

CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

Sezione Lavoro

Ricorso in appello

STURARO CHIARA nata a Comacchio (FE) il 05.01.1985, c.f. STRCHR85A45C912Q

rappresentata e difesa, giusta procura in calce dall'Avv. Antonio Rosario BongarzoneBNGNNR65E08I838T e dall'avv. Paolo Zinzi, ZNZPLA88L16D810T con cui elettivamente domiciliario come in indirizzo telematico così come espressamente designato nell'atto di conferimento del mandato alla società "B&Z Società tra Avvocati s.r.l.", sede legale Via Siracusa n. 5 – Isola del Liri (FR), C.F. e Partita Iva 03021460609, Pec: avv.b.z.srl@pec.it - email: societabzavvocati@gmail.com, iscritta al CCIAA Frosinone Numero REA FR – 194494, Capitale sociale euro 10.000,00, con cui elettivamente domicilia come in indirizzo telematico.

I difensori dichiarano, ai sensi dell'art. 176 c. 2 c.p.c., di voler ricevere le comunicazioni presso il proprio numero di fax 0776809862 o indirizzo di posta elettronica pec:

avvantoniorosario.bongarzone@pecavvocatifrosinone.it

avv.paolozinzi@pecavvocraticassino.it

contro

- Ministero dell'Istruzione in persona del Ministro pro-tempore, in persona del Ministro pro-tempore, c.f. 80185250588, Viale Trastevere, 76/A - 00153 Roma (RM) domiciliato ex lege in Roma presso l'Avvocatura dello Stato, ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it



- **Ufficio Scolastico Provinciale di Ferrara** Via Madama,
35, Ferrara FE csafe@postacert.istruzione.it domiciliato ex lege
presso l'Avvocatura dello Stato, di Bologna
ads.bo@mailcert.avvocaturastato.it

- appellati

e contro

i docenti iscritti nella II° e III° fascia delle graduatorie di circolo e di Istituto degli Istituti dell'Ambito Territoriale della Provincia di Ferrara e nei confronti di tutti coloro inseriti in Ia e IIa fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e in cui parte ricorrente è attualmente iscritta in seconda fascia delle GPS e in terza fascia delle G.I., classe di concorso A054, valide per gli aa.ss. 2020-2022, i docenti che in virtù dell'inserimento "pleno iure" del ricorrente nella IIa e IIIa fascia delle graduatorie di Istituto e Ia fascia delle Graduatorie provinciale della Provincia di Ferrara, valide per il biennio 2020/2022, classe di concorso A054 che sarebbero scavalcati in graduatoria e nel punteggio dalla ricorrente.

per la riforma

della Sentenza del Tribunale di Ferrara Sentenza n.
100/2021 RG n. 158/2021 pubbl. il 07/09/2021, non notificata

FATTO

1) La ricorrente ha adito il Tribunale di Pescara per sentire dichiarare che il possesso del titolo di laurea unitamente ai 24 Cfu in settori formativi psico-antropo-pedagogici, è titolo di accesso alle graduatorie di circolo e di istituto riservate ai docenti abilitati all'insegnamento.



Queste le conclusioni del ricorso: “per i motivi tutti dedotti in narrativa, anche previa disapplicazione dell’ordinanza n. 60 del 10.07.2020 e del D.M. 858 del 21.07.2020, e dei successivi decreti ministeriali e direttoriali conseguenti, connessi e consequenziali anche emanandi, in quanto illegittimi, accertare e dichiarare che parte ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all’insegnamento costituito dal diploma di laurea e dei 24 cfu ovvero dal solo diploma di laurea e ordinare al Ministero convenuto di inserire parte ricorrente nella seconda fascia (II fascia) delle Graduatorie di Circolo e di Istituto e nella prima fascia delle GPS per le classi di concorso A054 ovvero per quelle ritenute oppure in quelle ritenute accessibili in corso di causa, nella posizione secondo il punteggio spettante e maturato, come per legge.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari da distrarsi in favore dei procuratori...”

2) A fondamento della domanda ha dedotto le seguenti circostanze in FATTO: “1) Sturaro Chiara, è in possesso di Laurea Specialistica in Storia dell’Arte, conseguita in data 23.11.2009, unitamente ai 24 Cfu in materie psico-antro-pedagogiche conseguiti in data 04.12.2018;

2) L’istante ha espletato l’ultimo servizio presso l’Istituto Superiore “Remo Brindisi” di Comacchio (FE) ed è inserita nelle Graduatorie Provinciali per le Supplenze (GPS) nella Provincia di Ferrara;

3) Parte ricorrente ha completato il proprio curriculum di studi universitario con il conseguimento dei 24 Cfu richiesti oggi dal legislatore quale titolo di accesso per i successivi concorsi per il



reclutamento docenti come previsto e disciplinato dall'art. 5 di cui al D.Lgs 59/2017.

*4) Ed infatti, la ricorrente ha conseguito, all'interno del percorso di laurea magistrale, i 24 Crediti Formativi negli ambiti disciplinari di Antropologia, Pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione, Metodologie e tecnologie didattiche e Psicologia;
E' dunque è in possesso di tutti i 24 crediti universitari in settori formativi psico-antropo-pedagogici o nelle metodologie didattiche;*

5) Tali 24 crediti formativi, ricompresi nel programma didattico svolto dalla ricorrente, sono quelli richiesti quale titolo di accesso al concorso riservato ai docenti abilitati previsto dall'articolo 5 di cui al D.Lgs 59/2017–procedura concorsuale ancora non attivata;

6) Preme ribadire, sin da ora, la totale illegittimità e irragionevolezza del sistema di reclutamento del personale docente posto in essere dall'Amministrazione resistente in quanto da un lato continua a richiedere l'abilitazione all'insegnamento (intesa quale conseguimento di SSIS, PAS e TFA) quale requisito di accesso al concorso riservato ed oggi impugnato, dall'altro, a partire dal prossimo concorso previsto dall'art. 5 del Del D.Lgs 59/2017 non richiede più tale "certificazione". Lo stesso legislatore delegato - nell'alveo della norma di cui all'art. 1 comma 110 della Legge 107/2015 che richiede l'abilitazione per partecipare a tutti i concorsi per il reclutamento dei docenti – ad individuare normativamente il percorso di abilitazione inteso quale conseguimento di tre anni di servizio o conseguimento di 24 Cfu.

7) Inoltre, il Ministero dell'Istruzione ha continuato a considerare il valore abilitante del diploma di laurea unitamente ai 24



Cfu consentendo a coloro in possesso di tali requisiti l'accesso al corso di specializzazione sul sostegno riservato, appunto, ai docenti abilitati all'insegnamento;

8) In ogni caso, parte ricorrente non può, sulla scorta del DM 374/2017, essere inserita nella seconda fascia delle Graduatorie di Circolo e di Istituto in quanto non in possesso dei requisiti di abilitazione richiesti dalla normativa ministeriale;

9) Parte ricorrente ha presentato domanda di inserimento in terza fascia in quanto il Ministero convenuto, mediante il Dm 374/2017 ed i successivi Decreti Ministeriali e Direttoriali di aggiornamento delle graduatorie (cfr. doc. allegati);

10) Ad oggi, inopinatamente, sono ancora inseriti nella terza fascia delle G.I. nonostante che i titoli in possesso della stessa la qualificano come docente abilitata all'insegnamento;

11) Le graduatorie di circolo e di istituto, anche in ragione di nuovi inserimenti in seconda fascia che sono stati adottati in occasione dell'aggiornamento semestrale delle G.I. determinano l'impossibilità della stessa di prestare servizio qualora dovesse permanere nella terza fascia delle Graduatorie di Circolo e di Istituto;

12) Ai sensi dell'art. 1 del D.M. 326 del 03.06.2015, "1. Nelle more della costituzione triennale delle graduatorie di istituto di I, n e In fascia concernenti la scuola secondaria di I e n grado, i soggetti che acquisiscono il titolo di abilitazione rispettivamente entro il I° febbraio ed entro il T° agosto di ciascun anno possono richiedere l'inserimento in n fascia delle graduatorie di circolo e di istituto e sono posizionati in un elenco aggiuntivo relativo alla rispettiva finestra di inserimento.." Nonostante il chiaro dettato regolamentare parte ricorrente si è trovata



nella oggettiva impossibilità di presentare la domanda di aggiornamento della finestra semestrale in quanto l'Amministrazione resistente non ha riaperto le procedure di aggiornamento.

Dunque, per causa imputabile al Miur, parte ricorrente si è trovata impossibilitata a presentare una valida domanda di inserimento nella prima fascia delle Graduatorie Provinciali (GPS) e nella seconda fascia delle Graduatorie di Istituto, quelle riservate ai docenti abilitati."

3) Ha fondato la domanda sulle seguenti considerazioni in: "...DIRITTO

I

Illegittimità del Dm 374/2017 e del successivo decreto di aggiornamento delle graduatorie, nella parte in cui non consente alla ricorrente l'inserimento nella seconda fascia delle G.I.

Violazione di legge. Eccesso di potere. Irragionevolezza. Disparità di trattamento e violazione dell'art. 3 Costituzione.

Il Ministero dell'Istruzione nega il diritto di parte ricorrente di essere inserita nella seconda fascia delle G.I.

Invero, il D.M. 374/2017, all'articolo 2 rubricato "Titoli di accesso alla II e III fascia delle graduatorie di circolo e di istituto" prevede che hanno accesso alla seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto gli "...aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad esaurimento, che sono in possesso, relativamente alla graduatoria di circolo o d'istituto interessata, di specifica abilitazione o di specifica idoneità all'insegnamento conseguita a seguito di concorsi per titoli e/o per esami anche ai soli fini abilitanti (sono esclusi i Concorsi banditi con D.D.G. n. 82/2012, D.D.G. n. 10512016, D.D.G. n.106/2016 e D.D.G. n.107/2016) ovvero in possesso di uno dei seguenti titoli di abilitazione:

l) diploma rilasciato dalle scuole di specializzazione per l'insegnamento



secondario (SSIS);

2) diploma rilasciato a seguito della frequenza dei corsi COBASLID..."

Il Decreto Ministeriale è illegittimo ed in violazione della normativa primaria e va disapplicato per le ragioni che seguono.

L'illegittimità del DM 374/2017 determina la consequenziale illegittimità del DM 11.05.2018 e del successivo Decreto dipartimentale del 29.03.2019, dettato in tema di aggiornamento semestrale delle graduatorie di seconda fascia in ragione dell'impossibilità, per parte ricorrente, di essere inserita, quale docente abilitata, tra i docenti di seconda fascia.

Il ricorrente Aiello Alfredo è in possesso di un titolo intrinsecamente abilitante costituito dal Diploma di Laurea in Informatica e dai 24 Cfu in specifici settori disciplinari.

La ricorrente Miccoli Francesca, è in possesso di un titolo intrinsecamente abilitante costituito dal diploma di Laurea in Farmacia, e dai 24 Cfu in specifici settori disciplinari.

Il superamento di specifici esami universitari hanno permesso alla ricorrente di conseguire tutti i 24 crediti formativi universitari richiesti dal Ministero dell'Istruzione per l'accesso ai successivi concorsi per il reclutamento del personale docente e, dunque, di acquisire la conoscenza e la preparazione della ricorrente nelle discipline didattiche e di insegnamento.

Il programma didattico affrontato dalla ricorrente consente di affermare, senza timore di smentita, che la stessa è in possesso di un bagaglio culturale adeguato allo svolgimento della professione di docente.

Il superamento di specifici esami universitari hanno permesso al ricorrente di conseguire tutti i 24 crediti formativi universitari richiesti dal Ministero dell'Istruzione per l'accesso ai successivi concorsi per il reclutamento del personale



docente e, dunque, di acquisire la conoscenza e la preparazione della ricorrente nelle discipline didattiche e di insegnamento.

Il programma didattico affrontato dal ricorrente consente di affermare, senza timore di smentita, che la stessa è in possesso di un bagaglio culturale adeguato allo svolgimento della professione di docente.

Ed infatti il ricorrente ha sostenuto esami che attribuiscono il possesso dei 24 Cfu.

Tali 24 Crediti formativi in specifici settori disciplinari, sono stati utilizzati dal legislatore di cui al D.Lgs 59/2017 quale titolo di accesso ai successivi concorsi per il reclutamento dei docenti e dunque quale ridefinizione del concetto di “abilitazione” previsto dalla norma di cui alla legge 107/2015, art. 1, comma 110.

Ritengono, pertanto, di essere abilitati all'insegnamento e di poter essere inseriti nella seconda fascia delle Graduatorie di Istituto e di Circolo anche nella Ila fascia aggiuntiva per le ragioni che seguono.

E' necessaria una breve ricostruzione del quadro normativo del sistema di reclutamento del personale docente.

La legge 107/2015 cd. Buona Scuola, ha previsto che “A decorrere dal concorso pubblico di cui al comma 114, per ciascuna classe di concorso o tipologia di posto possono accedere alle procedure concorsuali per titoli ed esami, di cui all'articolo 400 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dal comma 113 del presente articolo, esclusivamente i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento e, per i posti di sostegno per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, i candidati in possesso del relativo titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità...”



Mediante la pubblicazione del decreto Legislativo del 13 Aprile 2017, è stata introdotta la riforma del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nelle scuole secondarie statali proprio ai sensi della delega conferita dal Parlamento mediante l'art. 1, comma 181 della legge 107/2015.

Mediante tale novella legislativa, sempre sulla scorta della legge delega della legge 107/2015 che expressis verbis continua a richiedere l'abilitazione quale unica forma di accesso ai concorsi, il legislatore stabilisce la nuova disciplina di accesso ai futuri concorsi: tra i titoli di accesso scompare totalmente l'abilitazione che viene sostituita dal requisito "dei tre anni di servizio" ovvero del conseguimento dei "24 cfu" (cfr. artt. 5 e 17 D.Lgs 59/2017).

La comparazione legislativamente operata è la seguente:

il titolo di accesso ai futuri concorsi è l'abilitazione

l'abilitazione è stata fino ad ora definita come superamento di Tfa, Pas e SSIS;

a partire dal concorso successivo, non è più previsto, quale requisito di accesso il conseguimento dell'abilitazione, nel significato sopra inteso;

infatti il legislatore delegato, nel definire nell'alveo della legge delega (art. 1, co. 110 l. 107/2015 che richiede l'abilitazione quale requisito di accesso ai concorsi) il nuovo significato attribuito al termine "abilitazione" ha chiaramente chiarito che possono partecipare coloro che, congiuntamente al titolo di laurea, sono in possesso dei 24 crediti formativi in specifici settori disciplinari previsti dall'allegato A del DM 616/2017 ovvero l'espletamento di tre anni di servizio;

ergo, il concetto di abilitazione - finora intesa come conseguimento dei percorsi Tfa, Pas e SSIS - è stato ridefinito dal conseguimento di 24 Cfu in specifici settori disciplinari, crediti formativi in possesso di parte ricorrente.



La premessa è confermata da espressa disposizione legislative.

Invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 D.Lgs 59/2017, dove al comma 3 indica con estrema chiarezza i requisiti per partecipare al successivo concorso che sarà bandito presumibilmente nel mese di giugno 2018: "...La procedura di cui al comma 2, lettera c), e' bandita con cadenza biennale in ciascuna regione e per ciascuna classe di concorso e tipologia di posto, ed e' riservata ai docenti non ricompresi tra quelli di cui al comma 2 lettera b), che abbiano svolto entro il termine di presentazione delle istanze di partecipazione un servizio di almeno tre anni scolastici anche non continuativi negli otto anni precedenti."

Il legislatore ha inteso "sostituire" l'abilitazione all'insegnamento con il conseguimento dei 24 Cfu.

Così l'articolo 5 del D.Lgs 59/2017: "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-po-sico-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..."

Il legislatore richiede uno specifico requisito per l'accesso a tutti i concorsi per il reclutamento docenti e nello stabilire tali requisiti sostituisce il termine abilitazione con i 24 crediti formativi in specifici settori scientifico disciplinari e sui



tre anni di servizio, che consentono l'accesso ai concorsi su tutte le classi di concorso accessibili mediante il diploma di laurea.

In altri termini, lo stesso legislatore equipara – tra i titoli di accesso ai concorsi per il reclutamento dei docenti – l'abilitazione (intesa come conseguimento dei Pas, Tfa e SSIS) con i 24 Cf o 36 mesi.

Il Tribunale di Roma, con sentenza n. 2823/2019 pubbl. il 22/03/2019 ha affermato il valore abilitante del diploma di laurea unitamente ai 24 Cfu: "La ricorrente, in possesso sia del diploma di laurea magistrale che dei 24 Cfu (che nel caso di specie erano inclusi nel programma di studi universitario) vanta, infatti, un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art. 5 D.Lgs 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....(omissis).... **P.Q.M.**



dichiara che la ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dai 24 cfu...".

La condotta del Ministero, che non consente al ricorrente di essere inseriti nella seconda fascia delle Graduatorie di circolo e di Istituto, anche con riserva, il cui bando di concorso è oggi impugnato, è illegittima e discriminatoria.

Invero, tenendo conto della identità sostanziale della qualificazione didattico-abilitativa del ricorrente, che permetterà loro di accedere al prossimo concorso sempre riservato ai docenti abilitati come previsto dall'art. 1 comma 110 della legge 107/2015, è del tutto evidente che escludere il ricorrente dall'accesso alla seconda fascia determinerebbe una disparità di trattamento fra situazioni analoghe: la situazione analoga è l'accesso ai concorsi tutti riservati agli abilitati.

Di conseguenza, l'accesso alla 2° fascia non può essere precluso al ricorrente in possesso dei **24 CFU in specifici settori scientifico disciplinari**.

Evidente la illegittimità costituzionale di tale situazione nel caso in cui la norma fosse così interpretata determinando disparità di trattamento fra docenti con eguale qualificazione professionale nell'accesso al concorso.

Secondo una interpretazione costituzionalmente orientata invece ove si convenga che il possesso dei 24 Cfu consenta l'accesso anche alla seconda fascia, è del tutto evidente che non si determina contrasto con la norma primaria in quanto tale "possibilità" è stata espressamente prevista dal legislatore a decorrere dalla prossima tornata concorsuale in ciò confermano la perfetta equivalenza fra abilitazione e possesso dei 24 Cfu.

Pertanto non vi può essere discriminazione a parità di condizione soggettiva (possesso di requisiti di accesso) nell'accesso all'uno o all'altra procedura concorsuale e, conseguentemente, alla seconda fascia delle G.I.



Diversamente opinando vi sarebbe un evidente contrasto con dell'articolo 3 della Costituzione nella parte in cui il Ministero ed il Legislatore disciplinando in maniera differenziata la medesima situazione, quella dell'accesso ai concorsi per il reclutamento docenti.

Sul punto si evidenzia la esistenza di una questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 5 e 17 D.Lgs 59/2017 rispetto all'art. 3 e 97 Costituzione sul presupposto che l'identica situazione sostanziale del requisito dell'accesso ai concorsi è tutelata dalla norma di cui all'art. 1, comma 110 l. 107/2015.

In altri termini.

Se il legislatore di cui alla legge 107/2015 ha inteso affermare, *expressis verbis*, che “a decorrere dal concorso pubblico di cui al comma 114, per ciascuna classe di concorso o tipologia di posto possono accedere alle procedure concorsuali per titoli ed esami, di cui all'articolo 400 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dal comma 113 del presente articolo, *esclusivamente i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento.*”

Se il legislatore delegato, chiamato a definire il nuovo percorso di reclutamento del personale docente ha affermato che “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.”



E' evidente che il decreto legislativo ha equiparato l'abilitazione all'insegnamento con i 24 Cfu.

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, pertanto, un titolo di abilitazione secondo la ridefinizione di tale concetto operata dal legislatore delegato (art. 5 D.Lgs 59/2017) sulla scorta della legge delega (art. 1, comma 110 l. 107/2015).

Il ricorrente, pertanto, può essere inclusi nella seconda fascia delle G.I. in quanto docenti abilitati all'insegnamento: in difetto si configurerebbe una disparità di trattamento tra situazioni analoghe in violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione.

II

Illegittimità manifesta. Eccesso di potere. Disparità di trattamento.

*Gli atti amministrativi impugnati sono illegittimi.
la semplice lettura delle norme intervenute in materia evidenzia la fondatezza della domanda anche alla luce della pubblicazione del D.M. 92/2019.*

L'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244»
integrato con le modifiche di cui al DM 25 marzo 2013, n. 81, «Regolamento recante modifiche al decreto 10 settembre 2010, n. 249 ha demandato al Ministero dell'Istruzione l'emanazione del Regolamento concernente «Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado.

Il D.M. 249/2010 all'articolo 13, prescrive che ai percorsi di specializzazione sul sostegno possono partecipare i docenti abilitati all'insegnamento: "Percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità"

1. In attesa della istituzione di specifiche classi di abilitazione e della compiuta regolamentazione dei relativi percorsi di formazione, la specializzazione



per l'attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità si consegue esclusivamente presso le università. Le caratteristiche dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, che devono prevedere l'acquisizione di un minimo di 60 crediti formativi, comprendere almeno 300 ore di tirocinio pari a 12 crediti formativi universitari e articolarsi distintamente per la scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado e secondo grado, sono definite nel regolamento di ateneo in conformità ai criteri stabiliti dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le associazioni nazionali competenti per materia. Ai corsi, autorizzati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, possono accedere gli insegnanti abilitati."

Quindi Il D.M. 249 2010 – ancora in vigore - prevede che possono accedere al Tfa Sostegno i docenti abilitati

Il Ministero dell'Istruzione, con decreto **0092 del 08.02.2019**, recante le disposizioni per la partecipazione al Corso di Specializzazione sul Sostegno, ha affermato, all'articolo 3, rubricato "Requisiti di ammissione e articolazione del percorso", quanto segue: "... b. per i percorsi di specializzazione sul sostegno per la scuola secondaria di primo e secondo grado, il possesso dei requisiti previsti al **comma 1 o al comma 2 dell' 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 ..."

Il Decreto Legislativo 59/2017, all'articolo 5 statuisce quanto segue:

"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-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."

Dunque il D.M. 92/2019 consente, alla luce della nuova normativa, la partecipazione al Tfa sostegno dei docenti in possesso della laurea con i 24 Cfu.

Il Ministero dell'Istruzione ha riconosciuto il valore abilitante della laurea con i 24 Cfu consentendo ai docenti l'accesso al TFA sostegno.

In conclusione

La ineludibile regola del sillogismo non consente altra conclusione:

a) **possono accedere al Tfa Sostegno i docenti abilitati;**
b) **al Tfa sostegno accedono i docenti in possesso della laurea con i 24 Cfu.**

Ne consegue che i docenti in possesso della laurea con i 24 Cfu sono in possesso di titolo abilitante che deve consentire l'inserimento nella seconda fascia aggiuntiva delle Graduatorie di circolo e di Istituto.

III

Il Decreto Ministeriale è illegittimo in quanto ove fosse interpretato nel senso di richiede per la partecipazione ad un concorso per l'insegnamento un titolo e cioè quello abilitativo che invece la normativa Europea non richiede si porrebbe in contrasto con le



indicazioni comunitarie operando una reformatio in pejus del criterio di selezione

La norma si pone in contrasto con le indicazioni comunitarie aggiungendo un requisito restrittivo per la partecipazione al concorso per l'insegnamento.

Ed è significativo evidenziare come la disciplina europea non preveda alcun titolo abilitativo per insegnare.

Le procedure c.d. abilitative sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento che consentono di "programmare gli accessi".

Ciò che vale, ai fini dell'inserimento nelle fasce di istituto è il titolo di studio, cfr. Direttive Comunitarie 2005/36/CE, 2013/55/UE, recepite con D.Lgs 206/2007 in virtù delle quali l'accesso alla professione può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in un titoli di formazione ovvero in una determinata esperienza lavorativa.

Pertanto è indispensabile, al fine di chiarire il quadro normativo applicabile, che il legislatore nazionale ha già recepito, mediante l'art. 1, comma 79 della Legge 107/2015 sottolineare la assoluta irrilevanza della cd. "abilitazione all'insegnamento";

Il medesimo art. 1, comma 79 stabilisce che il dirigente scolastico può conferire incarichi anche a docenti che siano sprovvisti di titoli di "abilitazione".

Ciò sta a significare che il legislatore interno sta dando formale attuazione allo spirito delle direttive comunitarie non richiedendo più l'abilitazione all'insegnamento quale requisito di svolgimento della professione.

Del resto le disposizioni dell'Unione Europea, in tema di "professione regolamentata" non necessitano di alcuno sforzo interpretativo in ragione della loro inusitata chiarezza.

Le Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE regolano il sistema generale delle



professioni regolamentate nell'ambito dell'Unione Europea e dei titoli di accesso alle stesse.

Tali Direttive sono state recepite ed attuate in Italia mediante il Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206, e il d.l.vo 28 gennaio 2016, n. 15, recante "Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE,"

Si richiamano le definizioni normative richiamate dalle disposizioni comunitarie potendosi affermare, senza timore di smentita che:

a) La Direttiva 2005/36/CE ed il relativo Decreto di attuazione impongono il possesso di idonea "qualifica professionale" al fine dell'esercizio di una professione regolamentata, quale quella di docente nel sistema scolastico pubblico italiano, e tale requisito è condizione necessaria ed al tempo stesso sufficiente all'esercizio della stessa;

b) I titoli conseguiti in Italia in quanto Stato membro dell'Unione Europea rientrano nella definizione di "titolo di formazione" e quindi di "qualifica professionale" utile all'esercizio della "professione regolamentata";

c) I termini di "abilitazione" e/o "idoneità" non rientrano tra le definizioni adottate dalla citata Direttiva o del relativo Decreto di attuazione e debbano quindi ritenersi sostituiti dalla più generale definizione di "qualifica professionale" adottata dalla normativa dell'Unione Europea;

d) Le procedure definite "abilitanti" dallo Stato italiano non rientrano nelle definizioni di "qualifica professionale" adottate dalla citata Direttiva 2005/36/CE poiché non rappresentano, ai sensi della stessa, una "formazione regolamentata" ma una mera procedura amministrativa appartenente all'ambito di una modalità di reclutamento attuata in forma non esclusiva dallo Stato italiano, posto che il



diritto all'esercizio della professione avviene non in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge.

In altri termini, il titolo non è altro che la "qualifica professionale" adottata dalla normativa dell'Unione Europea.

Il Ministero dell'Istruzione, mediante DM 30 gennaio 1998 n. 39, ha definito l'elenco dei titoli di studio conseguiti validi per l'esercizio della professione di docente nelle rispettive classi di concorso; in particolare con detto decreto Ministeriale, ha statuito che detti titolo consentono l'accesso alla professione di docente e quindi.

Dalla lettura sistematica delle norme (Direttiva Ue 2005/36 e 2013/55 come recepite dal legislatore italiano e D.M. 39/1998) ciò che emerge è che tali titoli sono idoneo all'esercizio della professione regolamentata, ovvero di "qualifica professionale".

Del resto, l'articolo 49 TFUE privilegia la libertà di stabilimento dei liberi professionisti: qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività non subordinata beneficia del trattamento nazionale e vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza derivante dalle leggi nazionali, in quanto restrizione della libertà di stabilimento (v., in tal senso, sentenze Commissione/Francia, 270/83, EU:C:1986:37, punto 14, e Commissione/Paesì Bassi, C-157/09, EU:C:2011:794, punto 53): ciò sta a significare che se un cittadino di uno stato membro dell'Ue voglia esercitare la professione di docente in Italia, allo stesso non verrà richiesta l'abilitazione quale requisito di accesso, né ai fini della partecipazione a pubblici concorsi!!"

5) Il Tribunale ha respinto la domanda con la decisione oggi impugnata.

Così la motivazione: "1. Con ricorso depositato il 06/05/2021



la docente di scuola secondaria di II° grado CHIARA STURARO ha convenuto in giudizio l'amministrazione scolastica esponendo di avere acquisito 24 Crediti Formativi Universitari (CFU) in metodologie e tecniche didattiche, conseguiti durante la carriera accademica, come da documentazione allegata all'atto introduttivo.

Ha dedotto di essere attualmente iscritta nella terza fascia delle Graduatorie di istituto del personale docente per la classe di concorso A054 – Storia dell'Arte, valide per gli aa.ss. 2020-2022, ma di avere presentato senza successo domanda di riconoscimento del valore abilitante alla laurea unitamente ai 24 CFU ai fini dell'inserimento nella prima fascia delle GPS e nella seconda fascia delle G.I.

Premesso che l'ordinanza ministeriale n. 60 del 10.7.2020 ha ridefinito la procedura per il conferimento di incarichi di supplenza, prevedendo l'istituzione delle GPS per il conferimento delle supplenze annuali e l'utilizzo delle graduatorie di circolo e di istituto per il conferimento di quelle brevi, la ricorrente ne ha dedotto l'illegittimità nella parte in cui, riservando l'inserimento nella prima fascia delle GPS e nella seconda fascia delle graduatorie di istituto ai docenti in possesso di specifico titolo di abilitazione, non consente l'inserimento in tali fasce a quei docenti che sono in possesso di un titolo intrinsecamente abilitante, quale il diploma di laurea congiunto ai 24 CFU.

Secondo la prospettazione attorea, il conseguimento dei 24 CFU costituisce invece titolo per l'inserimento nella 1° Fascia GPS e 2° fascia G.I. in quanto:

- l'art. 1 comma 110 L. 107/2015 dispone che “possono accedere alle procedure concorsuali per titoli ed esami ... esclusivamente i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione all'insegnamento”;



- il successivo art. 5 del D. Lgs. n. 59/2017 ha però stabilito che possono accedere alle procedure concorsuali per titoli ed esami anche coloro che abbiano il possesso congiunto di laurea magistrale o a ciclo unico e il possesso dei 24 crediti formativi universitari o accademici;
- era dunque stata operata dal legislatore una piena equiparazione tra il titolo di abilitazione all'insegnamento e il possesso dei 24 CFU;
- come sottolineato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4167/2020, anche la L. n. 159/2019 ha confermato che il possesso dei 24 CFU è valido requisito per la partecipazione al concorso, prevedendolo come titolo idoneo in relazione al concorso dalla stessa indetto.

Poiché le iscrizioni nella II° fascia delle Graduatorie di istituto e nella I° fascia GPS presuppongono il possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento e poiché alla abilitazione erano stati equiparati i 24 CFU, ergo questi crediti formativi costituiscono valido requisito per l'inserimento in dette fasce.

Ciò nonostante, tutti gli atti di normazione secondaria e macro-organizzazione successivi alla legge del 2017, meglio specificati nel ricorso introduttivo, dettati in tema di aggiornamento delle graduatorie hanno previsto solo il possesso di specifica abilitazione. Ciò è avvenuto – ha soggiunto parte ricorrente – in aperta violazione del combinato disposto degli articoli di legge sopra citati, sicché tali norme secondarie ed atti amministrativi dovevano essere disapplicati.

Ha altresì sostenuto che un'interpretazione di tali norme strettamente limitata all'accesso al concorso e non estesa alla iscrizione nelle graduatorie avrebbe creato una disparità di trattamento tra i docenti, aventi tutti eguale qualificazione professionale, in violazione degli art. 3 e 97 Cost..



L'interpretazione del quadro normativo nel senso indicato costituisce inoltre l'unica soluzione interpretativa che non si ponga in contrasto con la normativa europea di cui alle Direttive Comunitarie 2005/36/CE e 2013/55/UE (recepite con il D. Lgs. n. 206 del 2007 e con il D. Lgs. 28 gennaio 2016, n. 15); essa non prevede alcun titolo abilitativo per insegnare e l'accesso alla professione può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in titoli di formazione ovvero in una determinata esperienza lavorativa. Secondo la parte, i termini di "abilitazione" e/o "idoneità" non rientrano tra le definizioni adottate dalla citata Direttiva o dal relativo Decreto di attuazione e devono quindi ritenersi sostituiti dalla più generale definizione di "qualifica professionale" adottata dalla normativa dell'Unione Europea. In questo quadro di riferimento, "le procedure di abilitazione sono, in realtà, mere procedure amministrative di reclutamento che consentono di programmare gli accessi". Dunque ciò che vale, ai fini dell'inserimento nelle fasce di istituto è solo il titolo di studio.

Ha concluso pertanto come segue:

"... anche previa disapplicazione dell'ordinanza n. 60 del 10.07.2020 e del D.M. 858 del 21.07.2020, e dei successivi decreti ministeriali e direttoriali conseguenti, connessi e consequenziali anche emanandi, in quanto illegittimi, accertare e dichiarare che parte ricorrente è in possesso di un titolo abilitante all'insegnamento costituito dal diploma di laurea e dei 24 cfu ovvero dal solo diploma di laurea e ordinare al Ministero convenuto di inserire parte ricorrente nella seconda fascia (II fascia) delle Graduatorie di Circolo e di Istituto e nella prima fascia delle GPS per le classi di concorso A054 ovvero per quelle ritenute oppure in



quelle ritenute accessibili in corso di causa, nella posizione secondo il punteggio spettante e maturato, come per legge”.

2. Costituitasi in giudizio, l'amministrazione scolastica ha eccepito il difetto di legittimazione passiva dell'Ufficio Scolastico Provinciale (ora UFFICIO VI – AMBITO TERRITORIALE di FERRARA).

Nel merito, ha sostenuto che il ricorrente non risultava in possesso del titolo abilitante né per l'accesso alla II fascia delle graduatorie di circolo e di istituto né tantomeno per la prima fascia delle neoistituite GPS.

Secondo la parte convenuta i 24 CFU costituiscono requisito di accesso esclusivamente per la partecipazione ai concorsi, in assenza di una equiparazione espressamente prevista da una norma primaria o secondaria, anche alla luce di una lettura sistematica delle norme e della copiosissima giurisprudenza delle alte corti formatasi in materia di disciplina e regolamentazione della professione docente quale professione bisognevole di abilitazione ai fini del suo esercizio in forma stabile.

La causa è stata discussa all'odierna udienza, assente parte ricorrente, e viene decisa come segue.

3. In via preliminare, deve essere dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'Ufficio Scolastico Provinciale (ora UFFICIO VI – AMBITO TERRITORIALE di FERRARA).

E' invero principio consolidato della Suprema Corte quello secondo cui «anche dopo l'estensione della personalità giuridica, per effetto della legge delega n. 59 del 1997 e dei successivi provvedimenti di attuazione, ai circoli didattici, alle scuole medie e agli istituti di istruzione secondaria, il personale ATA e docente della scuola si trova in rapporto organico con l'Amministrazione della Pubblica Istruzione dello Stato,



a cui l'art. 15 del d.P.R. n. 275 del 1999 ha riservato le funzioni relative al reclutamento del personale, e non con i singoli istituti, che sono dotati nella materia di mera autonomia amministrativa. Ne consegue che, nelle controversie relative ai rapporti di lavoro, sussiste la legittimazione passiva del Ministero mentre difetta la legittimazione passiva del singolo istituto» (v. Cass. 6372/11; in senso conforme v. Cass. 20521/08, nonché Cass. 9752/05; v. anche Corte appello Bari sez. lav., 25/11/2019, n. 2337).

Per la medesima ragione deve dichiararsi il difetto di legittimazione passiva anche dell'Ambito Territoriale di Ferrara (impropriamente indicato nel ricorso come Ufficio scolastico provinciale).

4. Con riferimento alle graduatorie, va premesso che quelle di circolo e d'istituto sono suddivise in tre fasce, per ogni posto d'insegnamento, classe di concorso o posto di personale educativo, ai sensi dell'art. 5 del decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131: «2. I titoli di studio e di abilitazione per l'inclusione nelle graduatorie di circolo e di istituto sono quelli stabiliti dal vigente ordinamento per l'accesso ai corrispondenti posti di ruolo.

3. 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. [...]».

Come documentato dalla parte ricorrente, con Decreto n. 60 del 10 luglio 2020, intitolato "Procedure di istituzione delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all'articolo 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", il Ministero dell'Istruzione ha successivamente istituito le Graduatorie per le Supplenze. Ai sensi dell'art. 3, comma 6 del predetto decreto ministeriale "Le GPS relative ai posti comuni per la scuola secondaria di primo e secondo grado, distinte per classi di concorso, sono suddivise in fasce così determinate: a) la prima fascia è costituita dai soggetti in possesso dello specifico titolo di abilitazione;

b) la seconda fascia è costituita dai soggetti in possesso di uno dei seguenti requisiti:

i. per le classi di concorso di cui alla tabella A dell'Ordinamento classi di concorso, possesso del titolo di studio, comprensivo dei CFU/CFA o esami aggiuntivi ed eventuali titoli aggiuntivi previsti dalla normativa vigente per la specifica classe di concorso, e di uno dei seguenti requisiti:

1. Possesso dei titoli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), del D.lgs. 59/17;

2. abilitazione specifica su altra classe di concorso o per altro grado, ai sensi dell'articolo 5, comma 4-bis, del D.lgs. 59/2017;

3. precedente inserimento nella terza fascia delle graduatorie di istituto per la specifica classe di concorso;

ii. per le classi di concorso di cui alla tabella B dell'Ordinamento classi di concorso, possesso del titolo di studio ed eventuali titoli aggiuntivi



previsti dalla normativa vigente per la specifica classe di concorso e di uno dei seguenti requisiti:

1. possesso dei titoli di cui all'articolo 5, comma 2, lettera b), del D.lgs. 59/17;

2. abilitazione specifica su altra classe di concorso o per altro grado, ai sensi dell'articolo 5, comma 4-bis, del D.lgs. 59/2017;

3. precedente inserimento nella terza fascia delle graduatorie di istituto per la specifica classe di concorso. [...]”.

Ciò posto, si ritiene che non possa essere condiviso il sillogismo interpretativo prospettato dalla difesa attorea.

La questione di diritto oggetto della presente causa è stata affrontata con considerazioni chiare e convincenti nella recente sentenza del Tribunale Cassino sez. III, 31/03/2021, n. 304 che viene qui richiamata quale precedente conforme ex art. 118 disp. att. c.p.c.

Come condivisibilmente osservato nella sentenza citata: «un primo dato che emerge dall'esame della disciplina sinteticamente richiamata, e dalla più recente ordinanza ministeriale sopra citata, è che nessuna disposizione di rango primario o secondario ha disposto l'equiparazione o l'equipollenza del titolo di laurea congiunto con i 24 CFU all'esito favorevole dei sopra citati percorsi abilitanti: la disciplina di tali percorsi abilitanti e quella relativa al conseguimento della laurea sono distinte e perseguono finalità ontologicamente diverse, in quanto “percorsi rivolti a sviluppare esperienze e professionalità sulla base di procedimenti ben diversi, in ambiti differenziati e non assimilabili” (TAR La.-Ro. sez. III bis, sent. n. 6501/2020; n. 10730/2020; n. 10945/2019; n. 14675/2019; Cons. Stato n. 2264/2018, con riferimento alla distinta questione della diversità ontologica tra percorsi di abilitazione e dottorato di ricerca, ma



con enunciazione di principi applicabili per identità di ratio anche al caso de quo).

La formazione iniziale degli insegnanti (cfr. ad es. l'art. 1 del D.M. n. 249/2010) è orientata alla "funzione docente", che di per sé si caratterizza per il continuo contatto con gli allievi, ai quali devono essere trasmesse conoscenze anche sulla base di competenze psico-pedagogiche. Si legge, in tal senso, nell'art. 2 del citato decreto ministeriale: "Obiettivi della formazione iniziale degli insegnanti. 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. E' 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".

L'acquisizione di tali competenze, orientata alla "funzione docente", è la precipua finalità dei percorsi abilitanti e non è fungibile con il conseguimento dei 24 CFU ai fini dell'abilitazione all'insegnamento.

Con tale rilievo non si intende ovviamente svalutare il programma didattico affrontato ed il bagaglio culturale acquisito dai laureati con il conseguimento dei 24 CFU nei settori antropo-psicopedagogici e delle metodologie e tecnologie didattiche, sostenendone l'inadeguatezza allo svolgimento della professione di docente. Basti considerare sul punto che i laureati in possesso dei 24 CFU possono comunque prestare supplenza nella scuola pubblica iscrivendosi nella III fascia delle



graduatorie di istituto. Tale possibilità, tuttavia, non costituisce certo un motivo per poter affermare, in contrasto con le fonti normative sopra citate, che i predetti laureati hanno diritto anche all'inserimento nella II fascia delle graduatorie di istituto e nella I fascia delle neo istituite GPS ed alla equiparazione a coloro che hanno un titolo abilitativo specifico, conseguito all'esito di un percorso (SSIS, TFA, PA.) che implica l'utile espletamento di tirocini didattici/formativi e/o il superamento di procedure selettive, la cui valenza formativa, per pregnanza e finalizzazione, non può porsi sullo stesso piano del superamento delle prove universitarie necessarie all'acquisizione dei 24 CFU.

A supporto delle conclusioni esposte militano, inoltre, ulteriori argomenti non eludibili di diritto positivo.

Il comma 4-ter dell'art. 5 del D.lgs. n. 59/2017 stabilisce che "Il superamento di tutte le prove concorsuali, attraverso il conseguimento dei punteggi minimi di cui all'articolo 6, costituisce abilitazione all'insegnamento per le medesime classi di concorso". Tale norma conferma inequivocabilmente che il requisito dell'abilitazione specifica all'insegnamento continua ad esistere nel nostro ordinamento e non solo non è stato assorbito dal titolo di laurea congiunto con i 24 CFU, ma conserva un suo autonomo valore giuridico. La previsione menzionata, infatti, ha senso unicamente per coloro che partecipano al concorso (come, appunto, i laureati con 24 CFU) senza essere in possesso dell'abilitazione specifica, e che possono però conseguirla solo con il superamento delle prove concorsuali (che, peraltro, non equivale a vincere il concorso, cfr. art. 3 comma 3).

Una ulteriore conferma della diversa valenza del titolo di studio rispetto al titolo abilitativo all'insegnamento si rinviene nell'art. 1, comma 79,



della L. n. 107/2015, ove si prevede che i dirigenti scolastici possono “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”.

Entrambe le disposizioni da ultimo esaminate, così come la disciplina del conferimento delle supplenze di cui al d.m. n. 131/2007 precedentemente sintetizzata e della o.m. n. 60/2020, confermano con estrema chiarezza che il titolo di studio valido per l’insegnamento di una disciplina costituisce il prerequisito di qualunque forma di docenza nella scuola pubblica, ma è cosa ben diversa dalla abilitazione specifica per una classe di concorso, la quale costituisce un doveroso (perché imposto dalla normativa vigente) criterio di precedenza nelle supplenze. Nell’ordinamento scolastico persiste quindi una chiara differenza tra titolo di studio richiesto per prestare servizio nella scuola pubblica e per partecipare ai concorsi e abilitazione all’insegnamento, che costituisce titolo di precedenza nel conferimento delle supplenze (oltre che titolo necessario, di regola, per la nomina in ruolo). Per il conseguimento di tale abilitazione occorre il superamento di un esame di Stato nella forma, alternativamente, o del superamento di un concorso per esami o di un corso abilitativo equiparato (per tale ricostruzione, cfr. Trib. Roma, sent. n. 1755/2020, che richiama adesivamente l’ordinanza del 14.11.2019 del medesimo Trib.).

La necessità del superamento di un esame di Stato costituisce peraltro attuazione del dettato costituzionale. L’art. 33, comma 5, Cost.



stabilisce infatti che “È prescritto un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusioni di essi e per l’abilitazione all’esercizio professionale”.

I percorsi abilitanti, pertanto, non costituiscono mere procedure amministrative di reclutamento per programmare gli accessi, quanto piuttosto procedure con la specifica funzione di fornire le abilitazioni di regola necessarie a creare docenti di ruolo nel rispetto dell’art. 33, comma 5, Cost. Non osta a tale ricostruzione ermeneutica la direttiva comunitaria n. 2005/36/CE, che non preclude agli Stati membri di prescrivere titoli specifici di formazione per l’esercizio delle professioni (e non mere procedure amministrative di programmazione degli accessi), ma si preoccupa piuttosto di porre regole sostanziali e procedurali di mutuo riconoscimento di titoli di esperienza e formativi equipollenti, nell’ottica di garantire e favorire la libera circolazione dei servizi.

Da quanto precede discende che la ricorrente, non essendo in possesso dell’abilitazione all’insegnamento, alla quale non può essere equiparato il diploma di laurea congiunto con i 24 CFU, non può dolersi del mancato inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di istituto e nella corrispondente prima fascia delle GPS”.

Ulteriore precedente conforme è costituito dalla pronuncia di questo Tribunale n. 129/2020 del 17.12.2020, da intendersi qui richiamata (v. all. 19 parte conv.).

Alle considerazioni sin qui esposte si aggiunga l’osservazione che il richiamo operato dalla parte ricorrente alla pronuncia del Consiglio di Stato sez. VI, 30/06/2020, (ud. 25/06/2020, dep. 30/06/2020), n. 4167 non pare pertinente.



Nella pronuncia si afferma che una “equiparazione tra lo svolgimento di almeno tre annualità di servizio ed il titolo abilitativo è contenuta nell’art. 1, quinto comma, lett. a) del decretolegge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito con legge 20 dicembre 2019, n. 159, ai fini dell’indizione di una procedura straordinaria finalizzata alla stabilizzazione di ventiquattromila docenti precari per concorso, cui potranno partecipare coloro che hanno svolto tra il 2008/09 ed il 2019/20 almeno tre annualità di servizio nelle scuole secondarie statali”.

Senonché, come è agevole ricavare dalla semplice lettura della decisione della Corte, l’equiparazione ex lege con il titolo abilitativo non riguarda il possesso di crediti formativi, ma l’effettivo svolgimento dell’attività di insegnamento per la durata di almeno tre anni. La norma citata nella pronuncia riguarda peraltro una procedura di stabilizzazione di docenti precari avente carattere straordinario, strettamente connessa alla complessa ed annosa questione attinente alla illegittima successione di contratti a termine nel comparto; sicché non può certo essere suscettibile di interpretazione estensiva.

Il ricorso deve dunque essere respinto.”.

La sentenza, inoltre, ha provveduto a compensare le spese di giudizio.

La sentenza va riformata per i seguenti motivi in

DIRITTO

I

Erroneità della sentenza nella parte in cui non riconosce il valore abilitante del titolo di laurea unitamente ai 24 cfu nonostante il chiaro dettato normativo costituito dall’art. 1 co. 110 l. 107/2015 e dagli artt. 5 e 17 D.Lgs 59/2017.



La sentenza impugnata è erronea e va riformata.

In via preliminare, a supporto della tesi difensiva si richiama **Corte d'Appello di Ancona** che si è espressa su vicenda analoga stabilendo quanto segue: “...l'art. 5 del D.Lgs n.59/2017, emanato in attuazione della legge delega n.107/2015, onde realizzare il “ Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria”, nella formulazione successiva alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 792 della legge n. 145/2018 (legge di stabilità 2019), sotto la rubrica “Requisiti di accesso”, recita al primo comma:

1. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), il possesso dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso oppure il possesso congiunto di:

a) laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso;

b) 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA, acquisiti in forma 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...

Il successivo comma 4 bis della norma precisa: “.... I soggetti in



possesso di abilitazione per altra classe di concorso o per altro grado di istruzione sono esentati dal conseguimento dei CFU/CFA...”

Le chiare disposizioni di legge ora menzionate non lasciano seri dubbi sull'assoluta equivalenza del possesso dell'abilitazione specifica al possesso congiunto della laurea e dei 24 CFU, ai fini della partecipazione ai concorsi; del resto, in questa sede è controversa soltanto la possibilità di operare la trasposizione di tale pacifica equipollenza di titoli di ammissione ai concorsi in seno alla disciplina di conferimento degli incarichi di supplenza.

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

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

accedere all'esercizio della funzione didattica nelle Scuole, previa attenta valutazione tanto del titolo di studio quanto del titolo abilitante in specie conseguito, indipendentemente dalla durata e dalla stabilità



del rapporto di lavoro che l'Amministrazione Scolastica voglia instaurare con gli stessi, dovendo quest'ultima garantire all'intera utenza del Servizio Scolastico identica qualità di percorso didattico, sotto la guida di docenti parimenti idonei dal punto di vista professionale, sia che costoro abbiano concluso contratti di lavoro a tempo determinato, sia che abbiano conseguito, attraverso l'utile partecipazione ad un concorso, la titolarità di cattedra a tempo indeterminato."

Il Tribunale di Ferrara ritiene che la tesi del ricorrente in primo grado sia erronea per due ordini di motivi sostanziali:

a) il giudice di primo grado nel rispetto del quadro normativo previsto dal combinato disposto di cui all'articolo 1 comma 110 della legge 107/2015 dagli articoli 5 e 17 del decreto legislativo 59/2017 **afferma che i docenti in possesso di laurea con i 24 Cfu possono accedere concorsi riservati ai docenti abilitati;**

La questione non è oggetto di contestazione in quanto prevista dalla normativa è confermata dalla ricostruzione giuridica operata dal tribunale.

b) Il tribunale, però, richiamando le disposizioni ministeriali (cfr. D.M. 374/2017) ritiene che i docenti in possesso di laurea con 24 Cfu non possono accedere alla seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto ovvero quelle riservate a docenti abilitati in quanto vi è una **differenza ontologica tra l'accesso ad un concorso e l'accesso alle graduatorie riservata agli abilitati;**

Ed infatti, in un significativo passaggio il Tribunale



afferma: “Come già condivisibilmente ritenuto in altre pronunce di merito (cfr. in specie Trib. Roma 21.11.2019 in causa n. r.g. 31470/1/2019) tali disposizioni confermano con estrema chiarezza categorie giuridiche su cui spesso si opera confusione, cioè che il titolo di studio valido per l’insegnamento di una disciplina costituisce il prerequisito per qualunque forma di docenza nella scuola pubblica, ma è requisito diverso dall’abilitazione specifica per una classe di concorso, e che questa costituisce non solo lecito, ma doveroso criterio prioritario nelle procedure di scelta, e presupposto di regola necessario per la nomina in ruolo”.

Vi è un chiaro errore interpretativo: il decreto Ministeriale 374/2017 è un mero atto regolamentare subordinato alla legge e segnatamente alle norme di cui combinato disposto degli artt. 5 e 17 D.Lgs 59/2017 e dell’art. 1, comma 110 l. 107/2015 che affermano in maniera inequivocabile che il possesso congiunto di laurea + 24 cfu è titolo di accesso ai concorsi riservati ai docenti abilitati all’insegnamento: non v’è dubbio che essere abilitati all’insegnamento per partecipare ad una procedura concorsuale equivale ad essere abilitati per accedere alle graduatorie scolastiche e che soltanto all’esito del superamento della procedura concorsuale si è abilitati all’insegnamento;

c) Il Tribunale di primo grado ha fondato le proprie valutazioni, inoltre, sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato che, espressasi su contenzioso afferente l’accesso ad una procedura concorsuale in favore dei dottori di ricerca, ne ha escluso la possibilità di partecipare al concorso riservato in quanto ha ritenuto che i dottori di ricerca non sono “abilitati”



all'insegnamento;

Il ragionamento seguito dalla Corte Costituzionale, contrariamente a quanto afferma il Giudice di prime cure, non è assolutamente applicabile al caso di specie che, si ripete ha ad oggetto l'accertamento del valore abilitante del titolo di laurea + 24 cfu.

E' evidentemente che vi è una differenza ontologica tra il conseguimento dei 24 cfu, finalizzati all'insegnamento, e il dottorato di ricerca, non finalizzato all'insegnamento e che solo i 24 cfu, nel quadro legislativo e regolamentare attualmente in vigore hanno di fatto sostituito l'abilitazione.

La ricostruzione giuridica del Tribunale di Cassino non convince.

La erroneità della ricostruzione ermeneutica del giudice di prime cure si riporta un passaggio contenuto nella sentenza 35/2020 del Tribunale di La Spezia laddove il Tribunale, con chiarezza esemplare, ha disapplicato, in quanto contrastante con la normativa statale il decreto ministeriale 374/2017 nella parte in cui non consentiva ai ricorrenti di essere inseriti nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto quelle, appunto, riservate docenti abilitati.

Sentenza 35/2020 **Tribunale di La Spezia:**

“Art. 5, d.lgs. n. 59, commi 1-4 bis, del 2017, come vigente dal 1° gennaio 2019 [per effetto delle modifiche di cui all'art. 1, comma 792, lett. f), L. n. 145 del 2018]:

«1. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), il possesso



dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso oppure il possesso congiunto di:

a) laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso;

b) 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA, acquisiti in forma 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.

2. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di insegnante tecnico-pratico, il possesso dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso oppure il possesso congiunto di:

a) laurea, oppure diploma dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica di primo livello, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso;

b) 24 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.



3. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di cui all'articolo 3, comma 4, lettera c), il possesso dei requisiti di cui al comma 1 o al comma 2 del presente articolo, unitamente al superamento dei percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità di cui al regolamento adottato in attuazione dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Sono titoli di accesso ai percorsi di specializzazione i requisiti di cui al comma 1 o al comma 2 del presente articolo con riferimento alle procedure distinte per la scuola secondaria di primo o secondo grado.

4. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono, altresì, individuati i settori scientifico-disciplinari all'interno dei quali sono acquisiti i 24 CFU/CFA di cui ai commi 1, lettera b), e 2, lettera b), gli obiettivi formativi, le modalità organizzative del conseguimento dei crediti in forma extra-curricolare e gli eventuali costi a carico degli interessati, nonché gli effetti sulla durata normale del corso per gli studenti che eventualmente debbano conseguire detti crediti in forma aggiuntiva rispetto al piano di studi curricolare.

4-bis. I soggetti in possesso di abilitazione per altra classe di concorso o per altro grado di istruzione sono esentati dal conseguimento dei CFU/CFA di cui ai commi 1 e 2 quale titolo di accesso, fermo restando il possesso del titolo di accesso alla classe di concorso ai sensi della normativa vigente».

In sostanza, da questo complesso normativo, è chiaro che, per accedere ai concorsi per il posto di docente, di cui all'art. 3, d.lgs. n. 59 del 2017, occorre possedere:

- l'abilitazione,
- oppure – il che vuol dire, in alternativa – laurea ed il conseguimento di 24 CFU in forma curricolare, aggiuntiva o



extra-curricolare, nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, di cui sei in determinate materie («pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche»).

Appare dunque illogico ed insostenibile, sulla base dell'assunto che si tratterebbe di norme programmatiche rivolte al futuro, affermare che chi è in possesso dei requisiti sub b), come le odierne ricorrenti, mentre può partecipare al concorso, previsto dalla legge, per il posto di docente, non può ricevere il conferimento di supplenze, come letteralmente si ricava invece dall'art. 2, d.m. n. 374 del 2017 (consultabile sul sito istituzionale www.miur.gov.it).

Se, infatti, per legge il possesso dei requisiti sub b) è considerato sufficiente per accedere al concorso, che recluta docenti di ruolo, non può un atto avente forza normativa inferiore, quale un decreto ministeriale, non prevedere, per svolgere nelle more, tramite il conferimento di supplenze, la medesima attività, il possesso di quei requisiti; in sostanza è come se, per il d.m., in contrasto con la legge, detti requisiti non fossero sufficienti o adeguati.

Il d.m., in parte qua, va ritenuto illegittimo e deve essere disapplicato [art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001; artt. 4-5, L. n. 2248 del 1865, all. E)]...".(Cfr. Sentenza La Spezia n° 35-2020, all. ..),

La sentenza del Tribunale di La Spezia, unitamente alle numerosissime allegate in uno al presente ricorso in appello, disapplicato il contenuto dei decreti ministeriali di inserimento ed aggiornamento delle graduatorie di circolo e di istituto utilizzate per il conferimento di incarichi di supplenza del personale docente in quanto contrastanti con la normativa primaria costituita dal combinato disposto dell'articolo uno



comma 110 della legge 107 2015 e dall'articolo cinque 17 del decreto legislativo 59/2017.

-

Il Tribunale di Ferrara, invece, nella sentenza afferma, dopo un lungo *excursus* normativo, richiamando giurisprudenza Costituzionale, afferma che per intraprendere la professione di insegnante è necessario un ulteriore percorso che attesti il possesso della capacità didattica (Cfr. pag. 5).

Preme ribadire, sin da ora, che il percorso abilitativo di cui parla il Giudice non esiste e l'ultima procedura cd. abilitante è costituita dal PAS (Percorso abilitante speciale del 2005).

Ed è proprio la mancata attivazione da oltre 15 anni di procedure abilitanti ad aver imposto al legislatore di modificare il sistema di accesso alla professione di docente che ha, di fatto, sostituito l'abilitazione all'insegnamento con i 36 mesi di servizio e con i 24 cfu unitamente al titolo di studio.

Il giudice di prime cure nella sentenza afferma, inoltre, che: *"i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono, infatti, una preparazione avanzata nell'ambito del settore scientifico disciplinare di riferimento, valutabile nell'ambito della ricerca scientifica..... viceversa.... 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....omissis....."*.



Si ribadisce sin da ora che non v'è dubbio alcuno che la ricorrente abbia acquisito le "competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali" che sono incluse nel percorso per l'acquisizione dei 24 cfu.

Il Tribunale di Ferrara ha focalizzato la propria attenzione proprio sulla lettura offerta dalla Corte Costituzionale riferita, però, al caso diverso dei dottori di ricerca: il percorso di studio che porta al conseguimento del dottorato costituisce, sotto tutti gli aspetti, un percorso totalmente differente rispetto al conseguimento dei 24 cfu.

I 24 cfu sono volti all'acquisizione di competenze psicopedagogiche volte all'insegnamento, il dottorato di ricerca, offre un'altissima preparazione tecnica non finalizzata all'accesso al mondo della scuola.

Nel focalizzare le motivazioni della sentenza sul dottorato di ricerca, ha omesso totalmente di analizzare che le competenze disciplinari, psico-pedagogiche e metodologie didattiche erano ricomprese nel percorso didattico effettuato dalla ricorrente.

Non v'è dubbio, pertanto, che il Tribunale di Ferrara sia incorso in un evidente errore laddove, conclude, che il possesso del titolo di studio e i 24 cfu siano equipollenti a titoli per l'accesso al concorso ma non anche all'abilitazione.

In chiara violazione di legge, il Tribunale ha omesso di chiarire che il combinato disposto degli artt. 5 e 17 del D.Lgs 56/2017 e dell'art. 1 comma 110 l. 107/2015, dopo aver disposto che ai concorsi riservati ai docenti abilitati all'insegnamento



possono partecipare anche i docenti che, come la ricorrente siano in possesso dei 24 cfu, impongono all'interprete di considerare abilitati i docenti laureati con 24 cfu per espressa previsione normativa.

Ed invero

a) I 24 cfu non sono titolo di accesso alla terza fascia; ed infatti per accedere alla 3° fascia delle G.I. è necessario e sufficiente il solo titolo di laurea o diploma;

b) Il Ministero dell'Istruzione, *per facta concludentia*, ha riconosciuto l'irrilevanza dell'abilitazione quale titolo di accesso alla 2° fascia delle G.I. ed ai concorsi: ed infatti non ha più attivato le procedure di abilitazione e l'ultima procedura abilitante (Pas, Tfa e SISS) risale al 2013;

c) La normativa dell'Unione Europea costituita dalla Direttiva 2005/36/CE non prevede l'abilitazione quale titolo di accesso;

d) La normativa nazionale è chiara e consente l'accesso ai docenti laureati in possesso dei 24 CFU di accedere ai successivi concorsi, riservati ai docenti abilitati all'insegnamento e conseguentemente riconosce, senza timore di smentita, il valore abilitante della laurea con i 24 CFU.

Il legislatore, all'art. 1 comma 110 della legge 107/2015 ha stabilito che l'abilitazione all'insegnamento rappresenta il titolo di accesso per i futuri concorsi previsti e delineati poi dal D.Lgs 59/2017.

In conformità alla legge delega, il legislatore delegato con il D.Lgs 59/2017 ha individuato, quale titolo di accesso ai concorsi



per il reclutamento docenti, l'abilitazione con il conseguimento 24 Cfu in specifici SSD.

Il ricorrente pertanto ha affermato che vi è stata una ridefinizione normativa del percorso abilitante che si conclude con l'affermazione del valore abilitante dei 24 CFU che, infatti, sono ritenuti requisito per l'accesso ai concorsi riservati.

E se il possesso del 24 CFU è requisito per l'accesso ai concorso riservati come prima lo era il superamento dei corsi abilitanti, corsi non più tenuti dal Ministero è evidente che il possesso dei 24 CFU sia del tutto equiparato al possesso dell'abilitazione all'insegnamento.

In altri termini, nell'alveo dell'art. 1 comma 110 l. 107/2015, il legislatore ha inteso definire normativamente l'abilitazione: ciò ha fatto all'art. 5 e 17 del D.Lgs 59/2017 ove ha richiesto quale requisito per l'accesso ai concorsi riservati agli abilitati, il requisito dei 24 cfu.

Pertanto l'abilitazione è quindi - equivalente al possesso dei 24 CFU - per espressa previsione legislativa, ai fini dell'accesso alle procedure concorsuali.

Il possesso dei 24 CFU acquisiti nel corso del percorso didattico già sostenuto deve consentire al ricorrente di accedere alla seconda fascia delle Graduatorie di circolo e di istituto.

La capacità e qualità didattica che consentirà al ricorrente di accedere al prossimo concorso riservato agli abilitati determinano la totale illegittimità del diniego in quanto basata esclusivamente su motivo formali e non sostanziali.

Il Ministero dell'Istruzione, mediante l'adozione del



Decreto Ministeriale, ha però escluso i ricorrenti dalla seconda fascia aggiuntiva delle graduatorie di istituto.

L'esclusione è quindi illegittima.

La individuazione dei titoli abilitativi che consentono al candidato di accedere alla seconda fascia è effettuata dal legislatore delegato in forza della norma primaria costituita dalla legge 107/2015.

Tenendo conto della identità sostanziale della qualificazione didattico-abilitativa dei ricorrenti, **che permetterà loro infatti di accedere al prossimo concorso**, è del tutto evidente che escludere il ricorrente dal concorso determinerebbe una disparità di trattamento fra situazioni analoghe.

A tale iter argomentativo dettagliatamente esposto in primo grado il Tribunale di Pavia di fatto non ha risposto.

Il Giudice di prime cure si è limitato ad affermare che è perfettamente legittima la posizione del MIUR secondo cui il titolo per l'accesso ai concorsi, concorsi, sarà opportuno ribadire, finalizzati all'immissione in ruolo di insegnanti, possa essere differente dal titolo richiesto per l'inserimento nella 2^a fascia, da cui vengono prelevati i docenti abilitati.

Quindi, in sostanza il Tribunale ritiene legittimo che per la partecipazione alle successive procedure concorsuali (quelle appunto riservate ai docenti abilitati!!!!) finalizzate al reclutamento degli insegnanti sia necessario un titolo di minor valenza di quello che consente l'inserimento in seconda fascia che è finalizzato, parimenti, al reclutamento di



docenti, reclutamento che è effettuato per un diverso percorso (quello, per l'appunto, del reclutamento dalla seconda fascia).

Il ricorrente, si consenta, con articolate argomentazioni ha evidenziato la chiara discrasia di tale situazione, la illegittimità degli atti amministrativi che la determinano, con riferimento alla sua posizione individuale, e chiesto accertarsi il diritto, sulla base di una valutazione sostanziale del titolo posseduto, valutazione da formularsi in armonia con le altre norme emanate dal ministero e con la disciplina comunitaria, ad essere inserito in seconda fascia.

Il Tribunale di Pescara ha respinto il ricorso ribadendo la legittimità della posizione formale senza in alcun modo confutare gli argomenti esposti dalla ricorrente.

Il Tribunale non ha motivato in ordine alle ragioni per cui, a prescindere dal dato formale, la domanda del ricorrente non poteva essere accolta.

Non ha chiarito il Tribunale, o meglio lo ha chiarito in riferimento alla posizione dei dottori di ricerca, le ragioni per cui sia accettabile che il possesso dei 24 CFU, ritenuto sufficiente per la partecipazione ai concorsi riservati ai docenti abilitati, non sia però requisito sufficiente per l'iscrizione in seconda fascia, nonostante che lo stesso ministero abbia attribuito, per altri versi, valore abilitante al possesso dei 24 cfu unitamente al possesso del diploma di laurea consentendo, appunto, la partecipazione ai concorsi riservati ai docenti abilitati la partecipazione a coloro che



siano in possesso del titolo di laurea unitamente ai 24 cfu.

La parte motivata della sentenza è quindi insufficiente, ancorata ad un dato meramente formale e non confutare in alcun modo le ragioni del ricorrente.

Omesso esame e pronunzia sul secondo motivo di ricorso

La carenza argomentativa della decisione di primo grado si evidenzia indubitabilmente ove si esaminino la circostanza che il giudice di primo grado non ha in alcun modo risposto all'ulteriore argomento, avanzato nel secondo motivo di ricorso in cui veniva evidenziato un decisivo argomento costituito dal fatto che il MIUR attribuisce *valore abilitante al possesso del titolo di laurea unitamente ai 24 cfu attribuendola possibilità di partecipare al corso di specializzazione sul sostegno, riservato ex lege ai docenti abilitati all'insegnamento su classi di concorso curricolari (materia).*

In sostanza il secondo motivo di ricorso, del tutto omesso all'esame del giudice di primo grado il ricorrente ha evidenziato la circostanza che, chiaramente, il possesso dei 24 CF o unitamente a quello del diploma di laurea attribuisce la possibilità di partecipare al corso di specializzazione sul sostegno.

Tale corso di specializzazione è riservato ex lege ai docenti abilitati all'insegnamento.

È del tutto evidente allora che essendo sia i docenti abilitati all'insegnamento sia coloro i quali siano in possesso del diploma di laurea oltre ai 24 CFU facoltà a partecipare al corso di specializzazione sul sostegno vi è una totale equiparazione



del possesso dei 24 CF , unitamente al possesso del diploma di laurea, al possesso dell'abilitazione.

Tale argomento che oltre ad essere fortemente significativo della ridefinizione dell'abilitazione effettuata dal legislatore ed esposto come espresso motivo di ricorso il tribunale di Pavia nulla ha dedotto o motivato.

Il ricorrente sostiene che ai sensi della vigente normativa (art. 2, co. 416 l. 244/2007 e D.M. 249/2010) possano partecipare al corso di specializzazione sul sostegno soltanto i docenti abilitati all'insegnamento su materia curriculare.

Il Ministero dell'Istruzione ha attuato un comportamento concludente consistito nel riconoscimento del valore abilitante del titolo di laurea unitamente ai 24 cfu quale titolo di accesso al Tfa Sostegno.

Dunque, è evidente la illegittimità della condotta dell'amministrazione appellata laddove permette ai docenti in possesso del titolo di laurea unitamente ai 24 cfu:

- a) di partecipare ai concorsi riservati ai docenti abilitati;
- b) di partecipare ai corsi per il conseguimento della specializzazione per l'insegnamento su posti di sostegno ai docenti in possesso di laurea + 24 cfu;
- c) negando il diritto del ricorrente all'inserimento nella seconda fascia delle G.I.

Come già esposto in ricorso:” *La ineludibile regola del sillogismo non consente altra conclusione:*

- c) *possono accedere al Tfa Sostegno i docenti abilitati;*
- d) *al Tfa sostegno accedono i docenti in possesso della*



laurea con i 24 Cfu.

Ne consegue che i docenti in possesso della laurea con i 24 Cfu sono in possesso di titolo abilitante che deve consentire l'inserimento nella seconda fascia aggiuntiva delle Graduatorie di circolo e di Istituto."

La sentenza va riformata.

Il Tribunale avrebbe dovuto, pertanto, ritenere ed affermare che dal complesso delle disposizioni normative indicate in ricorso, unitamente alla circostanza che il possesso dei 24 CFU è ormai ritenuto sufficiente per la partecipazione ai concorsi per il reclutamento ruolo dei docenti – concorsi riservati ai docenti abilitati per espressa disposizione normativa (cfr. art. 1 co. 110 l. 107/2015 e art. 5 e 17 D.Lgs 59/2017) e che, il possesso dei 24 cfu, unitamente al possesso del diploma di laurea, già consente l'accesso al corso di specializzazione per il sostegno, il possesso dei 24 cfu unitamente al diploma di laurea è da considerarsi titolo abilitante e, pertanto, ordinare al MIUR convenuto l'iscrizione del ricorrente nella seconda fascia delle graduatorie ritenendo il titolo in possesso della ricorrente sufficiente all'accesso.

In tal senso va riformata la decisione di primo grado.

II

Erronea valutazione del III motivo in diritto del ricorso di primo grado in merito alla violazione del diritto dell'Unione

Nella sentenza il Tribunale si limita a chiarire che: "la



Direttiva 2005/36/CE, come recepita dal D.Lgs n. 206 del 2007, non ha escluso che lo stato membro possa subordinare l'accesso a una professione regolamentata al possesso di determinate qualifiche professionali: l'art. 13 primo comma, della richiamata direttiva stabilisce che "se in uno stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro dà accesso alla professione....omissis... trattandosi di estensione rimessa in via esclusiva alla volontà del legislatore....".

Dunque, premesso che è lo stesso legislatore nazionale ad aver statuito circa il valore abilitante del titolo di laurea unitamente ai 24 cfu (cfr. art. 1 comma 110 l. 107/2015 e art. 5 e 17 D.Lgs 59/2017), ma è altrettanto vero che il Tribunale

Nell'emanazione delle sentenze, il Tribunale di Pescara ha ommesso una analisi approfondita del punto III del ricorso introduttivo – *Il Decreto Ministeriale è illegittimo in quanto ove fosse interpretato nel senso di richiedere per la partecipazione ad un concorso per l'insegnamento un titolo e cioè quello abilitativo che invece la normativa Europea non richiede si porrebbe in contrasto con le indicazioni comunitarie operando una reformatio in pejus del criterio di selezione-* .

Si riportano di seguito le motivazioni del motivo di ricorso ommesso dal Tribunale:

"Infine, del tutto ininfluenti sono i riferimenti, peraltro del tutto generici, fatti dai ricorrenti alle direttive comunitarie nn. 2005/36 CE ed al d.lgs n. 206/2007 e s.m.. Le direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE, ed i d.lgs. n. 206/2007 e n. 15/2016, che ne costituiscono attuazione,



regolamentano il riconoscimento, per l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente, anche ai fini dell'accesso parziale ad una professione regolamentata sul territorio nazionale, nonché i criteri relativi al riconoscimento dei tirocini professionali effettuati da cittadini italiani in un altro Stato membro, salve le disposizioni vigenti che disciplinano il profilo dell'accesso al pubblico impiego. Non essendo, a tali fini, la docenza scolastica pubblica qualificabile come professione, restando l'accesso ai pubblici impieghi disciplinato dalla normativa interna, e comunque non risultando che alcuno dei ricorrenti sia titolare, in altro stato membro, di qualifiche professionali abilitanti e di titoli equiparati o equiparabili a quelli abilitanti in base alla normativa interna sopra richiamata, ovvero di titoli di studio esteri valutabili ai fini dell'inserimento delle graduatorie, la disciplina invocata è assolutamente estranea alla fattispecie. Quanto all'asserita equipollenza dell'esperienza professionale al possesso di titolo abilitativo, il d.lgs. 206/2007 ne attribuisce peraltro rilievo, all'art. 4 lett. c), solo in caso di possesso di titolo professionale rilasciato da paese terzo (titolo che è quindi riconoscibile in Italia solo se accompagnato da esperienza professionale), ovvero, agli artt. 27 segg., per l'esercizio delle attività commerciali ed industriali indicate nell'all. IV al d.lgs.."

Non tiene conto della circostanza che così interpretato Il Decreto Ministeriale si pone in contrasto con le indicazioni comunitarie che non prevedono, per l'accesso alla professione di insegnante il possesso di un titolo abilitante.

Ed infatti il ricorso di primo grado, sulla specifica



questione, fondata sulla affermazione che per svolgere la professione le direttive comunitarie (self excuting) non prevedono alcun titolo abilitante.

Conseguentemente, in estrema sintesi, il ricorrente sostiene che il D.M. 374/2017 sia illegittimo laddove prevede che per l'accesso alla seconda fascia delle G.I. sia necessario un titolo di abilitazione: è proprio questa la violazione del diritto europeo oggetto del ricorso!!

Ed invero,

Tali Direttive sono state recepite ed attuate in Italia mediante il Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206, e il d.l.vo 28 gennaio 2016, n. 15, recante "Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE,"

Alla luce delle **disposizioni comunitarie si può affermare che:**

a) La Direttiva 2005/36/CE ed il relativo Decreto di attuazione impongono il possesso di idonea "qualifica professionale" al fine dell'esercizio di una professione regolamentata, quale quella di docente nel sistema scolastico pubblico italiano, e tale requisito è condizione necessaria ed al tempo stesso sufficiente all'esercizio della stessa;

b) I titoli conseguiti in Italia in quanto Stato membro dell'Unione Europea rientrano nella definizione di "titolo di formazione" e quindi di "qualifica professionale" utile all'esercizio della "professione regolamentata";

c) I termini di "abilitazione" e/o "idoneità" non



rientrano tra le definizioni adottate dalla citata Direttiva o del relativo Decreto di attuazione e debbano quindi ritenersi sostituiti dalla più generale definizione di “qualifica professionale” adottata dalla normativa dell’Unione Europea;

d) Le procedure definite “abilitanti” dallo Stato italiano non rientrano nelle definizioni di “qualifica professionale” adottate dalla citata Direttiva 2005/36/CE poiché non rappresentano, ai sensi della stessa, una “formazione regolamentata” ma una mera procedura amministrativa appartenente all’ambito di una modalità di reclutamento attuata in forma non esclusiva dallo Stato italiano, posto che il diritto all’esercizio della professione avviene non in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge.

In altri termini, il titolo non è altro che la “qualifica professionale” adottata dalla normativa dell’Unione Europea.

Il Ministero dell’Istruzione, mediante DM 30 gennaio 1998 n. 39, ha definito l’elenco dei titoli di studio conseguiti validi per l’esercizio della professione di docente nelle rispettive classi di concorso; in particolare con detto decreto Ministeriale, ha statuito che detti titolo consentono l’accesso alla professione di docente e quindi.

Dalla lettura sistematica delle norme (Direttiva Ue 2005/36 e 2013/55 come recepite dal legislatore italiano e D.M. 39/1998) ciò che emerge è che tali titoli sono idoneo all’esercizio della professione regolamentata, ovvero di



“qualifica professionale”.

Del resto, l'articolo 49 TFUE privilegia la libertà di stabilimento dei liberi professionisti: qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività non subordinata beneficia del trattamento nazionale e **vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza derivante dalle leggi nazionali, in quanto restrizione della libertà di stabilimento (v., in tal senso, sentenze Commissione/Francia, 270/83, EU:C:1986:37, punto 14, e Commissione/Paesì Bassi, C-157/09, EU:C:2011:794, punto 53)**: ciò sta a significare che se un cittadino di uno stato membro dell'Ue voglia esercitare la professione di docente in Italia, allo stesso non verrà richiesta l'abilitazione quale requisito di accesso, né ai fini della partecipazione a pubblici concorsi!!

Il Tribunale avrebbe dovuto ritenere l'esistenza di un chiaro contrasto tra la normativa europea (che non prevede il requisito di abilitazione per l'accesso e l'esercizio della professione) ed il D.M. 374/2017 (che prevede solo per la 2° fascia il requisito di abilitazione peraltro creando due categorie di “professionisti” consentendo di fatto lo svolgimento abusivo della professione a tutti i docenti non abilitati) e conseguentemente disapplicare il decreto ministeriale ed accogliere la domanda del ricorrente.

In base a quanto esposto la ricorrente, come sopra rappresentati e difesi, chiede che la Corte adita voglia accogliere le seguenti

conclusioni



In via principale

in riforma della decisione impugnata accogliere la domanda avanzata in primo grado dalla ricorrente

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio, del doppio grado di giudizio da distarsi in favore dei procuratori antistatari.

Si offrono in comunicazione mediante deposito.

- 1) Sentenza di primo grado Tribunale di Ferrara;
- 2) Fascicolo del precedente grado di giudizio;
- 3) Giurisprudenza Laurea + 24 Cfu;
- 4) Procura alle liti.

Ai fini del pagamento del contributo unificato si dichiara che il presente procedimento è di valore indeterminabile, pertanto il contributo unificato è pari ad euro 388,50.

Isola del Liri- Roma, 23.02.2022

Avv. Antonio Rosario Bongarzone

Avv. Paolo Zinzi

ISTANZA PER LA NOTIFICA MEDIANTE PUBBLICI PROCLAMI

ISTANZA DI NOTIFICAZIONE AI SENSI DELL'ART.151 C.P.C.

Ai sensi dell'art. 151 c.p.c. il Giudice può prescrivere e autorizzare la



notifica nei modi ritenuti più idonei, in considerazione della sussistenza di particolari circostanze o esigenze di maggiore celerità.

Nel caso *de quo*, il ricorso ha ad oggetto il diritto all'inserimento della parte istante nella seconda fascia delle graduatorie d'istituto del personale docente, classe di concorso A054 nonché delle Graduatorie Provinciali della Provincia di Ferrara per le classi di concorso A045.

Ai fini dell'integrazione del contraddittorio con tutti gli aspiranti alla graduatoria, che potrebbero in ipotesi ritenersi controinteressati, il ricorso deve essere notificato agli stessi.

Vi sono oggettive difficoltà nel reperire tutti i nominativi degli eventuali controinteressati, comprendendosi tra gli stessi anche eventuali altri aspiranti/candidati oggi non inseriti nelle dette graduatorie di seconda fascia di istituto, non notia alla parte ricorrente e la cui richiesta è stata avanzata nei confronti del Ministero dell'Istruzione.

Rilevato che la notifica del ricorso nei modi ordinari, oltre che incompleta potrebbe dilatare oltremodo i tempi del procedimento, anche in considerazione dell'elevato numero di docenti/candidati/aspiranti al quale notificare il presente atto, unita alla impossibilità per la parte istante di individuare il nominativo e l'indirizzo degli eventuali controinteressati, in considerazione di ciò si chiede al Giudice adito, ai sensi dell'art. 151 c.p.c., di autorizzare la notifica agli eventuali controinteressati mediante la pubblicazione del presente ricorso e del l'emanando decreto di fissazione di udienza sul sito internet dell'Amministrazione locale di competenza, nella specie

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca c.f. 80185250588, Viale Trastevere, 76/A - 00153 Roma (RM)
urp@postacert.istruzione.it,



Ufficio Scolastico Provinciale di Ferrara, Via Madama, 35, Ferrara
FE csafe@postacert.istruzione.it domiciliato ex lege presso l'Avvocatura
dello Stato, di Bolognaads.bo@mailcert.avvocaturastato.it

Sul punto, si rileva che la tradizionale notifica per pubblici proclami sia oltre modo onerosa per la parte ricorrente, e comunque, secondo Consiglio di Stato 19/2/1990, n. 106, la stessa non appare comunque idonea allo scopo, non potendosi ragionevolmente invocarsi un onere di diligenza media del cittadino potenziale convenuto in giudizio di prendere visione costante del foglio degli annunci legali provinciali o della G.U.

Che al contrario, il sito istituzionale del Ministero, sede locale, è invece costantemente seguito da tutti i candidati/aspiranti alle graduatorie in quanto oggi mezzo di comunicazione ufficiale, quale anche strumento di pubblicazione dei singoli provvedimenti.

Che pertanto, tale mezzo appare il più idoneo ai fini che qui interessano.

Ritenuto quanto sopra, la presente difesa

FA ISTANZA

affinché l'Ill.mo Giudicante, valutata l'opportunità di autorizzare la notifica ai sensi dell'art. 151 c.p.c., anche in alternativa alla tradizionale notifica per pubblici proclami, voglia autorizzare la notificazione del presente ricorso:

a) quanto al MIUR convenuto: mediante notifica di copia dell'atto all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di competenza;

b) quanto ai controinteressati: disporre che il presente atto e l'emanando decreto di fissazione udienza sia pubblicato sul sito dell'amministrazione resistente e in via alternativa o cumulativa a:



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca c.f.
80185250588, Viale Trastevere, 76/A - 00153 Roma (RM)
urp@postacert.istruzione.it,

Ufficio Scolastico Provinciale di Ferrara, Via Madama, 35, Ferrara
FE csafe@postacert.istruzione.it domiciliato ex lege presso l'Avvocatura
dello Stato, di Bolognaads.bo@mailcert.avvocaturastato.it

Stante l'indisponibilità del Ministero a comunicare i nominativi ed
i relativi indirizzi di residenza dei soggetti controinteressati;

stante l'impossibilità oggettiva di procedere con la notifica nei
confronti dei controinteressati e visto il numero elevato di soggetti
controinteressati, chiede con la presente istanza, sussistendone i
presupposti indicati all'art. 151 c.p.c., di essere autorizzati, ai sensi della
predetta norma, alla notifica del presente ricorso e del decreto di
fissazione dell'udienza a tutti i potenziali controinteressati tramite
pubblicazione del ricorso e del decreto di fissazione udienza sul sito
internetdedicato del MIUR e/o degli uffici scolastici regionali e provinciali,
stante la impossibilità materiale di reperire in tempo utile gli indirizzi di
tutti coloro che sono collocati in graduatoria.

Sul punto si precisa che la scrivente difesa ha provveduto a
richiedere formalmente al Ministero dell'Istruzione a mezzo posta
elettronica certificata i dati anagrafici e i dati della residenza relativi ai
controinteressati al fine di provvedere alla notifica del ricorso giudiziale.

Con osservanza,

Isola del Liri, 23.02.2022

Avv. Antonio Rosario Bongarzone

Avv. Paolo Zinzi

