

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
EMILIA ROMAGNA**

Ricorso

Nonché di pubblici proclami

per

Il sig. **Santo Varacalli** (C.F. VRCSNT93R05F112P), nato a Melito di Porto Salvo (RC) in data 05.10.1993, elettivamente domiciliato in Piossasco, Via Piave 5, presso lo studio dell'Avv. Carmina Malaspina (C.F.MLSCMN57E42H426P, avvcarminamalaspina@pec.ordineavvocatipinerolo.it) che lo difende e rappresenta, sia congiuntamente che disgiuntamente, con l'Avv. Federica Del Malvò (c.f. DLMFRC86L69L219P, pec federicadelmalvo@pec.it), giusta procura alle liti allegata al presente atto e che dichiarano di voler ricevere le comunicazioni agli indirizzi pec sopra indicati

(Ricorrente)

Nei confronti di

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (C.F. 80185250588), d'ora in avanti "MIUR", in persona del Ministro p.t.;

l'Ufficio Scolastico Regionale per L'Emilia Romagna (C.F. 80062970373), in persona del Direttore Generale p.t., l'Ufficio Scolastico Regionale per L'Emilia Romagna – Ambito Territoriale per la provincia di Reggio Emilia, in persona del Dirigente p.t.

(Resistenti)

nonché nei confronti

di tutti i docenti inseriti nella I fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze del personale docente per la Provincia indicata in epigrafe, valide per il biennio 2022/2024, con riferimento alle classi concorsuali richieste dal ricorrente

(Controinteressati)

- - -

Per l'**annullamento** e/o declaratoria di nullità e/o disapplicazione di:

-a) le graduatorie provinciali per le supplenze, ambito territoriale Reggio Emilia, nelle more aggiornate in attuazione dell'ordinanza ministeriale n. 112 del 06.05.2022, nella parte in cui escludono il ricorrente;

-b) graduatorie Provinciali per le supplenze a.s. 2023/2024, ambito territoriale Reggio Emilia, con ultima pubblicazione di elenchi aggiuntivi ed aggiornamento in data 17.07.2023, con pubblicazione del decreto dirigenziale Prot. 449 del 17.07.2023 (**all. A**);

-c) nonché tutti gli atti presupposti, premessi, nonché avvinti da nesso di consequenzialità e/o presupposizione da identificarsi, non esaustivamente, come segue.

-d) l'Ordinanza Ministeriale n. 112 del 06.05.2022 del Ministero dell'Istruzione, recante la procedura di inserimento/aggiornamento delle graduatorie provinciali e d'istituto di cui all'art. 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999 n. 124, e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo, valide per il biennio 2022/2024;

-e) l'Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10.07.2020 del Ministero dell'Istruzione, recante la procedura di istituzione delle graduatorie provinciali e d'istituto di cui all'art. 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999 n. 124, e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo, valide per il biennio 2020/2022;

-f) il Decreto Dipartimentale del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione – Direzione Generale per il Personale Scolastico del Ministero dell'Istruzione, prot. n. 000858 del 21 luglio 2020;

-g) il DM 15 luglio 2019 n. 666, recante «Disposizioni inerenti le graduatorie di istituto e l'attribuzione di incarichi di supplenza al personale docente»;

-h) il D.M. 1° giugno 2017 n. 374 recante «Riapertura graduatorie d'istituto II e III fascia personale docente ed educativo»;

-i) il DM 3 giugno 2015 n. 326, recante «Disposizioni inerenti le graduatorie di istituto e l'attribuzione di incarichi di supplenza al personale docente»;

-l) i provvedimenti, di data e protocollo sconosciuti, con i quali è stata respinta l'istanza di inserimento in prima fascia presentata dal ricorrente;

-m) qualsiasi altro atto premesso, connesso e/o consequenziale, siccome lesivo dei diritti e degli interessi del ricorrente.

In particolare, nelle parti in cui, essendo illegittimi e/o invalidi e/o contraddittori e/o viziati – nei modi e per i motivi che di seguito si evidenzieranno – non permettono al sig. Varacalli, ricorrente, l'accesso alla professione di insegnante nei termini di seguito dettagliati.

Nonché, **per l'accertamento e la declaratoria**, anche eventualmente in via incidentale, del diritto del ricorrente ad essere inserito nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto per la Provincia indicata in epigrafe, valide per il biennio 2022/2024 e successivi aggiornamenti, quale docente abilitato all'insegnamento in possesso di diploma di istruzione superiore, che costituisce

valido titolo di accesso alle classi di concorso di cui al D.M. 30 gennaio 1998 Tabella C, ora confluite nella Tabella B allegata al nuovo regolamento approvato con d.P.R. 14 febbraio 2016, nonché di 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, con il riconoscimento del punteggio spettante per titoli culturali e di carriera, in relazione alle rispettive classi di concorso;

Nonché, **per l'accertamento e la declaratoria**, anche eventualmente in via incidentale, del valore equipollente all'abilitazione all'insegnamento derivante dal possesso congiunto del titolo di studio che consente l'accesso alla rispettiva classe concorsuale ai sensi del d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19, nonché di 24 CFU nelle discipline antropo- psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59;

Nonché, **per l'effetto, per la condanna** delle Amministrazioni resistenti – ciascuna per quanto di propria competenza – a disporre l'inserimento del ricorrente nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, in relazione alle rispettive classi di concorso e provincia come meglio indicato in epigrafe.

- - -

L'odierno ricorrente, al fine di motivare il presente ricorso ed esporne le ragioni di fatto ed i motivi di diritto posti a fondamento dello stesso, nonché per una maggiore chiarezza ritiene opportuno ricostruire la disciplina inerente al sistema di formazione del personale docente, come storicamente evolutasi nel corso degli anni, onde poter più agevolmente apprezzare il fondamento delle censure sollevate dal ricorrente dinanzi a Codesto Ecc.mo TAR e, a tal fine,

PREMETTE

quanto segue.

A) L'art. 4, co. 2 della L. 19 novembre 1990 n. 341 ha previsto quale requisito di ammissione alle procedure concorsuali l'abilitazione all'insegnamento (*recte* diploma di specializzazione); così introducendo un presupposto finalizzato alla programmazione dell'accesso al ruolo.

I percorsi necessari per l'ottenimento della predetta abilitazione (dapprincipio denominati SISS) sono stati istituiti, con un notevole ritardo, solo nel 1999; inoltre, non hanno avuto un carattere generalizzato per tutte le classi concorsuali, né tanto meno sono stati attivati con continuità e su tutto il territorio nazionale.

B) A seguito di una sospensione dei cicli formativi durata due anni, con D.M. 10 settembre 2010 n. 249 (**doc. 1**), adottato in applicazione dell'art. 2, co. 416 della L. 24 dicembre 2007 n. 244, i suddetti percorsi (ora denominati TFA) sono stati riformati nei contenuti, ma non nello scopo

(essendo comunque finalizzati ad attribuire un titolo valido per la partecipazione alle tornate di reclutamento).

Il nesso stringente tra abilitazione ed immissione in ruolo, secondo la programmazione della dotazione organica, veniva testualmente esplicitato dall'art. 5, co. 2 del D.M. n. 249/2010 cit. a mente del quale *“Il numero complessivo dei posti annualmente disponibili per l'accesso ai percorsi è determinato sulla base della programmazione regionale degli organici e del conseguente fabbisogno di personale docente nelle scuole statali”*.

Con ogni evidenza, quindi, **l'abilitazione all'insegnamento non costituiva una qualifica professionale ai sensi della direttiva 2005/36/Ce, quanto piuttosto un requisito necessario per poter concorrere sui posti vacanti e disponibili ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze della pubblica amministrazione.**

Infatti: l'esercizio della professione non era mai stato subordinato al possesso di tale titolo, dal momento che docenti che ne erano sprovvisti avevano sempre (ed hanno tuttora) potuto svolgere l'attività in questione.

C) L'art. 5, co. 3 del D.M. 13 giugno 2007 n. 131, nel disciplinare le modalità di costituzione delle graduatorie di istituto per il conferimento delle supplenze (contratti a tempo determinato), disponeva che *“Per ciascun posto di insegnamento viene costituita una graduatoria distinta in tre fasce, da utilizzare nell'ordine, composte come segue: I Fascia: comprende gli aspiranti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto; II Fascia: comprende gli aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad esaurimento forniti di specifica abilitazione o di specifica idoneità a concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto; III Fascia: comprende gli aspiranti forniti di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto”*.

Di qui, pertanto, **la conferma che per svolgere l'attività di insegnamento fosse sufficiente il possesso dei titoli di studio validi per l'accesso alla classe concorsuale (e quindi all'inserimento in III fascia) previsti dal DM 30 gennaio 1998 n. 39 (ora riformati con d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19).**

Pertanto, è dato di comune esperienza che nel tempo il Ministero resistente sia ricorso massicciamente e con continuità all'utilizzo di docenti inseriti in III fascia (quindi sprovvisti di abilitazione) non solo per la copertura di esigenze temporanee (supplenze brevi), ma anche per sopperire ad esigenze stabili o durature (supplenze annuali o fino al termine delle attività didattiche) in mancanza di docenti abilitati.

D) A fronte delle patenti criticità derivanti dal suddetto sistema, l'art. 1, co. 181 della L. 13 luglio 2015 n. 107 delegava il Governo, tra l'altro, a procedere ad una riforma complessiva per il riordino del sistema di formazione iniziale e di accesso ai ruoli del personale docente.

Allo stesso tempo, l'art. 1, co. 110 confermava che per l'ammissione alle procedure concorsuali di reclutamento fosse necessario ed indefettibile il possesso dell'abilitazione all'insegnamento. In particolare, la norma de qua testualmente stabiliva 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 (...), 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”*.

Ad ulteriore conforto dell'assunto secondo il quale l'abilitazione costituisce soltanto un requisito di ammissione alle tornate di reclutamento, ma non una qualifica professionale, l'art. 1, co. 79 disponeva che *“(…) Il dirigente scolastico può utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, purché posseggano titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina e percorsi formativi e competenze professionali coerenti con gli insegnamenti da impartire e purché non siano disponibili nell'ambito territoriale docenti abilitati in quelle classi di concorso”*.

E) Con D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, quindi, veniva introdotta la riforma del sistema di reclutamento con la quale veniva sostanzialmente ridefinito il requisito di ammissione al concorso, ossia l'abilitazione all'insegnamento.

L'art. 5 del D.Lgs. n. 59/2017 cit. (come modificato dall'art. 1 della L. 30 dicembre 2018 n. 145), infatti, espressamente ha statuito che *“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 curricolare, aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche”*.

F) A conferma di tale circostanza, con decreto dipartimentale prot. n. 499 del 21 aprile 2020 (pubblicato sulla GURI 4° Serie Speciali – Concorsi ed Esami n. 34 del 28 aprile 2020, **doc. 2**), il Ministero resistente ha indetto la procedura ordinaria di reclutamento del personale docente delle scuole secondarie di I e II grado, secondo il regime giuridico previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59.

Ai sensi dell'art. 3 del suddetto bando, rubricato “Requisiti di partecipazione”, è infatti previsto che: *“Sono ammessi a partecipare alle procedure concorsuali per il reclutamento di personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado per i posti comuni, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, del Decreto Legislativo, i candidati anche di ruolo, in possesso, alla data prevista dal bando per la presentazione della domanda, di uno dei seguenti titoli: a) abilitazione specifica sulla classe di concorso o analogo titolo conseguito*

all'estero e riconosciuto in Italia ai sensi della normativa vigente; b) il possesso congiunto di: i. 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 o analogo titolo conseguito all'estero e riconosciuto in Italia ai sensi della normativa vigente; ii. 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA, acquisiti in forma curricolare aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antro-po- psico- pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche”.

G) *In claris non fit interpretatio.*

Nell'esercizio della delega conferita e ferma l'indefettibilità della abilitazione per la partecipazione alle tornate di reclutamento, **il Legislatore stabiliva una piena equipollenza tra titolo abilitativo (conseguito mediante SISS, TFA e PAS) ed il possesso congiunto di titolo di accesso alla classe concorsuale e dei 24 CFU.**

Peraltro, va evidenziato che nel caso degli Insegnanti Tecnico – Pratici detti requisiti aggiuntivi rispetto al titolo di studio non saranno neanche richiesti per le successive tornate concorsuali, dal momento che entreranno in vigore solo successivamente all'a.s. 2024/2025 ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. n. 59/2017.

Infatti, secondo l'art. 3, comma 6 del suddetto bando di partecipazione: *“Ai sensi dell'art. 22, comma 2, del Decreto Legislativo, sino ai concorsi banditi nell'anno scolastico 2024/2025, per la partecipazione alle procedure concorsuali a posti di insegnante tecnico pratico, e' richiesto il titolo di accesso alla classe di concorso ai sensi della normativa vigente”.*

H) Ma vi è di più.

A dimostrazione dell'efficacia abilitante derivante dal conseguimento dei predetti 24 CFU milita un'ulteriore e decisiva circostanza.

In coerenza logica, prima ancora che giuridica, con il dato normativo vigente, l'art. 3, co. 1, lett. b) del D.M. 8 febbraio 2019 n. 92, recante *“Disposizioni concernenti le procedure di specializzazione sul sostegno” (doc. 3)*, richiamato dal D.M. 12 febbraio 2020 n. 95 (**doc. 4**) disciplinava i requisiti di ammissione al percorso formativo volto ad acquisire la specializzazione sul sostegno, stabilendo che potessero presentare domanda di partecipazione i candidati in possesso *“dei requisiti previsti al comma 1 o al comma 2 dell'articolo 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”.*

Ancora una volta, quindi, veniva sancito che il possesso congiunto del titolo di accesso alla classe concorsuale (id est della qualifica professionale) e dei 24 CFU avesse valore del tutto equivalente all'abilitazione all'insegnamento.

Il Ministero, con l’emanazione del D.M. 8 febbraio 2019 n. 92, nonché con il D.M. 12 febbraio 2020 n. 95, ha altresì introdotto un chiaro favor per i docenti ITP che, all’evidenza, si pone in netto contrasto con l’esclusione dalla seconda fascia delle graduatorie di istituto.

In particolare, il Ministero ha previsto la possibilità per i docenti muniti del diploma in parola di conseguire una qualifica professionale che, come riconosciuto da un consolidato orientamento giurisprudenziale, doveva ritenersi un titolo superiore rispetto all’abilitazione all’insegnamento sulle classi di concorso ordinarie.

Ed infatti, l’ammissione ai percorsi di specializzazione sul sostegno era riservata soltanto ai docenti abilitati sulla classe di concorso ordinaria, ossia per gli insegnamenti curriculari, secondo quanto disposto dall’art. 13 del D.M. n. 249/2010 cit.

I) Avvicinandoci alla vicenda di attuale interesse, è necessario rilevare che:

-(i) con l’Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10.07.2020 (**doc. 5**), il Ministero resistente disciplinava la costituzione delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e delle graduatorie d’istituto, valide per il biennio 2020/2022. Le cui modalità di compilazione erano indicate dalla nota dirigenziale della Direzione Generale per il personale scolastico, prot. n. 0000858 del 21 luglio 2020 (**doc. 6**).

-(ii) Con l’Ordinanza Ministeriale n. 112 del 6 maggio 2022 (**doc. 7**) il Ministero dell’istruzione disciplinava le modalità di inserimento/aggiornamento delle suddette graduatorie provinciali per le supplenze e delle graduatorie d’istituto, valide per il biennio 2022/2024.

L) L’ordinanza da ultimo menzionata, la n. 112 del 2022, sulla base della quale sono state adottate le graduatorie oggetto della presente censura, discostandosi dall’orizzonte normativo delineato, non considera il possesso congiunto del titolo di accesso alla classe concorsuale e dei 24 CFU quale valida abilitazione all’insegnamento ai fini dell’inserimento nella corrispondente fascia (con conseguente rigetto delle istanze del ricorrente su cui torneremo).

Come si vedrà ampiamente, la disciplina dei requisiti di accesso, del tutto irragionevole, è invero attuativa di previsioni normative dettate dagli artt. 1, co. 107 della L. 13 luglio 2015 n. 107 e 1 quater del d.l. 29 ottobre 2019 n. 126 (conv. con L. 20 dicembre 2019, n. 159), che tuttavia appaiono irrimediabilmente inficiate da evidenti vizi di legittimità costituzionale, e ciò anche perché gravemente antinomiche rispetto al combinato disposto degli artt. 1, co. 110 della L. 13 luglio 2015 n. 107 e 5, co. 1, lett. b) del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, laddove viene sancito il valore equipollente all’abilitazione all’insegnamento derivante dal possesso dei 24 CFU.

E’ appena il caso di rilevare che il diniego opposto all’inserimento in I fascia delle GPS, concretizzabile e concretizzato alla luce delle normative da ultimo menzionate, si pone in stridente contrasto con il vigente regime giuridico relativo alla professione di docente che, come

noto, costituisce una professione regolamentata ai sensi della direttiva 2005/36/Ce, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

M) Il ricorrente, sig. Varacalli, è docente precario che opera o ambisce ad operare nelle scuole statali in virtù di incarichi di insegnamento a tempo indeterminato ovvero a concorrere per l'assunzione in ruolo sui posti vacanti e disponibili in ragione delle procedure di reclutamento. Va preliminarmente rilevato, infatti, che il ricorrente è in possesso di idonea qualifica che gli consente di svolgere l'attività di insegnamento.

In particolare:

-(i) è munito del titolo di studio individuato dal d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19, quale requisito di accesso alla rispettiva classe concorsuale e, quindi, condizione legittimante il conferimento di docenze da parte dell'Amministrazione statale (**doc. 8**);

-(ii) al contempo, all'esito di appositi percorsi formativi predisposti da Università autorizzate (**doc. 9**), il ricorrente ha altresì acquisito i 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, secondo quanto previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59.

Il possesso congiunto dei suddetti titoli attribuisce al ricorrente una valida abilitazione all'insegnamento (tematica su cui si tornerà ampiamente) e, pertanto, si ritiene integri il presupposto per l'inserimento nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e nella seconda fascia delle graduatorie di istituto finalizzate appunto al conferimento delle supplenze.

N) In forza del possesso dei predetti titoli, il sig. Varacalli, in data 31.05.2022, ha presentato domanda d'inserimento nelle graduatorie provinciali di Reggio Emilia (**doc. 10**).

O) Sono state pubblicate le graduatorie, con le successive correzioni, da ultimo in data 17.07.2023 (**doc. 11, già all. A**).

P) Il sig. Varacalli, in data 20.01.2023, ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale di Rovereto, al fine di veder accolte le seguenti conclusioni:

"contrariis reiectis, in accoglimento del presente ricorso e previa fissazione dell'udienza di discussione ex art. 415 cod. proc. civ., voglia così provvedere:

A) ACCERTARE E DICHIARARE IL DIRITTO del ricorrente ad essere inserito nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché nella seconda fascia delle graduatorie di istituto per la Provincia indicata in epigrafe, valide per il biennio 2022/2024 e successivi aggiornamenti, quale docente abilitato all'insegnamento in possesso di diploma di istruzione superiore, che costituisce valido titolo di accesso alle classi di concorso di cui al D.M. 30 gennaio 1998 Tabella C, ora confluite nella Tabella B allegata al nuovo regolamento approvato con d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19, nonché di 24 CFU nelle discipline antropopsico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, con il riconoscimento del

punteggio spettante per titoli culturali e di carriera, in relazione alle rispettive classi di concorso come meglio indicato in epigrafe;

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

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

D) IN OGNI CASO, DICHIARARE LA NULLITÀ E/O ANNULLARE O COMUNQUE DISAPPLICARE EX ART 63 DEL D.LGS. N. 165/2001 qualsiasi atto e/o provvedimento contrario, siccome irrimediabilmente invalido ed illegittimo, ivi compresi, con elencazione esemplificativa e non esaustiva: a) l'Ordinanza Ministeriale n. 112 del 06.05.2022 del Ministero dell'Istruzione, recante la procedura di istituzione delle graduatorie provinciali e d'istituto di cui all'art. 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999 n. 124, e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo, valide per il biennio 2022/2024; b) l'Ordinanza Ministeriale n. 60 del 10.07.2020 del Ministero dell'Istruzione, recante la procedura di istituzione delle graduatorie provinciali e d'istituto di cui all'art. 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999 n. 124, e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo, valide per il biennio 2020/2022; c) il Decreto Dipartimentale del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione – Direzione Generale per il Personale Scolastico del Ministero dell'Istruzione, prot. n. 000858 del 21 luglio 2020; e) il DM 15 luglio 2019 n. 666, recante «Disposizioni inerenti le graduatorie di istituto e l'attribuzione di incarichi di supplenza al personale docente»; f) il D.M. 1° giugno 2017 n. 374 recante «Riapertura graduatorie d'istituto II e III fascia personale docente ed educativo»; g) il DM 3 giugno 2015 n. 326, recante «Disposizioni inerenti le graduatorie di istituto e l'attribuzione di incarichi di supplenza al personale docente»; h) le graduatorie provinciali per le supplenze, nelle more aggiornate in attuazione dell'ordinanza ministeriale n. 112 del 06.05.022, nella parte in cui esclude il ricorrente; i) le graduatorie di istituto, nelle more aggiornate in attuazione dell'ordinanza ministeriale n. 112 del 06.05.2022, nella parte in cui esclude il ricorrente; l) di provvedimenti, di data e protocollo sconosciuti, con i quali è stata respinta l'istanza di inserimento in prima fascia presentata dal ricorrente; m) qualsiasi altro atto premesso, connesso e/o consequenziale, siccome lesivo dei diritti e degli interessi del ricorrente. Con ogni conseguente statuizione di condanna in ordine alle spese, diritti ed onorari, come per legge” (doc. 12).

Ricorso, ora, riassunto dinnanzi al Tribunale di Reggio Emilia, competente per territorio (doc. 13).

Il ricorso è stato proposto dinnanzi al Giudice ordinario in forza della seguente considerazione, contenuta nel ricorso: “In rito va evidenziato che la presente controversia è devoluta alla cognizione del Giudice ordinario ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 smi, in quanto involge una pretesa di accertamento in ordine ad una posizione giuridica qualificabile come diritto soggettivo costituitosi in capo al ricorrente in virtù di disposizioni normative, di rango primario e secondario, di cui si chiede l'applicazione. Orbene, costituisce ormai *ius receptum* che il corretto riparto di giurisdizione in questa materia vada individuato in ragione della tipologia di pretesa azionata. Secondo giurisprudenza costante ed ormai consolidata, infatti, «Al

fine di individuare il giudice munito di giurisdizione in relazione alle controversie concernenti il diritto all'inserimento in una graduatoria ad esaurimento nell'ambito del comparto scolastico, occorre avere riguardo al "petitum" sostanziale dedotto in giudizio. Ne consegue che se oggetto di tale domanda è la richiesta di annullamento dell'atto amministrativo generale o normativo, e solo quale effetto della rimozione di tale atto - di per sé preclusivo del soddisfacimento della pretesa del docente all'inserimento in una determinata graduatoria - l'accertamento del diritto del ricorrente all'inserimento in quella graduatoria, la giurisdizione non potrà che essere devoluta al giudice amministrativo, essendo proposta in via diretta la domanda di annullamento di un atto amministrativo; viceversa, ove l'istanza rivolta al giudice sia specificamente diretta all'accertamento del diritto del singolo docente all'inserimento nella graduatoria, ritenendo che tale diritto scaturisca direttamente dalla normazione primaria, eventualmente previa disapplicazione dell'atto amministrativo che potrebbe precluderlo, la giurisdizione va attribuita al giudice ordinario» (cfr. da ultimo, Cass. civ., Sez. Un., 26 giugno 2019, n. 17123. In termini, cfr. ex multis Cass. civ., Sez. Un., 5 febbraio 2018, n. 2722; Cons. Stato Sez. VI, 8 febbraio 2019, n. 968). Ne deriva che se la pretesa ha ad oggetto la conformità a legge degli atti di gestione della graduatoria, come nel caso di specie, vengono necessariamente in rilievo atti che rientrano tra le determinazioni assunte dalla Pubblica Amministrazione con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato.

In tal senso, le controversie finalizzate al riconoscimento del diritto all'inserimento nelle graduatorie di istituto, proprio perché non involgenti l'esercizio di funzioni pubbliche autoritative, sono attratte nella giurisdizione del Giudice Ordinario.

Come rilevato da giurisprudenza amministrativa costante, «Le controversie aventi a oggetto il corretto inserimento nelle graduatorie per il conferimento d'incarichi a tempo determinato e indeterminato del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario e non a quella del giudice amministrativo atteso che la pretesa fatta valere si configura come situazione giuridica intrinseca al rapporto di lavoro, rispetto alla quale l'amministrazione esercita poteri negoziali e non poteri amministrativi» (da ultimo, TAR Piemonte, Sez. II, 18 aprile 2019, n. 445. In termini, cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. VI, 19 ottobre 2017, n. 4847)» (così pag. 8 del doc. 13)

Q) Nelle more, in data 17.07.2023, è stata pubblicata la graduatoria principale oggetto del presente ricorso.

La predetta graduatoria, pur emanata sulla base delle disposizioni oggetto della causa attualmente registrata dinnanzi al Tribunale di Reggio Emilia, è atto derivato che dev'essere autonomamente impugnato dinnanzi a Codesta Autorità amministrativa alla luce della pacifica giurisprudenza sul tema, richiamata nel paragrafo precedente.

- - -

Tanto premesso, è evidente l'interesse dell'odierno ricorrente ad impugnare gli atti e i provvedimenti indicati in epigrafe, in precedenza meglio illustrati, laddove addivengano ad escludere il sig. Varacalli dalla possibilità di accedere alla professione di insegnante di ruolo in maniera illegittima e immotivata.

Il ricorso viene, in particolare, proposto per i seguenti

MOTIVI

-I-

**Violazione di legge, falsa e/o erronea applicazione della stessa, omessa motivazione ed
eccesso di potere con conseguente discriminatorietà e sviamento di funzione
specificamente con riferimento agli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione 5 del D.lgs.
59/2017; 1.110 della L. 107/2015; 5 del D.M. 131/2007, nonché dei principi di
correttezza, diligenza e buona fede.**

1) Come rilevato nelle premesse, i provvedimenti impugnati ed il comportamento tacitamente omissivo dei resistenti, laddove non riconosce effetti abilitanti al possesso dei titoli indicati dall'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, sono palesemente illegittimi, dal momento che si pongono in stridente contrasto con la disciplina normativa di settore.

E' indubbio, infatti, che la normativa descritta abbia dato luogo ad una ridefinizione dell'abilitazione all'insegnamento quale condizione di ammissione alle tornate di reclutamento, oggi consistente appunto nel possesso congiunto del titolo di studio valido per l'accesso alla classe concorsuale ai sensi del d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19 e dei 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche.

In altre parole, gli originari percorsi formativi (SSIS e/o TFA) sono stati sostituiti da una diversa modalità di acquisizione dell'abilitazione in parola, che tuttavia conserva non solo la medesima efficacia accertativa in ordine al possesso delle capacità e competenze didattiche, ma anche lo stesso valore giuridico.

2) A conferma, è sufficiente evidenziare che una norma primaria impone l'abilitazione per partecipare ai concorsi (art. 1, co. 110 della L. n. 107/2015) e sempre una norma primaria ridefinisca le condizioni di ammissione alle tornate di reclutamento prescrivendo il possesso dei 24 CFU (art. 5 del D.Lgs. n. 59/2017), che, pertanto, equivale all'abilitazione.

Non solo.

E' possibile affermare che il dettato normativo non lascia adito a dubbio alcuno laddove, testualmente, stabilisce una piena alternatività tra l'abilitazione pre-riforma e quella post-riforma ("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 (...").

3) Alla medesima conclusione, poi, si perviene anche mediante l'utilizzo dei criteri ermeneutici dell'interpretazione logico-sistematica e finalistica.

Ogni diversa lettura del dettato normativo, infatti, integrerebbe un'irragionevole discrasia nell'ordinamento di settore in quanto l'abilitazione post-riforma finirebbe per avere una portata limitata, senza che tale conseguenza rinvenga alcuna giustificazione causale.

Al riguardo, non è dato comprendere perché un docente munito di qualifica professionale (titolo di accesso alla classe di concorso) e di abilitazione all'insegnamento (24 CFU) possa concorrere per l'immissione in ruolo con stabilizzazione del rapporto giuridico, ma non possa figurare nell'elenco dei docenti abilitati ai fini del conferimento delle supplenze.

Tale opzione ermeneutica, invero non consentita dal disposto normativo, finirebbe per ingenerare vistose disparità di trattamento tra i docenti versanti nelle medesime condizioni (quali docenti abilitati), dal momento che solo alcuni potrebbero beneficiare di maggiori chances lavorative in ragione dell'inserimento nella prima fascia delle GPS.

Non vi è chi non veda come una simile lettura disattenda i principi costituzionali di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di tutela del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), di parità di accesso agli impieghi pubblici (art. 51 Cost.) e di imparzialità (art. 97 Cost.), dando luogo ad una patente discriminazione tra i docenti in presenza di una situazione sostanziale omogenea.

Di talché, quand'anche si volesse ritenere che la norma primaria non abbia attribuito valore abilitante al possesso dei 24 CFU (ipotesi che in radice si contesta per le ragioni sopra-esposte), a tale risultato si dovrebbe comunque pervenire mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'attuale ordinamento di settore.

4) In aggiunta, è opportuno riferire che, chiamato a pronunciarsi su identica questione, il Giudice ordinario ha già avuto modo di censurare il comportamento tenuto dal Ministero resistente.

In particolare, è stato chiaramente affermato che:

“La ricorrente, in possesso sia di 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 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, comma 110 l. 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, è 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” (...) la ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dai 24 cfu” (cfr. Trib. Roma, Sez. Lav., G.L. dott. U. Buonassisi, 22 marzo 2019 n. 2823).

In senso conforme, poi, il Giudice ordinario ha rilevato 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. 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, co. 110 L. 107/2015), che le consente di partecipare al prossimo concorso riservato agli abilitati e più in generale ai futuri concorsi per il reclutamento dei docenti; dall'altro, le viene rifiutato l'accesso alle graduatorie di II fascia, pur riservare agli abilitati. E' pertanto la illegittima disparità di trattamento operata dal D.M. 374/2017, anche in spregio degli artt. 3 e 97 Cost. (...) Si impone pertanto una disapplicazione del DM 374/2017, sia alla luce della normativa primaria interpretata in senso conforme a Costituzione (artt. 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 (...)» (cfr. Trib. Cassino, Sez. Lavoro, 22 maggio 2019 n. 152). Inoltre è stato altresì affermato che, "dal momento che la disposizione di cui all'art. 5 del citato decreto legislativo, per come interpretata, ha disposto l'equiparazione o l'equipollenza del possesso congiunto del titolo accademico e dei 24 CFU all'esito favorevole dei percorsi abilitanti e considerato che la disciplina sui percorsi abilitanti e quella dei 24 CFU perseguono medesime finalità, illegittima è la preclusione all'inserimento nella II fascia delle graduatorie per coloro che sono in possesso di tali titoli" (cfr. Trib. Salerno, Sez. Lav., G.L. dott.ssa C. Petrosino, 21 gennaio 2020 n. 107).

5) In altre parole, alla luce della ricostruzione normativa sopra delineata, seppure per brevi cenni, ben si evince la patente illegittimità dell'operato posto in essere dal Ministero resistente che, disconoscendo gli effetti derivanti dalle novelle legislative, ha finito per ingenerare vistose disparità di trattamento oltre che chiare discrasie nell'ordinamento di settore.

Inopinatamente, infatti, le medesime condizioni di fatto (ossia, il dedotto possesso congiunto dei 24 CFU e del titolo di studio) sono considerate utili per la partecipazione alle tornate di reclutamento nonché per acquisire la specializzazione sul sostegno (entrambe possibilità per le quali è richiesta l'abilitazione all'insegnamento), ma al contempo paradossalmente non consentono di essere inseriti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e nella seconda delle graduatorie di istituto, riservate appunto ai docenti abilitati, sic!

Si prospetta così un frazionamento, illogico e privo di qualsiasi ancoraggio normativo, della natura giuridica del titolo in questione nell'intento di depotenziarne gli effetti, invero unitari, ovvero di circoscriverne il campo di applicazione in assenza di qualsiasi valida ragione di interesse pubblico; tanto più considerando che tali docenti comunque operano in virtù della qualifica professionale.

Allo stesso modo, poi, si determinano ingiustificate discriminazioni fra docenti abilitati, dal momento che al ricorrente viene impedito di poter conseguire le maggiori *chances* di lavoro conseguenti all'inserimento in prima fascia.

6) Le graduatorie elaborate sulla base della normativa analizzata nei precedenti paragrafi sono, di conseguenza, anch'esse, illegittime e/o viziate e/o erronee e/o invalide in quanto

atti caratterizzati da un nesso di stretta consequenzialità rispetto quanto oggetto di impugnazione dinnanzi al Giudice Ordinario.

Graduatorie che, essendo attinenti ad un interesse legittimo del ricorrente, devono essere oggetto del vaglio di Codesto Tribunale Amministrativo.

7) Ne deriva, quindi, che il ricorrente ha sicuramente diritto ad essere inserito nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché nella seconda fascia delle graduatorie di istituto, riservate ai docenti abilitati secondo quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 13 giugno 2007 n. 131, in quanto munita di tale requisito legittimante ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59, **con accoglimento delle domande formulate nel prosieguo.**

- - -

-II-

Violazione di legge, falsa applicazione e/o illegittimità, e/o invalidità, e/o contraddittorietà in conseguenza dell'errata applicazione ed osservazione dei principi fondamentali della correttezza, diligenza e buona fede

Il motivo che precede ha carattere assorbente.

Ad ogni modo, va evidenziato che i provvedimenti impugnati sono affetti anche da un ulteriore profilo di illegittimità, essendo palesemente contraddittori.

Come rilevato nelle premesse, in ragione di quanto disposto dall'art. 3 del D.M. 8 febbraio 2019 n. 92 e dal D.M., il Ministero resistente ha previsto che i docenti in possesso del titolo di accesso alla classe concorsuale e dei 24 CFU di cui all'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59 possano partecipare al percorso formativo per la specializzazione sul sostegno.

Pertanto, lo stesso Ministero ha già riconosciuto il valore abilitante derivante dal possesso dei 24 CFU, in quanto tale percorso, come noto, è aperto soltanto ai docenti abilitati per gli insegnamenti curriculari ai sensi dell'art. 13 del D.M. n. 249/2010 cit., confermato dall'art. 5 del D.M. 30 settembre 2011, a mente del quale, appunto, *“I corsi sono riservati a docenti in possesso dell'abilitazione all'insegnamento per il grado di scuola per il quale si intende conseguire la specializzazione per le attività di sostegno e che risultano inseriti nella graduatoria degli ammessi al corso, di cui all'art. 6, comma 9” (doc. 15).*

Ebbene, tale equivalenza rinviene una giustificazione oggettiva proprio a livello didattico in ragione dei contenuti dei percorsi accademici seguiti per acquisire i già menzionati crediti.

Secondo quanto previsto dal DM 10 agosto 2017 n. n. 616 (**doc. 16**), infatti, i corsi universitari in questione sono proprio finalizzati a completare il bagaglio di competenze e conoscenze del docente, con particolare riguardo alle funzioni didattiche da svolgere, sicché sono incentrati sull'approfondimento di materie propedeutiche all'insegnamento quali la pedagogia, la

pedagogia speciale e la didattica dell'inclusione, la psicologia, l'antropologia, le metodologie e tecnologie didattiche generali.

In tal modo, viene meno qualsiasi elemento di fatto sul quale possa fondarsi la tesi di una presunta “diversità ontologica” tra l’abilitazione all’insegnamento e il titolo di studio di accesso alla classe di concorso.

In altri e più chiari termini, l'acquisizione dei 24 CFU da parte del docente laureato (che già può esercitare la professione di docente sebbene con incarichi conferiti dalla III fascia) elimina oggettivamente ogni possibile differenziazione con il docente in possesso di abilitazione (mediante SSIS o TFA) in termini di formazione professionale.

Ne deriva che vi è una sostanziale identità nella qualificazione didattica che si ottiene all'esito di entrambi i percorsi formativi (*pre e post* riforma), essendo pienamente alternativi.

Orbene, non vi è chi non veda la palmare contraddittorietà in cui incorre il Ministero resistente che, da un lato, consente al ricorrente di completare il proprio percorso formativo conseguendo la specializzazione sul sostegno, e quindi ponendo sullo stesso piano i docenti in possesso dei 24 CFU e i docenti abilitati, e, dall'altro, non consente loro di inserirsi nella seconda fascia delle graduatorie di istituto.

Con ogni evidenza, il comportamento tenuto integra una chiara violazione dei canoni fondamentali della correttezza e della buona fede, laddove introduce una irragionevole delimitazione degli effetti abilitativi dei titoli conseguiti dal ricorrente, discriminandolo nella possibilità di sfruttare il valore giuridico-legale dei 24 CFU ai fini dell'accesso a maggiori opportunità lavorative.

Illegittimità / contraddittorietà e vizi che si riverberano sulle graduatorie adottate in conseguenza, rispetto alle quali dovranno essere accolte le domande formulate nel prosieguo.

- - -

-III-

Violazione e/o falsa applicazione delle direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE, nonché dell'art. 4 del D.Lgs. 206/2007 e del D.Lgs. 15/2016; nonché dei commi 79 e 107 dell'art. 1 della L. 107/2015

1) Va sollevato un ulteriore profilo di doglianza avverso l'esclusione del ricorrente dalla seconda fascia delle graduatorie di istituto, laddove di fatto determina una ingiusta ed illegittima restrizione delle possibilità di svolgimento dell'attività lavorativa a danno di docenti qualificati e quindi legittimati ad attendere alle mansioni di insegnamento nelle scuole statali.

Come noto, infatti, la docenza costituisce una professione “regolamentata” ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2005/36/Ce (recepita con D.Lgs. 6 novembre 2007 n. 206), in quanto l'accesso è

subordinato al possesso di una qualifica che si consegue in ragione di un percorso formativo specifico appositamente istituito dalla disciplina di settore.

Ne deriva che, laddove sprovvisto di attestazione che certifichi il conseguimento della suddetta qualificazione, il lavoratore non può esercitare l'attività di insegnamento in quanto privo dei necessari requisiti di accesso alla professione.

Nelle premesse, si è già dato ampiamente conto di come l'ordinamento italiano non condizioni l'esercizio della professione de qua al possesso dell'abilitazione all'insegnamento (v. art. 4 del D.M. 13 giugno 2007 n. 131 ovvero art. 1, co. 79 della L. 13 luglio 2015 n. 107), sicché questa non assume in alcun modo il valore di "qualifica" secondo la nozione dell'istituto che ne dà l'ordinamento comunitario, in quanto non costituisce un titolo di formazione (diploma o certificato che sancisca una specifica preparazione professionale) condizionante lo svolgimento della professione.

E' dato incontrovertito e inconfutabile che i docenti precari operano nelle scuole statali ancorché privi di abilitazione in virtù di incarichi conferiti dalla terza fascia delle graduatorie di istituto, potendo finanche assumere la responsabilità didattica della classe per l'intero anno.

La nozione di abilitazione e/o di idoneità, peraltro sconosciuta a livello comunitario, va così più propriamente ricondotta ai meccanismi selettivi di reclutamento del personale, rappresentando una modalità di contingentamento e programmazione nell'accesso al ruolo, ossia di definizione dei requisiti di ammissione ai concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato

Nella logica comunitaria, quindi, la qualifica professionale per l'attività di docente viene generalmente integrata dal possesso dei titoli di studio indicati dal d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19, unica condizione legittimante l'esercizio della professione. Sul punto, si consideri che nelle recenti pronunce intervenute in subiecta materia, è stato chiaramente affermato che «La rilevata illegittimità si coglie anche sotto il profilo del contrasto con la normativa eurounitaria, che non prevede nessun titolo abilitativo per l'insegnamento. Infatti, ai sensi delle Direttive Comunitarie 2005/36/CE, 2013/55/UE, recepite con D.Lgs. 206/2007 e con il D.Lgs. 15/2016 e dal D.M. 39/1998, l'accesso alla professione può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in un titolo di formazione ovvero in una determinata esperienza lavorativa.

Le procedure definite "abilitanti" dallo Stato italiano non rientrano invece nelle definizioni 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 SSSI) 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 titoli 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 244/2007 con la quale sono stati istituiti i Tfa, per la quale "l'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso i concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili". In altri termini, affermare che una procedura consente solo 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 107/2015, alla luce del riferito quadro eurounitario, la sostanziale irrilevanza della cd. "abilitazione all'insegnamento". Infatti, detta norma stabilisce che il dirigente scolastico può conferire incarichi anche a docenti che siano sprovvisti di titoli di "abilitazione"» (cfr. Trib. Cassino, Sez. Lavoro, 22 maggio 2019 n. 152, cit.).

2) Ma vi è di più.

Come ampiamente illustrato nelle premesse, alla luce del conseguimento dei 24 CFU previsti dall'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 59 il ricorrente comunque vanta il titolo formativo prescritto per l'ammissione alle prossime tornate di reclutamento, sicché la sua posizione è assolutamente identica a quella dei docenti muniti dell'abilitazione in virtù della frequentazione dei percorsi SSIS e TFA.

Pertanto, è indiscutibile che esso abbia ottenuto una formazione specificamente orientata all'esercizio della professione de qua secondo il regime giuridico attualmente previsto dall'ordinamento di settore.

3) Ne deriva che le graduatorie così come formulate determinano un illecito trattamento discriminatorio a danno di docenti in possesso di idonea qualifica professionale in patente

violazione delle direttive comunitarie, il che non potrà che comportare l'accoglimento delle domande che si formuleranno nel prosieguo.

- - -

-IV-

Eccesso di potere e/o contraddittorietà, con conseguente illiceità e/o illogicità e/o irragionevolezza, con violazione e/o falsa applicazione dei principi di imparzialità e/o buon andamento di cui al 97 Cost., con specifico riferimento al valore abilitante del diploma ITP e sull'illegittimità dei provvedimenti ministeriali

1) Le graduatorie così come formulate sono illegittime in quanto attuative di provvedimenti a loro volta illegittimi in quanto precludono ai docenti muniti di diploma d'istruzione superiore, che costituisce valido titolo di accesso alle classi di concorso di cui al D.M. 30 gennaio 1998 Tabella C, ora confluite nella Tabella B allegata al nuovo regolamento approvato con d.P.R. 14 febbraio 2016, l'accesso alla II fascia delle graduatorie d'istituto di cui all'art. 5 del D.M. 13 giugno 2007 n. 131, benché tale titolo di studio costituisca, già di per sé, valido presupposto per l'accesso all'insegnamento.

Come noto, infatti, l'art. 4, co. 2 bis della L. 19 novembre 1990 n. 341 (introdotto dall'art. 1 della L. 3 agosto 1998 n. 315) demandava ad apposito regolamento ministeriale l'articolazione della transizione al nuovo regime in considerazione della tardiva istituzione dei corsi abilitativi (SSIS e Laurea in Scienze della formazione primaria), il cui primo ciclo era stato attivato soltanto a decorrere dall'a.a. 1999/2000, con l'evidente necessità di assicurare la salvaguardia dei titoli di studio conseguiti secondo il previgente regime giuridico, nelle more della conclusione dei nuovi percorsi formativi.

Ne deriva che nessun dubbio sussiste in ordine alla natura abilitante (in termini di valida qualifica ai sensi dell'ordinamento comunitario) del diploma costituente titolo di accesso alle classi concorsuali se conseguito prima dell'entrata in vigore del sistema obbligatorio di abilitazione all'insegnamento.

La normativa primaria, difatti, riconosceva la perdurante validità legale di tali titoli di studio, che nel regime precedente consentivano l'accesso al reclutamento ordinario ai sensi del D.M. 30 gennaio 1998 n. 39, sino all'effettivo completamento dei cicli di specializzazione per l'insegnamento.

In tal senso, la normativa di settore è chiara ed inequivoca: l'art. 402, co. 1 del D. Lgs. 16 aprile 1994 n. 297 prevede espressamente che *“Fino al termine dell'ultimo anno dei corsi di studi universitari per il rilascio dei titoli previsti dagli articoli 3 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341, ai fini dell'ammissione ai concorsi a posti e a cattedre di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, è richiesto il possesso dei seguenti titoli di studio: a) diploma conseguito presso le scuole*

magistrali o ((presso gli istituti magistrali, od abilitazione valida,)) per i concorsi a posti di docente di scuola materna; b) diploma conseguito presso gli istituti magistrali per i concorsi a posti di docente elementare; c) laurea conformemente a quanto stabilito ((con decreto del Ministro della pubblica istruzione, od abilitazione valida per l'insegnamento)) della disciplina o gruppo di discipline cui il concorso si riferisce, per i concorsi a cattedre e a posti di insegnamento nelle scuole secondarie, tranne che per gli insegnamenti per i quali è sufficiente il diploma di istruzione secondaria superiore”.

Come già evidenziato in fatto, il Ministero resistente non ha mai attivato percorsi abilitativi ordinari per le classi di concorso tecnico-pratiche, sicché deve ritenersi non ancora integrato il presupposto per l'applicazione del regime di abilitazione obbligatoria.

Ne deriva che il regime transitorio delineato dalla disciplina di settore (artt. 3 e 4 della L. 19 novembre 1990, n. 341; artt. 400, co. 12 e 402 del D.Lgs. 16 aprile 1994 n. 297; art. 1, co. 8 della L. 3 agosto 1998 n. 315; artt. 1 ss. del D.I. 24 novembre 1998, n. 460) non può dirsi abbia esaurito i propri effetti in quanto non è mai stata realmente offerta agli insegnanti tecnico pratici l'opportunità di conseguire il titolo in questione.

Ed infatti, proprio sulla base di tale decisivo rilievo, il Consiglio di Stato, con ordinanza ampiamente motivata sulle ragioni di diritto, ha ammesso tali docenti all'ultima tornata concorsuale, riservata appunto ai docenti abilitati.

Sulla scorta di quanto rilevato appare del tutto irragionevole precludere ai suddetti docenti la possibilità di inserirsi nella I fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché nella II fascia delle graduatorie d'istituto, dal momento che essi devono essere considerati pienamente legittimati all'insegnamento sulle classi ordinarie.

2) I provvedimenti impugnati, laddove prevedono, quale requisito per l'inserimento nella I fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e nella II fascia delle graduatorie d'istituto, il possesso di abilitazione all'insegnamento, sono illegittimi siccome chiaramente irragionevoli ed illogici, dal momento che da oltre un decennio non sono stati attivati corsi ordinari di abilitazione, che avrebbero invero dovuto avere cadenza almeno annuale.

In tal senso, appare gravemente contraddittorio imporre un titolo che, tuttavia, la stessa Amministrazione non ha reso possibile conseguire, determinando una evidente restrizione dei soggetti legittimati a partecipare al TFA sostegno.

Orbene, per identità di *ratio*, nella vicenda in esame ben si attagliano le valutazioni espresse dal Giudice Amministrativo con riferimento alle tornate di reclutamento, laddove è stato ritenuto illegittimo il bando concorsuale nella parte in cui non consentiva l'accesso a quei candidati che si erano laureati successivamente alla soppressione delle Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS) e prima dell'attivazione dei Tirocini formativi attivi (TFA).

Al riguardo, infatti, a seguito di un'analitica disamina della disciplina vigente relativa al reclutamento del personale docente ed ai requisiti di accesso alla carriera in questione, era stato evidenziato che *“(...) la disposizione della lex specialis oggetto di gravame, recante fissazione dei requisiti di ammissione al concorso, per quanto qui rileva, si limita a riprodurre testualmente (salvo alcuni adattamenti marginali non incidenti sulla sostanza della disciplina) l'art. 2 del d.m. n. 460 del 1998 (pubblicato in G.U. 7 giugno 1999, n. 131, ed entrato in vigore il 22 giugno 1999); - tale riproduzione letterale, avvenuta a fronte di un bando di concorso pubblicato dopo circa un decennio dalla data fissata dal d.m. n. 460 del 1998 (1° maggio 2002), finisce con l'eludere la ratio giustificatrice originaria delle disposizioni transitorie e cagiona una irragionevole disparità di trattamento tra i diversi candidati alla procedura selettiva; - appare, invero, evidente che la clausola di salvaguardia prevista nel d.m. n. 460 del 1998 (art. 2, comma 2) era tarata sul primo concorso a cattedre da indire con cadenza triennale, non certo su quello che sarebbe stato bandito dopo circa un decennio; - ne consegue che l'Amministrazione provinciale, all'atto di recepirne il contenuto nel bando pubblicato nel 2012, avrebbe dovuto attualizzarlo (...) in conseguenza della sospensione delle SSIS, in virtù di espressa previsione legislativa a partire dall'anno accademico 2008-2009, e della loro sostituzione, soltanto a decorrere dall'anno accademico 2011-2012, con i TFA, in assenza di una clausola di salvaguardia attualizzata, l'impugnata previsione della lex specialis ha, di fatto, impedito la partecipazione al concorso a tutti i candidati, segnatamente ai più giovani di età, in possesso di diploma di laurea acquisito a decorrere dall'anno accademico 2008-2009, ai quali è rimasto interdetto qualsiasi percorso abilitante, non avendo gli stessi, a causa della sospensione legislativa delle SISS ed in attesa dell'attivazione dei nuovi TFA, avuto possibilità alcuna di acquisire l'abilitazione necessaria per la partecipazione al concorso a cattedre; - in altri termini, nello spazio temporale che va dall'anno accademico 2008-2009 all'anno accademico 2011-2012, chi era in possesso di titolo di laurea, o stava per conseguirlo, non aveva in nessun caso la possibilità di acquisire l'abilitazione all'insegnamento né attraverso le SSIS né attraverso il TFA e, conseguentemente, di partecipare al concorso di cui è controversia; (...) Per le ragioni che precedono, l'impugnata disposizione della lex specialis si palesa illegittima, in quanto affetta, oltre che da violazione di legge relativamente alla disciplina di rango primario e secondario sopra esposta, da irragionevolezza, illogicità e disparità di trattamento”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 16 gennaio 2015 n. 105. In termini, cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, 17 luglio 2015, n. 9666; TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, 20 ottobre 2014 n. 10528; TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, 21 novembre 2014 n. 11697).

Le motivazioni espresse in tali decisioni possono senz'altro essere estese alla presente vicenda, tenuto conto che anche in tal caso ai candidati è stata impedita la possibilità di acquisire il titolo abilitativo proprio a causa della mancata attivazione dei corsi ordinari di abilitazione all'insegnamento sulle classi ordinarie.

In altri e più chiari termini, non è possibile - dal punto di vista logico prima ancora che giuridico - imporre quale requisito di inserimento nella I fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) nonché nella II fascia delle graduatorie di istituto il possesso di un titolo (id est, abilitazione all'insegnamento), allorquando la stessa Amministrazione non abbia attuato la previsione normativa che disciplina l'attivazione dei percorsi formativi necessari ad acquisire il suddetto titolo.

Il ricorrente, infatti, era oggettivamente impossibilitato a precostituirsì le necessarie condizioni di ammissione per cause a lui non imputabile, ossia la mancata organizzazione dei TFA ordinari per la relativa classe concorsuale.

Del resto, la pretesa avanzata dal ricorrente viene suffragata, altresì, dalle più recenti sentenze emesse dal Tribunale di Parma, sentenza del 29 marzo 2018, Tribunale di Milano, GL dott.ssa Francesca Capelli, 20 dicembre 2017 n. 3420, e Tribunale di Milano, GL dott.ssa Francesca Capelli, 06 giugno 2018, n. 1555 (doc. 16), in virtù delle quali è stato accertato il diritto dei possessori del titolo di studio di cui è causa ad essere inseriti nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto. Tale provvedimento richiama quanto sancito dal TAR Lazio con la pronuncia n. 9234 del 2017 rinviando integralmente alla motivazione ivi elaborata ove chiarisce *“Atteso che il possesso del diploma ITP ai sensi dell’articolo due del Dm 39/1998 consentiva la partecipazione ai concorsi per l’insegnamento della relativa materia negli istituti di scuola secondaria nelle classi di concorso tecnico pratiche per il cui accesso era sufficiente il diploma di istruzione secondaria è indubbio che alle tipologie di diplomi rientrante tale elenco fosse riconosciuto valore di titolo “abilitativo all’insegnamento”, senza alcuna necessità, qualora il diplomato intendesse svolgere attività di insegnamento nelle corrispondenti classi di concorso, di conseguire un titolo abilitativo ulteriore [...] Di conseguenza questo decreto ministeriale riconosceva il titolo ITP come abilitante, poiché non era necessario il conseguimento di un titolo ulteriore per insegnare”*.

Quanto detto trova riscontro anche in più recenti pronunce del Tribunale di Roma, nella persona del giudice dott. Alessandro Coco, n. 4558 del 31 maggio 2018, n. 5101 del 14 giugno 2018, n. 5795 del 05 luglio 2018 e n. 6065 del 12 luglio 2018, ove si precisa che *“Per i docenti in questione non sono mai stati attivati i TFA o percorsi SSIS o altre tipologie di percorsi di abilitazioni annuali e, addirittura con cadenza decennale, sono state istituite soltanto le abilitazioni riservate a chi aveva maturato una consistente anzianità di servizio, così discriminando inevitabilmente un’ampia platea di docenti che, pur essendo in possesso del titolo di studio valido in relazione alla classe concorsuale, non aveva invece i requisiti di 360 giorni prima (richiesti nel 2005) e 3 anni di servizio poi (richiesti nel 2013), con un’evidente disparità di trattamento nell’accesso al pubblico impiego”*.

Ne discende, anche per tale profilo, l’illegittimità dei provvedimenti impugnati.

- - -

-V-

Istanza di notifica per Pubblici Proclami

Il presente ricorso ha ad oggetto le graduatorie indicate in epigrafe ed allegate.

Sono numerosi i candidati / nominativi inseriti all’interno delle stesse con conseguente difficoltà a provvedere alla notifica del presente atto a tutti gli eventuali titolari di interesse in causa, con conseguente difficile, se non impossibile, individuazione dei controinteressati ex 41 c.p.a.

Pertanto, si chiede a Codesto Tribunale di autorizzare la notifica per pubblici proclami del su esteso atto ai sensi dell'art. 41.4 c.p.a., indicando i modi più opportuni per portare l'atto a conoscenza degli interessati.

- - -

Tanto premesso, il ricorrente, rappresentato e difeso come in epigrafe, ricorre a codesto On.le Tribunale Amministrativo affinché, contrariis reiectis, Voglia accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

-Preliminarmente, accogliere l'istanza per pubblici proclami ex art. 41.4 c.p.c. con indicato al paragrafo -V- del presente atto;

- **nel merito** accertare e/o dichiarare, anche in via incidentale, illegittimità e/o invalidità e/o erroneità e/o contraddittorietà della normativa posta a fondamento delle graduatorie impugnate in questa sede alla luce dei motivi tutti esposti nel presente atto e, di conseguenza, accertare e/o dichiarare illegittimità e/o invalidità e/o erroneità e/o contraddittorietà, derivate, delle graduatorie impugnate e, pertanto, revocarle e/o dichiararle tamquam non esset e/o disapplicarle, con conseguente accertamento del ricorrente ad essere inserito nelle graduatorie così come individuate specificamente nel presente atto;

-con ogni più ampia riserva istruttoria;

-con il favore delle spese di lite.

- - -

Si allegano:

All. A: graduatorie oggetto di ricorso;

doc. 1 D.M. 249/2010;

doc. 2 Decreto 499/2020;

doc. 3 D.M. 92/2019;

doc. 4 D.M. 92/2019;

doc. 5 Ordinanza Min. 60/2020;

doc. 6 Nota dirig. 858/2020;

doc. 7 Ord. Min. 112/2022;

doc. 8 Titolo di studio conseguito dal ricorrente, validi per l'accesso alle rispettive classi concorsuali ai sensi del d.P.R. 14 febbraio 2016 n. 19;

doc. 9 Certificazione relativa al conseguimento da parte del ricorrente dei 24 CFU nelle discipline antro-po-sico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche;

doc. 10 domanda del ricorrente;

doc. 11 graduatorie;

doc. 12 Ricorso Tribunale di Rovereto ed estratto del fascicolo;

doc. 13 estratto fascicolo Reggio Emilia;

doc. 15 D.M. 2011 del 30.09;

doc. 16 D.M. 616/2017

- - -

Si dichiara che il contributo unificato corrisposto per il presente ricorso ammonta a 325,00 €

- - -

Torino / Piossasco / Reggio Emilia, 14.09.2023

Avv. Carmina Malaspina

Avv. Federica Del Malvò