediti universitari e/o accademici riguardano i settori antro-po- psico-pedagogici e le metodologie didattiche (Pedagogia, Pedagogia speciale e Didattica dell'inclusione, Psicologia Antropologia, Metodologie e Tecnologie didattiche generali), previsti dal Decreto legislativo 59/17, devono essere acquisiti presso Istituzioni Universitarie o dell'AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica) con percorsi nei normali iter accademici, con esami aggiuntivi, oppure attraverso Master di I e II livello e durante i Dottorati di ricerca o le scuole di specializzazione.

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

In nessun testo normativo, sia esso la L. 107/2015, il D.lgs. 59/2017 o il D.M. 616/2017, si fa riferimento ai CFU quali titolo utile per finalità diverse dalla partecipazione ai concorsi.

Ciò posto, quando è stato disposto l'aggiornamento delle graduatorie di circolo e istituto non è stato affatto previsto che il possesso di tali CFU permettesse l'inserimento nella II fascia di tali graduatorie equiparandone il valore a quello di un percorso abilitante (TFA, PAS, etc..), percorso ben più strutturato e della durata di un anno accademico con formazione in aula obbligatoria mediante tirocinio etc..

Dello stesso parere sono anche i Giudici Amministrativi, ultimo dei quali il TAR Lazio che il 10 maggio scorso ha pubblicato la sentenza n. 5828 di cui si riporta uno stralcio.

"Premesso che per l'iscrizione nella II fascia delle citate graduatorie è necessario il conseguimento del titolo abilitativo, per quanto concerne il semplice possesso di laurea ovvero il titolo di dottore di ricerca ovvero ancora lo svolgimento di 24 cfu, in conformità all'orientamento espresso dalla prevalente giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. St. n. 2264 del 2018), deve ritenersi che non sia equiparabile al titolo di abilitazione all'insegnamento. Nessuna disposizione di rango primario o secondario ha disposto l'equiparazione o l'equipollenza del titolo di laurea all'esito favorevole dei percorsi abilitanti; la disciplina sui percorsi abilitanti (...). Ritiene inoltre il Collegio che - in assenza di una equiparazione espressamente disposta da una norma primaria o secondaria - il Ministero legittimamente non abbia consentito l'iscrizione anche a chi sia in possesso del titolo di laurea. Inoltre, dalla normativa rilevante in materia emerge che si tratta di 'percorsi' rivolti a sviluppare esperienze e professionalità sulla base di procedimenti ben diversi, in ambiti differenziati e non assimilabili. Quanto 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 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 un'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 socio-psico-pedagogiche." (**All. 2 e 3 - TAR Lazio, sent. n. 5828/2019 del 10/5/2019 e Cons. di Stato, sent. n. 4503/2018).**

A riprova di ciò si rinvia alle indicazioni fornite dal MIUR sul proprio sito, in merito al "come si diventa docente" e di cui si fornisce il link:

<https://www.miur.gov.it/-/come-faccio-a-diventare-docente-nella-scuola>

Pertanto la lettura in combinato disposto delle fonti normative e giurisprudenziali ivi citate, sconfessa il semplice "ragionamento" compiuto in via analogica e ricorrendo addirittura a deduzioni non confortate poi dalla norma scritta, facendo venire così meno la certezza del diritto, vero fondamento della nostra Carta Costituzionale e dello stesso agire imparziale della Pubblica Amministrazione. A dispetto della millantata approssimativa verosimiglianza dell'esistenza in diritto della pretesa azionata, anche per tutte le suesposte ragioni il ricorso andrà rigettato in quanto inammissibile, improcedibile e, soprattutto, infondato in fatto e in diritto.

Erronea interpretazione e falsa applicazione di norme di legge.

Ad ulteriore conforto di quanto sin qui indicato, affermato e provato documentalmente, preme a questa difesa rilevare come, il richiamo stesso alle norme di legge operato dalla difesa dell'istante, non è corretto né passibile di interpretazione analogica e/o soggetto a deduzioni attraverso ipotetici sillogismi privi di fondamento giuridico e normativo. Fortunatamente la legge è chiarissima: per accedere alla II fascia nelle graduatorie di istituto occorre il possesso di un requisito sine qua non: il diploma di laurea in uno con l'abilitazione all'insegnamento (cfr. normativa allegata e citata). Infatti, i titoli di accesso all'insegnamento costituiscono il requisito base per aspirare ad una cattedra nella scuola italiana.

Controparte confonde l'accesso all'insegnamento con l'abilitazione all'insegnamento. Non sono solo due concetti diversi, ma rappresentano due diverse fattispecie giuridiche, disciplinate in maniera differente dalla normativa vigente.

Orbene il Ministero resistente conferma che per accedere alla II fascia si deve essere abilitati e quindi avere la laurea oltre i 24 CFU oggi. Ci si chiede in quale contraddizione sia incorso il Ministero se per ammissione della stessa difesa di controparte il ricorrente è in possesso del solo diploma di laurea AFAM e dei 24 CFU ma non dell'abilitazione e, per questo, non può essere inserita in I fascia.

Un ultimo rilievo lo si dedica al concetto di specializzazione. Ebbene questa difesa dissente dalla considerazione di un percorso abilitante, disciplinato da norme di legge, da frequenza di corsi biennali



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

La scrivente difese si dissocia dal considerare l'abilitazione una pura formalità.

Pertanto, la lettura in combinato disposto delle fonti normative e giurisprudenziali ivi citate, sconfessa il semplice "ragionamento" compiuto in via analogica e ricorrendo addirittura a deduzioni non confortate poi dalla norma scritta, facendo venir così meno la certezza del diritto, vero fondamento della nostra Carta Costituzionale e dello stesso agire imparziale della Pubblica Amministrazione.

A conferma di ciò si allegano le recentissime pronunce sullo stesso tema, identiche doglianze e uguale pretesa, facendone proprie le motivazioni.

Il ricorso andrà pertanto rigettato.

Ancora sulla recente giurisprudenza di merito

Il sistema delle supplenze, nonché dei rapporti di lavoro a tempo determinato nel mondo della scuola, ruota attorno all'iscrizione dei docenti anche nelle graduatorie di circolo e di istituto (DM 374/2017). Le graduatorie di circolo e di istituto sono lo strumento sul quale si fonda il meccanismo del "reclutamento docenti", con particolare riguardo all'assegnazione delle supplenze, rappresentando il mezzo attraverso il quale i dirigenti scolastici scelgono gli insegnanti cui assegnare le diverse tipologie di supplenze anzidette. Il sistema delle graduatorie si fonda su una tripartizione delle stesse in tre fasce: I, II e III fascia. L'inserimento nell'una piuttosto che nell'altra fascia non è casuale, ma è rimesso alla valutazione dei requisiti di accesso, spesso strettamente correlati ai titoli di studio, che si pongono alla base della distinzione intercorrente tra tutte e tre le fasce.

Difatti, mentre nella I fascia vengono inseriti tutti gli aspiranti già iscritti nelle Graduatorie ad Esaurimento (la I fascia si aggiorna contemporaneamente alle GaE e per ciascun candidato viene riportato il punteggio che hanno ottenuto in queste ultime, art. 5, co. 4 del DM 131/07), nella II fascia vengono inseriti gli aspiranti docenti muniti di titolo e di abilitazione non iscritti nelle GaE e nella III fascia gli aspiranti muniti del solo titolo di studio valido per l'insegnamento. Il titolo abilitativo assume a presupposto preponderante per l'eventuale inserimento in ruolo del docente. Detto titolo è infatti sinonimo di determinate e specifiche competenze, anche di natura psicopedagogica e relazionali, che concorrono a formare e rimpolpare il bagaglio culturale e professionale del docente. Si tratta di competenze funzionali e imprescindibili ai fini del corretto dispiegarsi della funzione docente come attività volta a favorire lo sviluppo culturale, sociale, relazionale e umano, nonché



l'autodeterminazione degli alunni: 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 (Corte Cost. 130/2019).

Il possesso del titolo abilitante tratteggia una ben evidente differenza, in termini di qualità professionali e competenze, tra i soggetti iscritti nella terza fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, come tali privi di titolo abilitativo, e i docenti abilitati.

Alla luce del dato normativo e del consolidato orientamento giurisprudenziale, un accoglimento delle pretese del ricorrente concretizzerebbe un'ipotesi da manuale di discriminazione a contrario tra la posizione del ricorrente, che si vedrebbe inserita in I fascia – in barba alle norme di legge – sulla base di una pronuncia giurisdizionale, e tutti coloro i quali abbiano affrontato un percorso abilitante o, comunque, abbiano superato un concorso.

Si allega recentissima giurisprudenza di merito in tema. In particolare, l'ultima sentenza allegata (cfr. All. 26) emessa dal Tribunale di Milano, Sentenza n.970/2022 alle cui motivazioni si rinvia.

Alla luce del dato normativo e del consolidato orientamento giurisprudenziale, un accoglimento delle pretese del ricorrente concretizzerebbe un'ipotesi da manuale di discriminazione a contrario tra la posizione del ricorrente medesimo, che si vedrebbe inserito in prima o seconda fascia (a seconda che si faccia riferimento alle GPS o alle GI) anche in mancanza di un valido titolo abilitante e sulla base di una mera pronuncia giurisdizionale, e tutti coloro i quali abbiano affrontato un percorso abilitante o, comunque, abbiano superato il relativo concorso. Invero, è proprio quel principio di ragionevolezza declinabile dall'art. 3 della Costituzione ad impedire che situazioni tra loro dissimili vengano trattate in modo analogo e viceversa.

Occorre considerare, poi, che l'accoglimento di una simile richiesta si rivelerebbe esiziale e pernicioso per il buon andamento ed il corretto funzionamento dell'amministrazione resistente. Un precedente di questo tipo darebbe la stura ad una pioggia di ricorsi diretti a riposizionare una miriade di ricorrenti, sguarniti dei requisiti necessari e mossi dal solo intento di aggirare le apposite previsioni normative per l'inserimento in prima o seconda fascia, con buona pace della valorizzazione del merito e delle competenze

A sostegno di quanto affermato nel corpo della presente memoria, si offrono in allegazione alcune recentissime sentenze, alle cui motivazioni questa difesa si riporta integralmente, tra le quali anche la recentissima sentenza emessa da Codesto Ecc.mo Giudice in data 23.5.2024.

In conclusione, per tutto quando detto, provato e allegato si è dimostrata ampiamente la mancanza di qualsivoglia diritto vantato, per mancanza del requisito di accesso alle GPS, prima fascia. Il ricorso andrà pertanto rigettato



Tutto ciò premesso e ritenuto, il Ministero dell'Istruzione, in persona del Ministro in carica, come sopra rappresentato e difeso, rassegna le seguenti

CONCLUSIONI

"Voglia l'ill.mo Tribunale adito, respinta ogni contraria domanda, eccezione e difesa, così giudicare

In via preliminare:

ACCERTARE e DICHIARARE il difetto di giurisdizione del giudice adito.

ACCERTARE e DICHIARARE la sopravvenuta carenza di interesse di parte ricorrente e dichiarare inammissibile il presente ricorso

Nel merito

ACCERTARE e DICHIARARE L'infondatezza del ricorso;

RIGETTARE il ricorso e le connesse domande formulate dalla ricorrente in quanto totalmente infondate, in fatto e in diritto, per i motivi di cui in atti;

CONDANNARE il ricorrente alla rifusione delle spese del presente giudizio a favore del funzionario delegato *ex* comma 42, art. 4 della L. 12.11.2011 n. 183 (legge di stabilità 2012) nella misura corrispondente alla tariffa vigente per gli avvocati detratto il 20% degli onorari di avvocato ivi previsti.

Salvis Juribus".

Si allegano documenti come in memoria.

Milano, 11.12.2024

Il Funzionario Delegato
(Avv. Francesco Serafino)

