

STUDIO LEGALE
AVV. ANTONIO ROSARIO DE CRESCENZO

Via delle Ville, 4 – P.co Mandarino - 81100 CASERTA

Tel. e Fax. 0823-27.93.00

P.E.C.: avv.antoniodecrescenzo@pec.it

www.studiolegaledecrescenzo.com

TRIBUNALE ORDINARIO DI POTENZA

Sezione Lavoro e Previdenza

RICORSO EX ART. 414 C.P.C.

Con contestuale istanza per la determinazione delle modalità di notificazione ex art. 151 c.p.c.

Per: **D'ONOFRIO Giovanna**, nata a Policoro (MT) il 27/01/1975 e residente in Salerno alla Via V. Laspro n. 32, c.f. DNFGNN75A67G786I, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Rosario De Crescenzo (cod. fisc. DCRNNR76P10B963A) del Foro di Santa Maria Capua Vetere e con lo stesso elettivamente domiciliata in Caserta alla via Delle Ville n° 4, giusta procura speciale rilasciata ai sensi dell'art. 83, terzo comma c.p.c., allegata al presente ricorso.

Il sottoscritto avvocato dichiara di voler ricevere le comunicazioni e/o notificazioni relative al presente procedimento al seguente indirizzo di Posta Elettronica Certificata (P.E.C.) **avv.antoniodecrescenzo@pec.it**, oppure a mezzo telefax al seguente recapito: 08231764430.

-Ricorrente -

Contro

- il **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro p.t.;

- l'**Ufficio Scolastico Regionale per la Basilicata - Ambito Territoriale Provinciale di Potenza**, in persona del Dirigente p.t.,

- Resistenti -

E nei confronti

di tutti i docenti inclusi, relativamente alle classi di concorso A043 (Italiano, storia, educazione civica e geografia nella scuola media) e A050 (Lettere negli istituti di istruzione superiore), nella III o nella IV fascia aggiuntiva delle Graduatorie ad Esaurimento istituite per la provincia di Potenza, con validità per il triennio scolastico 2014-2017, che, per l'ipotesi di accoglimento del presente ricorso, verrebbero ad essere scavalcati in detta graduatoria per posizione e punteggio a seguito dell'inserimento in essa della ricorrente

- potenziali resistenti -

per l'accertamento

del diritto della ricorrente all'inserimento a pieno titolo nella III o nella IV fascia aggiuntiva della Graduatoria ad Esaurimento istituita per la provincia di Potenza, relativamente alle classi di concorso A043 (Italiano, storia, educazione civica e geografia nella scuola media) ed A050 (Lettere negli istituti di istruzione superiore), per la quali la docente istante è munita di specifica abilitazione all'insegnamento, nella posizione corrispondente al punteggio effettivamente spettante e, per



l'effetto, del diritto della ricorrente alla collocazione, con il medesimo punteggio, nella I^a fascia delle corrispondenti graduatorie di circolo e di istituto.

FATTO

La ricorrente è docente abilitata all'insegnamento nella scuola pubblica per le materie di cui alle classi di concorso A043 (Italiano, storia, educazione civica e geografia nella scuola media) ed A050 (Lettere negli istituti di istruzione superiore), per aver frequentato e superato i nuovi Percorsi Abilitanti Speciali (P.A.S.) avviati dal Ministero dell'Istruzione con D.M. n. 249/2010, come integrato e modificato dal successivo D.M. n. 81/2013, riservati ai docenti precari con almeno "tre anni" di servizio pregresso (**all. 1**).

Pur avendo completato il proprio percorso di studi e conseguito il medesimo titolo abilitante posseduto dai docenti già inseriti nelle **graduatorie provinciali ad esaurimento** del personale docente (**G.A.E.**) e potendo vantare, altresì, pluriennale esperienza di servizio alle dipendenze del M.I.U.R., per effetto dei provvedimenti ministeriali di seguito specificati, ella è rimasta esclusa dalle citate graduatorie, che, com'è noto, sono utilizzate dal Ministero resistente sia per le assunzioni in ruolo sul 50% dei posti annualmente autorizzati, che per il conferimento delle supplenze annuali ¹.

E difatti, con nota prot. n. 999 del 9 aprile 2014, il MIUR ha diramato il **D.M. n. 235 del 01/04/2014** recante l'indizione delle procedure di "**aggiornamento**" delle graduatorie provinciali ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, *lett. C*), della legge 27 dicembre 2006 n. 296 del personale docente ed educativo valevoli per il triennio scolastico 2014-2017, che **ha escluso la possibilità di integrazione di tali elenchi con l'inserimento di nuovi abilitati** (**all. 2**).

Allo stesso modo, il successivo **D.M. 325/2015 del 4 giugno 2015 (all. 3)**, regolante lo scioglimento delle riserve da parte degli aspiranti già inclusi con riserva nelle graduatorie ad esaurimento valide per il triennio 2014/2017, non ha previsto la possibilità di iscrizione in tali elenchi dei docenti che avessero conseguito entro la data di pubblicazione del relativo bando uno dei nuovi titoli abilitanti di cui ai DD.MM. n. 249/2010 e n. 81/2013, neppure nella cosiddetta IV Fascia aggiuntiva.

Pertanto, con una scelta del tutto arbitraria quanto illegittima per quanto si dirà in seguito, il valore abilitante del titolo culturale conseguito dalla ricorrente è stato circoscritto ai soli fini dell'accesso alla II fascia delle diverse Graduatorie di Circolo e di Istituto ², che sono invece utilizzate per il conferimento delle supplenze temporanee brevi e saltuarie, previa individuazione e nomina da parte dei Dirigenti Scolastici, recentemente aggiornate con validità fino all'a.s. 2017, in virtù del D.M. n. 353 del 22 maggio 2014 (**all. 4**).

Sebbene nella II fascia di tali elenchi siano collocati i docenti muniti di abilitazione, trattandosi di graduatorie "interne" destinate esclusivamente all'assegnazione delle supplenze temporanee con nomina da parte dei Dirigenti scolastici, la situazione della ricorrente è rimasta sostanzialmente invariata rispetto all'esperienza lavorativa pregressa, tenuto conto che ella, prima del conseguimento dell'abilitazione, era già inserita nella III fascia delle medesime graduatorie di istituto (riservata

¹ Art. 1 della Legge n. 124/99

² D.M. n. 131/2007, art. 5.



invece ai docenti non abilitati), che pure consente agli aspiranti ivi collocati di conseguire incarichi di supplenza mediante stipula di contratti a termine.

Ciò detto, giova premettere che l'esclusione qui censurata, in realtà, trova fondamento nel D.M. n. 81 del 25 marzo 2013, avente ad oggetto "Regolamento recante modifiche al Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 10 settembre 2010, n. 249, ove pure è stato espressamente previsto **che i titoli di abilitazione conseguiti al termine dei nuovi percorsi formativi (P.A.S. e T.F.A.) non consentono l'inserimento nelle graduatorie a esaurimento, ma danno accesso esclusivamente alla II fascia delle graduatorie di istituto** (all. 5 e 6).

All'esito delle procedure di aggiornamento delle graduatorie provinciali ad esaurimento (G.A.E.) indette con il richiamato D.M. 235/2014, le diramazioni territoriali del Ministero resistente hanno provveduto alla pubblicazione di detti elenchi in via definitiva.

A ciò ha provveduto anche il resistente Ambito Territoriale Provinciale di Potenza, che con **decreto dirigenziale prot. n. 3976/U del 22/08/2014** ha approvato e pubblicato le Graduatorie ad Esaurimento relative al personale docente ed educativo delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado della provincia di Potenza, con validità per il triennio scolastico 2014-2017 (all. 7).

Graduatorie, poi, ulteriormente integrate ed aggiornate all'esito delle "operazioni annuali" indette con il successivo D.M. 325/2015 del 4 giugno 2015.

Ebbene, posto che la ricorrente rientra nel novero dei circa 140 mila docenti neo abilitati con i nuovi percorsi formativi (P.A.S. e T.F.A.) ai quali il Ministero dell'istruzione, mediante l'adozione dei sopra richiamati provvedimenti, ha negato l'accesso alle graduatorie in questione e dunque la possibilità di essere stabilizzati, e considerato che comunque, nell'attuale contesto, le graduatorie ad esaurimento rappresentano ancora (insieme al concorso ordinario) **uno dei due canali di reclutamento disciplinati da legislazione vigente**, ritenendo pertanto di avere titolo all'inclusione in dette graduatorie, l'istante ha provveduto comunque a presentare formale domanda di ammissione al competente Ufficio scolastico territoriale (all. 8).

Al riguardo giova premettere che, con la procedura di aggiornamento delle G.A.E. indetta con il D.M. 235/2014 per il triennio di validità 2014/2017, così come in occasione delle operazioni annuali di ulteriore aggiornamento di cui al citato successivo D.M. 325/2015, il MIUR ha previsto, per la prima volta, che l'inoltro delle domande (possibile solo per i docenti già inclusi nelle GAE !!), dovesse avvenire in via esclusivamente "telematica" e dunque via *web*.

Sicché la ricorrente, intenzionata comunque a produrre domanda, ha visto vanificato il suo tentativo dall'oggettivo impedimento opposto dal sistema informatizzato che, in applicazione dell'art. 1) del medesimo bando, ha consentito l'accesso alla piattaforma informatizzata e dunque la possibilità di presentare l'istanza di ammissione esclusivamente al personale già inserito a pieno titolo nelle G.A.E.

Pertanto, la ricorrente è stata costretta a formalizzare la relativa istanza in formato cartaceo, pur consapevole che, ai sensi di cui agli artt. 10, comma 2, lett. b) del D.M. 235/2014 e dell'art. 4 del



medesimo D.M. n. 325/2015, la stessa sarebbe stata cestinata dall'Amministrazione perché considerata irrituale e quindi irricevibile.

E difatti, la domanda non è stata minimamente scrutinata dall'amministrazione scolastica, per cui con il presente gravame la ricorrente intende rivendicare il proprio diritto all'inserimento nelle citate graduatorie provinciali ad esaurimento, impugnando così l'esclusione perpetrata in suo danno.

Prima di introdurre la disamina del quadro normativo, preme evidenziare che il D.M. n. 235/2014 è stato già sospeso della sua efficacia dal Consiglio di Stato, per effetto di diverse pronunce rese su ricorsi avviati da docenti abilitati P.A.S. o T.F.A. per l'accesso nelle G.A.E., a fronte della decretata ed aprioristica loro esclusione (*cf.* CDS, Sez. VI, ordinanza n.2530/2015; nello stesso senso si veda anche: CDS, Sez. VI, ordinanza n. 5878/2014).

Non solo.

Più di recente, anche a fronte delle successive pronunce declinatorie della giurisdizione del G.A., il Tribunale di Pordenone, in funzione di Giudice del Lavoro, con distinte ordinanze rese all'esito ed in accoglimento di procedimenti d'urgenza avviati ex 700 c.p.c., ha accolto le domande di inclusione in G.A.E. introdotte da taluni docenti abilitati con P.A.S. o T.F.A. ordinario, deducendo la palese disparità di trattamento tra docenti in possesso del medesimo titolo abilitante posta in essere dal MIUR con l'emanazione dei DD.MM. n. 81/2013 e n. 235/2014, con conseguente ed ingiustificata violazione di norme di rango costituzionale, quali l'art. 3 Cost. (*cf.* all. 9 e 10).

È del tutto evidente, dunque, la disparità di trattamento tra docenti abilitati con P.A.S. o T.F.A. già inclusi nelle G.A.E. per effetto del contenzioso avviato, e i docenti che, come l'odierna ricorrente, vi risultano ancora estromessi a causa di una illogica, contraddittoria e disomogenea disciplina normativa di fonte secondaria.

SULLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

Il presente giudizio attiene all'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti istanti.

Preliminarmente, per ragioni di mera completezza ed al fine di fugare ogni dubbio in merito alla competenza del G.O. a conoscere della presente controversia, qui di seguito vengono svolte brevi considerazioni sul tema della giurisdizione.

Premesso che lo stesso lo stesso D.M. n. 235 del 01/04/2014, recante l'indizione delle procedure di “**aggiornamento**” delle graduatorie provinciali ad esaurimento, all'art. 11, comma 6, dispone che: *“Avverso gli atti di aggiornamento delle graduatorie possono essere esperiti i rimedi giurisdizionali ed amministrativi previsti dall'ordinamento. La giurisdizione in materia di graduatorie ad esaurimento è devoluta al Giudice ordinario in funzione di Giudice del Lavoro”*, appare comunque opportuno evidenziare, in breve, come tanto il Tar del Lazio, Sez. III bis (n. 8498/2013), quanto il C.d.S. (v. Adunanza Plenaria n. 11/2011; come pure Cons. Stato, Sez. VI, 4 dicembre 2012, n. 6212; inoltre, di recente, su Ricorso al Pres. della Repubblica, CdS numero affare 00029/2013), hanno devoluto la giurisdizione – per quanto riguarda l'impugnazione delle graduatorie ad esaurimento - al Giudice del Lavoro.



Le motivazioni al riguardo sono chiare: **la specifica richiesta di inserimento in una determinata graduatoria provinciale, non può essere paragonata ad una qualunque procedura concorsuale, per la quale, invece, sarebbe competente il giudice amministrativo.**

Il regime della doppia tutela dopo la sentenza delle SS.UU. n. 27991/2013.

Peraltro, secondo l'ulteriore e recente sentenza delle Sezioni Unite (Cass. SS. UU. del 2013, n. 27991), quando è contestata la legittimità della regolamentazione avuta con disposizioni generali ed astratte (come i decreti ministeriali citati) delle graduatorie ad esaurimento, al fine di ottenere l'annullamento di tale regolamentazione in parte *de qua*, la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo.

Viceversa, non è così quando oggetto del giudizio, come nel caso di specie, sia “la singola collocazione del docente in una determinata graduatoria,” che va perciò sottoposta al giudice ordinario in capo al quale, dunque, permane il potere di “disapplicazione” degli atti amministrativi presupposti, anche eventualmente di natura normativa sub primaria (Cass. Civ., SS.UU n. 27991/13). Pertanto, il docente che si sente leso dalla condotta del MIUR ha due possibili soluzioni alternative fra loro: **o chiede la disapplicazione di una specifica graduatoria provinciale ove non compare incluso al fine di ottenerne l’inserimento, previa disapplicazione degli atti sub-primari; oppure, impugna al giudice amministrativo i soli atti regolamentari per chiederne “l’annullamento”.**

Per di più, il C.d.S. ha ritenuto che: *“il medesimo principio è stato ribadito dalle Sezioni Unite in una recente sentenza (Corte di Cassazione n.3032 dell’8 febbraio 2011), secondo cui la giurisdizione sulla impugnativa delle graduatorie spetta al giudice ordinario perché vengono in questione atti che rientrano tra le determinazioni assunte con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato ai sensi dell’art. 5, comma 2, d.lgs. n.165 del 2001, di fronte ai quali sono configurabili solo diritti soggettivi”* (Ad. Pl. n. 11 del 2011).

Ebbene, tenuto conto che, nel caso di specie, i docenti istanti intendono rivendicare il loro diritto ad essere inclusi nella graduatoria ad esaurimento istituita per la provincia di Caserta per gli aa.ss. 2014/2017, il presente ricorso viene legittimamente promosso dinanzi all’intestato Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Per una migliore comprensione della fattispecie in esame, occorre procedere ad una preliminare breve disamina del quadro normativo di riferimento in materia di reclutamento degli insegnanti della scuola pubblica.

Il sistema generale è disciplinato dalle vigenti disposizioni del Testo Unico in materia di Istruzione approvato con D.lgs n. 297/1994, nel testo come modificato ed integrato dalla Legge n. 124/1999, la quale ha profondamente innovato il sistema di reclutamento degli insegnanti.

Ed invero secondo l'impostazione data dalla succitata fonte normativa, **l'accesso ai ruoli del personale docente avviene per il 50% dei posti mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50%, attingendo dalle ex graduatorie permanenti (oggi trasformate in graduatorie ad esaurimento - G.a.E., in virtù della Legge n. 296/2006).**



In particolare, la graduatoria permanente svolgeva anche l'altra importante funzione di essere lo strumento per il conferimento delle **supplenze annuali**, qualora non sia possibile provvedere alla copertura provvisoria delle cattedre o dei posti di insegnamento con il personale di ruolo delle dotazioni organiche provinciali.

In questo modo gli insegnanti confluiti nelle citate graduatorie, se non assunti nel contingente del 50% dei posti assegnabili, in attesa di essere assunti per scorrimento della graduatoria avevano la possibilità di acquisire la necessaria professionalità attraverso le supplenze annuali.

Le graduatorie per l'insegnamento sono predisposte in ciascuna provincia in relazione agli insegnamenti effettivamente funzionanti nelle scuole del territorio e, ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 7, del Decreto-Legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito con modificazioni nella legge 20 agosto 2001, n. 333, **sono articolate in 3 fasce**, graduate a seconda dei requisiti posseduti dagli aspiranti:

- **PRIMA FASCIA:** riservata, ai sensi dell'art. 401 del D. Lgs. 297/1994 (come sostituito dall'art. 1 della L. 124/1999), ai docenti già inseriti nelle graduatorie dei soppressi concorsi per soli titoli;
- **SECONDA FASCIA:** costituita dai docenti che, alla data di entrata in vigore della legge 124/1999 (25 maggio 1999), possedevano i requisiti per partecipare ai soppressi concorsi per soli titoli;
- **TERZA FASCIA**, numericamente più cospicua: costituita dai docenti che abbiano superato le prove di un precedente concorso per titoli ed esami anche a soli fini abilitativi (come i precedenti) e a quelli che fossero inseriti, alla data di entrata in vigore della L. 124/1999, in una graduatoria per l'assunzione del personale non di ruolo.

In quest'ultima fascia sono stati inseriti, nel tempo, tutti i nuovi aspiranti, ovvero gli idonei dei concorsi a cattedre, e quanti hanno conseguito l'abilitazione al termine delle scuole di specializzazione per l'insegnamento nelle scuole secondarie (SSIS).

La terza fascia delle graduatorie permanenti, in seguito e per effetto delle disposizioni di cui alla Legge 4 giugno 2004, n. 143, è stata **l'unica fascia integrabile con i nuovi aspiranti in possesso di abilitazione/titolo abilitante all'insegnamento comunque acquisito.**

In altre parole, la terza fascia delle graduatorie permanenti, utilizzabile per conferire il 50% delle immissioni in ruolo annualmente autorizzate, ha rappresentato l'approdo ordinario di ogni nuovo percorso di abilitazione in funzione del "doppio canale" di reclutamento previsto dalla legge 124/1999.

Occorre, dunque, ribadire che la **terza fascia della graduatoria** è stata costituita come **fascia aperta** (cioè periodicamente integrabile con in i nuovi abilitati) **e subordinata alla prima e alla seconda fascia**, **configurate invece come fasce ad esaurimento**, ossia chiuse e non integrabili con nessun nuovo ingresso.

Tale clausola di salvaguardia³, invero, ha comportato **la "blindatura" della prima e della seconda fascia della graduatoria**, non permeabili a nuovi inserimenti e, per questo, configurate

³ E, infatti, ai sensi dell'art. 401, comma 2, del Testo Unico:

"[...] le procedure per l'aggiornamento e l'integrazione delle graduatorie permanenti sono improntate a principi di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa salvaguardando comunque le posizioni di coloro che sono già inclusi in graduatoria. [...]"

Inoltre, ai sensi del comma 5 del citato articolo:



come fasce ad esaurimento, riservate agli aspiranti in possesso dei requisiti richiesti dalle norme previgenti per la partecipazione ai soppressi concorsi per soli titoli alla data di entrata in vigore della predetta legge n. 124 del 1999.

L'entrata in vigore della legge n. 124 del 1999, con il "doppio canale" di reclutamento ivi previsto e la quasi contestuale indizione del concorso a cattedre con DD. DD. GG. del 31.3.1999 e del 1.4.1999, ha infatti comportato la necessaria creazione di una terza fascia delle graduatorie, subordinata alle prime due, configurata come fascia aperta e composta da tutti gli aspiranti che fossero risultati idonei nei concorsi a cattedra o che avessero comunque conseguito l'abilitazione⁴.

Successivamente, con la Legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) è stata disposta la trasformazione delle graduatorie provinciali da permanenti ad "esaurimento", laddove all'art. 1, comma 605, lett. c) si è previsto che: *"Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge, le graduatorie permanenti di cui all'articolo 11 del decreto legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito con modificazioni dalla legge n. 1433 del 4 giugno 2004, sono trasformate in graduatorie ad esaurimento"*.

Ebbene, quanto appena riferito sulla genesi storica delle tre fasce delle graduatorie di cui trattasi, rende evidente che la configurazione **AD ESAURIMENTO** delle graduatorie provinciali del personale docente, già operata invero dalla legge 124/1999 per le prime due fasce di tali graduatorie, deve essere intesa anche oggi, alla luce della citata Legge n. 296/2006:

- come volontà del Legislatore di salvaguardare i diritti dei docenti abilitati con le procedure finora realizzate;
- e non come abrogazione o deroga al sistema del "doppio canale" di reclutamento, il cui naturale corollario è la creazione sempre di una fascia subordinata in cui possano confluire tutti i nuovi abilitati e tutti i nuovi docenti risultati idonei nei successivi concorsi.

LA DISCIPLINA DELLE SUPPLENZE SUI POSTI VACANTI E LA DISCIPLINA DELLE SUPPLENZE TEMPORANEE.

L'art. 4 della Legge n. 124/1999 ha dettato, poi, anche la disciplina delle supplenze sia per il personale docente che per quello amministrativo, tecnico e ausiliario e, in particolare, i commi 1, 2, 3 e 6 stabiliscono:

Art. 4 Supplenze

1. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo (...), si provvede

"[...]Le graduatorie permanenti sono utilizzabili soltanto dopo l'esaurimento delle corrispondenti graduatorie compilate ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge 3 maggio 1988, n. 140, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 luglio 1988, n. 246, e trasformate in graduatorie nazionali dall'articolo 8-bis del decreto-legge 6 agosto 1988, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 ottobre 1988, n. 426, nonché delle graduatorie provinciali di cui agli articoli 43 e 44 della legge 20 maggio 1982, n. 270 [...]"

⁴ Il **carattere subordinato** di tale fascia è stato ribadito dall'art. 1, commi 3 e 3-bis, del D.L. n. 97/2004, infine, nel testo convertito nella L. n. 143/2004, a norma del quale:

Art. 3: L'abilitazione conseguita presso le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS) costituisce titolo di accesso solo ai fini dell'inserimento nell'ultimo scaglione delle graduatorie permanenti di cui al comma 1.



mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo.

2. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. (...).

3. Nei casi diversi da quelli previsti ai commi 1 e 2 si provvede con supplenze temporanee.

6. Per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche si utilizzano le graduatorie permanenti di cui all'articolo 401 del testo unico, come sostituito dal comma 6 dell'articolo 1 della presente legge.

Quanto alle supplenze temporanee, dunque (cioè alle supplenze per sostituire personale momentaneamente assente per malattia, infortunio, ecc.), si provvede attingendo dalle diverse graduatorie d'istituto (art. 5 del D.M. 131/2007, che ha apportato modifiche ed integrazioni al D.M. 201/2000).

IL SISTEMA DI RECLUTAMENTO BASATO SULLE GRADUATORIE PERMANENTI COME *CORPUS* NORMATIVO SPECIALE AUTONOMO IN GRADO DI INDIVIDUARE I DOCENTI CUI ATTRIBUIRE LE CATTEDRE E LE SUPPLENZE SECONDO IL CRITERIO DI MERITO (CORTE COSTITUZIONALE SENTENZA N. 41 DEL 2011).

Il descritto quadro normativo rappresenta un insieme di fonti che valgono, per la loro completezza, organicità e funzionalizzazione, a costituire un corpus speciale autonomo disciplinante la materia del reclutamento.

Da questo articolato normativo emerge, innanzitutto, che il legislatore ha mantenuto, per quanto attiene il reclutamento del personale, il c.d. **sistema del doppio canale** in virtù del quale l'accesso ai ruoli avviene per il 50 per cento dei posti mediante concorso per titoli ed esami (D. Lgs. n. 297 del 1994, art. 399) e, per il restante 50 per cento, attingendo dalle graduatorie permanenti (D. Lgs. n. 297 del 1994, art. 400 cit.).

Scopo di tali graduatorie permanenti è quello precipuo, come rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 41 del 2011, d'individuare i docenti da assumere a tempo indeterminato secondo un criterio rigidamente meritocratico⁵.

La graduatoria permanente svolge anche l'altra importante funzione di essere l'unica fonte per il conferimento delle supplenze annuali (con scadenza al 31 agosto di ogni anno) e fino al termine delle attività didattiche (30 giugno), qualora non sia possibile provvedere alla copertura provvisoria della cattedra o dei posti di insegnamento, con il personale docente di ruolo.

⁵ La Corte Costituzionale nella sentenza n. 41/2001 ha infatti precisato: "Dal quadro normativo sopra riportato si evince che la scelta operata dal legislatore con la legge n. 124 del 1999, istitutiva delle graduatorie permanenti, è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito. Ed invero, l'aggiornamento, per mezzo dell'integrazione, delle suddette graduatorie con cadenza biennale, ex art. 1, comma 4, del decreto legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, è finalizzato a consentire ai docenti in esse iscritti di far valere gli eventuali titoli precedentemente non valutati, ovvero quelli conseguiti successivamente all'ultimo aggiornamento, così da migliorare la loro posizione ai fini di un possibile futuro conferimento di un incarico".



In questo modo gli insegnanti confluiti nelle graduatorie permanenti, se non assunti nel contingente del 50% dei posti assegnabili, nell'attesa della indizione di un nuovo concorso a cattedre ovvero di essere assunti per scorrimento della graduatoria permanente, hanno la possibilità di acquisire professionalità attraverso le supplenze e di maturare punteggio di servizio, utile per la progressione nella suddetta graduatoria, cui è correlata l'immissione in ruolo ex art. 399 del T.U. di cui al D. Lgs. n. 297 del 1994 più volte citato.

Dal complesso delle disposizioni esaminate emerge, dunque, che, a legislazione vigente in materia di reclutamento degli insegnanti della scuola pubblica, gli insegnanti abilitati sono utilizzati con supplenze annuali sui posti vacanti e disponibili soltanto perché, acquisendo punteggio di servizio, possono avanzare di posizione in graduatoria e, in tal modo, maturare un'aspettativa giuridicamente rilevante all'assunzione per scorrimento di tali graduatorie.

Più precisamente, secondo l'art. 4 della Legge n. 124/1999, alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo (...), si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo.

Giova rilevare che le procedure concorsuali, tuttavia, hanno avuto un periodo di interruzione di quasi tredici anni, successivamente al concorso bandito nel 1999 – in corrispondenza con l'approvazione della legge n. 124 del 1999 – e sono state riavviate con il concorso bandito nel 2012.

SUL SISTEMA DI FORMAZIONE INIZIALE DEI DOCENTI

Orbene, il nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti è stato introdotto con il **Tirocinio Formativo Attivo (T.F.A.)** disciplinato dal D.M. n. 249/2010, nonché con l'indizione dei **Percorsi Abilitanti Speciali (P.A.S.)** di cui agli artt. 15, comma 1 *bis* e segg., 16 *bis* e 16 *ter* del D.M. 249/2010, come modificato ed integrato dal D.M. n. 81/2013, che nell'ambito del complessivo processo di riforma della scuola pubblica, ha regolamentato i requisiti e le nuove modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado.

Il primo ciclo dei Tirocini Formativi Attivi (TFA) di cui al D.M. 249/2010, quali corsi a numero programmato di durata annuale di preparazione all'insegnamento istituiti dalle università, che, all'esito di un esame finale, attribuiscono i titoli di abilitazione all'insegnamento di cui ai DD.MM 39/1998 e 22/2005, è stato avviato nell'anno accademico 2012/2013.

Quanto ai P.A.S., invece, **riservati ai docenti sprovvisti di abilitazione che abbiano maturato almeno tre anni di servizio**, essi sono stati indetti per la prima volta con il D.D.G. n. 58 del 30/07/2013.

Di assoluto rilievo ai fini della presente controversia è la circostanza per cui, mentre giungeva a conclusione il primo ciclo dei T.F.A. e si attendeva il decreto ministeriale per l'avvio dei P.A.S., con D.M. n. 81 del 25 marzo 2013 avente ad oggetto “Regolamento recante modifiche al Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 10 settembre 2010, n. 249, è stato espressamente previsto che i titoli di abilitazione conseguiti al termine dei percorsi



formativi suddetti non consentono l'inserimento nelle Graduatorie a Esaurimento, ma danno accesso esclusivamente alla II fascia delle graduatorie di istituto di cui all'art. 5 del D.M. 131/07 (art. 4, che modifica l'art. 15 del D.M. 249/2010 introducendo il comma 27-bis).

Su tale scia, con nota prot. n. 999 del 9 aprile 2014, il MIUR ha diramato il **D.M. n. 235 del 01/04/2014** recante l'indizione delle procedure di “**aggiornamento**” delle graduatorie provinciali ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. C, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 del personale docente ed educativo valevoli per il triennio scolastico 2014-2017, che **ha escluso la possibilità di integrazione di tali elenchi con l'inserimento di nuovi abilitati o con l'inclusione (con riserva) degli abilitandi che, come l'odierno istante, hanno avuto accesso ai nuovi percorsi formativi.**

Allo stesso modo, anche il D.M. 325 del 4 giugno 2015 relativo alle operazioni di aggiornamento annuale per l'a.s. 2015/2016, ha negato la possibilità di nuove inclusioni nelle GAE.

L'accesso alle G.a.E., dunque, è stato negato, fra gli altri, anche ai molti aspiranti docenti che, come l'odierna ricorrente, hanno conseguito l'abilitazione tramite la frequentazione ed il superamento dei **Percorsi Abilitanti Speciali (P.A.S.)** di cui ai DD.MM. n. 249/2010 e n. 81/2013.

L'ISTITUZIONE DELLA IV FASCIA COME CONFERMA DEL “DOPPIO CANALE” DI ASSUNZIONE, INTESO QUALE *CORPUS* NORMATIVO SPECIALE DISCIPLINANTE LA MATERIA DEL RECLUTAMENTO NELLA SCUOLA PUBBLICA.

L'art. 1, comma 605, della legge 296/2006⁶, dunque, con il dichiarato intento di “*dare adeguata soluzione al fenomeno del precariato storico*”, ha trasformato **anche** la terza fascia delle graduatorie in graduatoria ad esaurimento, escludendo (ma solo in linea di principio, come vedremo) la possibilità di nuovi inserimenti, così come successivamente ribadito dall'art. 9, comma 20, della legge 12 luglio 2011, n. 106, nonché dall'art. 14, comma 2-ter, della legge 24 febbraio 2012, n. 14.

La suddetta disposizione legislativa, dunque, ha definito la terza fascia delle graduatorie come graduatoria “a esaurimento” proprio perché, a decorrere dal 2007, **non sarebbe stato più consentito l'inserimento di nuovi aspiranti candidati prima dell'immissione in ruolo dei già inseriti**, per i quali è stato previsto un **piano pluriennale di assunzione** a tempo indeterminato.

⁶ «Per meglio qualificare il ruolo e l'attività dell'amministrazione scolastica attraverso misure e investimenti, anche di carattere strutturale, che consentano il razionale utilizzo della spesa e diano maggiore efficacia ed efficienza al sistema dell'istruzione, con uno o più decreti del Ministro della pubblica istruzione sono adottati interventi concernenti: ... c) la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente per gli anni 2007-2009, (...), per complessive 150.000 unità, al fine di **dare adeguata soluzione al fenomeno del precariato storico** e di evitarne la ricostituzione, di stabilizzare e rendere più funzionali gli assetti scolastici, di attivare **azioni tese ad abbassare l'età media del personale docente**. (...). Contestualmente all'applicazione del piano triennale, il Ministro della pubblica istruzione realizza un'attività di monitoraggio sui cui risultati, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, anche **al fine di individuare nuove modalità di formazione e abilitazione e di innovare e aggiornare gli attuali sistemi di reclutamento del personale docente, nonché di verificare, al fine della gestione della fase transitoria, l'opportunità di procedere a eventuali adattamenti in relazione a quanto previsto nei periodi successivi**. Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge **le graduatorie permanenti di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, sono trasformate in graduatorie ad esaurimento. Sono fatti salvi gli inserimenti nelle stesse graduatorie da effettuare per il biennio 2007-2008 per i docenti già in possesso di abilitazione, e con riserva del conseguimento del titolo di abilitazione, per i docenti che frequentano, alla data di entrata in vigore della presente legge, i corsi abilitanti speciali indetti ai sensi del predetto decreto-legge n. 97 del 2004, i corsi presso le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SISS), i corsi biennali accademici di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), i corsi di didattica della musica**».



La Legge finanziaria n. 296/06, dunque, ha inteso semplicemente determinare la chiusura a inserimenti di nuovi abilitati nella terza fascia della graduatoria.

Ed invero, la locuzione usata dal legislatore, facendo specifico riferimento alla possibilità di un ingresso *ex novo*, ulteriore e definitivo, nella terza fascia delle graduatorie, non può essere piegata – se non sulla base di un’arbitraria estensione del suo significato – al punto da cogliervi un’abrogazione del “doppio canale” di reclutamento per i nuovi abilitati dopo la suddetta conformazione ad esaurimento della terza fascia.

La perdurante vigenza del doppio canale di reclutamento, il cui naturale corollario – lo si ripete - è la creazione di una fascia subordinata in cui possano confluire tutti i nuovi abilitati e tutti i nuovi docenti risultati idonei nei successivi concorsi, è stata del resto confermata dalla Legge n. 14 del 24 febbraio 2012, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216.

Tale legge ha introdotto la norma di cui all’articolo 14, comma 2-ter, ai sensi del quale:

*“Fermo restando che le graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 1, commi 605, lettera c), e 607, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, restano chiuse, limitatamente ai docenti che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), il secondo e il terzo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle classi di concorso 31/A e 32/A e di strumento musicale nella scuola media della classe di concorso 77/A, nonché i corsi di laurea in scienze della formazione primaria negli anni accademici 2008-2009, 2009- 2010 e 2010-2011, è istituita una **fascia aggiuntiva** alle predette graduatorie”.*

Non può certo sfuggire l’analogia esistente tra:

- L’ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 124 DEL 1999, con la conseguente definizione ad esaurimento delle prime due fasce delle graduatorie (a salvaguardia dei percorsi di abilitazione già intrapresi secondo la previgente disciplina) e la creazione di una fascia aggiuntiva e subordinata (la terza) in cui far confluire tutti i nuovi aspiranti abilitati o idonei nei concorsi in via di svolgimento.
- E L’ENTRATA IN VIGORE DELL’ART. 1, COMMA 605, DELLA L. 296/2006, IN COMBINATO DISPOSTO CON L’ARTICOLO 14, COMMA 2-TER, DEL D.L. 216/2011, con la correlata definizione ad esaurimento della terza fascia delle graduatorie (a salvaguardia dei percorsi di abilitazione già intrapresi secondo la previgente disciplina) e la creazione di una **fascia aggiuntiva e subordinata (la quarta)**, in cui far confluire tutti i nuovi aspiranti abilitati o idonei nei concorsi in via di svolgimento.

In tal senso, l’espressione *“Fermo restando che le graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 1, commi 605, lettera c), e 607, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, restano chiuse”*, contenuta nel D.L. 216/2011, non può che essere intesa come volontà di “BLINDARE” SOLTANTO LA TERZA FASCIA della graduatoria, e ciò proprio per realizzare il precetto normativo di cui all’art. 401, comma 2, del Testo Unico, secondo cui *“[...] le procedure per l'aggiornamento e l'integrazione delle graduatorie sono improntate a principi di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa salvaguardando comunque le posizioni di coloro che sono già inclusi in graduatoria. [...]”.*



Si noti, inoltre, che la CHIUSURA DELLE FASCE PREGRESSE (cioè la loro definizione ad esaurimento) e la CREAZIONE DI UNA FASCIA SUBORDINATA E APERTA è sempre avvenuta in correlazione con la riforma dei sistemi di formazione iniziale.

I criteri relativi all'istituzione della scuola di specializzazione per l'insegnamento nelle scuole secondarie, infatti, sono stati recati dall'art. 4 del D.M. 26 maggio 1998, mentre la Legge n. 244/2007 ha previsto un regolamento per la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale, poi scaturito nella previsione dei TFA e dei P.A.S.

Tali modifiche delle procedure di formazione iniziale, inoltre, si sono sempre accompagnate all'indizione di procedure concorsuali riservate ai docenti abilitati secondo le vecchie regole:

- CONCORSO A CATTEDRE di cui ai DD.DD.GG. del 31.3.1999 e del 1.4.1999;
- NUOVO CONCORSO DI CUI AL D.D.G. N. 82 DEL 24 SETTEMBRE 2012.

Tutto ciò considerato, a nessuno può sfuggire che l'elencazione normativa dei docenti che hanno titolo all'inserimento nella quarta fascia delle graduatorie (docenti che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), il secondo e il terzo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle classi di concorso 31/A e 32/A e di strumento musicale nella scuola media della classe di concorso 77/A, nonché i corsi di laurea in scienze della formazione primaria negli anni accademici 2008-2009, 2009- 2010 e 2010-2011) è meramente ricognitiva di TUTTE le procedure di abilitazioni avviate DOPO L'INGRESSO in graduatoria:

- dei docenti che avevano frequentato il IX ciclo SSIS o i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), attivati nell'anno accademico 2007/2008 (ai sensi dell'articolo 5-bis del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137).
- dei docenti iscritti nell'anno accademico 2007/2008 al corso di laurea in scienze della formazione primaria e ai corsi quadriennali di didattica della musica (ai sensi del comma 3 del suddetto articolo 5-bis del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137)⁷.

In altri termini, **l'articolo 14, comma 2-ter, del D.L. 216/2011 ha consentito l'inserimento nella fascia aggiuntiva per TUTTI i docenti che avevano conseguito l'abilitazione DOPO la trasformazione delle graduatorie da permanenti ad esaurimento.**

Lo sbocco naturale di ogni percorso di abilitazione nelle graduatorie per cui è causa, seppure in fascia aggiuntiva, con tutta evidenza, ha lo scopo di rispettare il collegamento esistente tra il sistema di formazione iniziale e il sistema di reclutamento basato sul doppio canale e, quindi, anche sullo scorrimento delle graduatorie degli idonei e degli abilitati.

È del pari evidente che tale norma, considerata la sua natura ricognitiva delle abilitazioni già conseguite dopo la definizione delle graduatorie ad esaurimento, non poteva contemplare la categoria dei docenti abilitati con P.A.S e TFA, per l'ovvia ragione per cui – al momento

⁷ Si noti, peraltro, che i docenti che avevano frequentato il **IX ciclo SSIS** o i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), attivati nell'anno accademico 2007/2008, così come i docenti iscritti nell'anno accademico 2007/2008 al corso di laurea in **scienze della formazione primaria** e ai corsi quadriennali di didattica della musica, invero, **sono confluiti nelle graduatorie di che trattasi dopo la loro configurazione ad esaurimento.**



dell'entrata in vigore della legge n. 14 del 24 febbraio 2012 - non vi era alcun docente abilitato con i corsi di Tirocinio Formativo Attivo.

Sulla scorta di tali premesse, la docente odierna istante propone il presente ricorso, che va articolato alla luce dei seguenti motivi in

DIRITTO

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 2 DELLA LEGGE N. 124/99; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 399 E 401 DEL D.LGS 297/94; ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA' MANIFESTA, PER MANIFESTA INGIUSTIZIA E PER DISPARITA' DI TRATTAMENTO; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 E 51 COST.

Giova sin da subito rammentare che, in relazione a fattispecie analoghe a quella per cui oggi è processo, sussistono già diverse pronunce rese sia dai Giudici Amministrativi che dai Tribunali ordinari, che hanno riconosciuto il diritto dei docenti abilitati con i nuovi percorsi formativi (P.A.S. o T.F.A.) all'inclusione nelle Graduatorie provinciali ad Esaurimento (G.A.E.) istituite con validità triennale per gli aa.ss. 2014-2017.

Dapprima il Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con due recenti ordinanze (n. 5878/2014 e n. 2530/2015) ha disposto l'ammissione con riserva dei docenti abilitati con i P.A.S. nelle graduatoria provinciale ad esaurimento.

Segnatamente, nell'ordinanza 2530/15 si statuisce: *“Lette le ordinanze della Sezione nn. 5512, 5513, 5514 e 4834 del 2014, pronunciate su fattispecie analoghe a quella odierna; considerato che a un primo esame la complessità delle questioni giuridiche proposte, con particolare riferimento alla questione relativa alla non omogeneità di trattamento con riguardo alle varie posizioni coinvolte esige un'approfondita valutazione che solo un esame della controversia nel merito può garantire; che l'interesse delle parti appellanti va tutelata mediante l'ammissione con riserva nella graduatoria provinciale a esaurimento”*.

La mancata inclusione in graduatoria, infatti, così come sostenuto dal Consiglio di Stato nell'ordinanza n. 4834/2014, avrebbe impedito ai ricorrenti di “aspirare alla progressione in graduatoria cui è correlata l'ammissione in ruolo”, condannandoli ad uno stato di precariato permanente, in assenza, altresì, della previsione di una norma di salvaguardia per i nuovi abilitati.

Più di recente, invece, il Tribunale di Pordenone, in funzione di Giudice del Lavoro, con distinte ordinanze rese all'esito ed in accoglimento di procedimenti d'urgenza avviati ex 700 c.p.c., ha accolto le domande di inclusione in G.A.E. introdotte da taluni docenti abilitati con P.A.S. o T.F.A. ordinario, deducendo la palese disparità di trattamento tra docenti in possesso del medesimo titolo abilitante posta in essere dal MIUR con l'emanazione dei DD.MM. n. 81/2013 e n. 235/2014, con conseguente ed ingiustificata violazione di norme di rango costituzionale, quali l'art. 3 Cost. (**Trib. Pordenone, ordinanze del 02/11/2015 – cfr. doc. 9 e 10**).



1.1. Ciò premesso, deve essere rilevato che con l'intento di non alimentare ulteriormente il precariato e salvaguardare i diritti dei docenti abilitati, il Legislatore, mediante l'emanazione della **Legge n. 296/2006** (art. 1, comma 605, lett. c), ha deciso di trasformare le graduatorie permanenti di cui si è detto in **Graduatorie ad Esaurimento**, escludendo così (ma solo in linea di principio !!) la possibilità di ogni nuovo inserimento, con l'eccezione dei soli docenti che avessero conseguito una delle suddette abilitazioni alla data di entrata in vigore della stessa legge **o che stessero completando uno dei previsti percorsi formativi abilitanti.**

E difatti, lo stesso Legislatore, all'art. 1, comma 605 della suddetta Legge 296/2006, ha previsto una "fase transitoria", il cui scopo era quello di sanare la condizione degli aspiranti docenti che avessero iniziato il proprio percorso di abilitazione prima del varo del "nuovo sistema di formazione e reclutamento degli insegnanti.

Occorre infatti osservare che, fino all'anno accademico 2010/2011, ossia prima dell'avvio del nuovo sistema di formazione degli insegnanti attraverso il T.F.A. di cui all'art. 2, comma 416, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, poi regolato ed attuato dalle disposizioni di cui ai DD.MM. n. 249/2010 e n. 81/2013, le Facoltà di Scienze della Formazione Primaria e i Conservatori di Musica avevano avviato i corsi abilitanti con modalità identiche rispetto a quelli precedenti.

Pertanto, in relazione alla necessità di gestire la fase transitoria, il Legislatore ha aperto **un primo varco** nel sistema delle graduatorie ad esaurimento (G.a.E.) grazie all'art. 5-bis del D.L. 1 settembre 2008, n. 137, convertito con modificazioni nella Legge 30 ottobre 2008, n. 169, grazie al quale i docenti che avessero nel frattempo frequentato il IX ciclo S.S.I.S. o i corsi biennali di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID) attivati nell'anno accademico 2007/2008, hanno potuto iscriversi "a pieno titolo" nelle graduatorie ad esaurimento.

Inoltre, il comma 3) del citato articolo 5-bis della L. 169/2008, ha anche stabilito che: *"[...] possono chiedere l'iscrizione con riserva nelle suddette graduatorie coloro che si sono iscritti nell'anno accademico 2007/2008 al corso di laurea in scienze della formazione primaria e ai corsi quadriennali di didattica della musica; la riserva è sciolta all'atto del conseguimento dell'abilitazione relativa al corso di laurea e ai corsi quadriennali sopra indicati e la collocazione in graduatoria è disposta sulla base dei punteggi attribuiti ai titoli posseduti [...]"*.

Questo primo "adattamento", tuttavia, ha creato un'iniziale ed evidente **disparità di trattamento** tra le categorie di docenti immatricolati nel 2007/2008, che sono stati inseriti nelle G.a.E., e le categorie di docenti immatricolati dal 2008/2009 in poi, nonostante entrambe le categorie di docenti avessero intrapreso il percorso di abilitazione con il vecchio sistema di formazione iniziale dei docenti, in vigore fino al varo del nuovo regime di formazione e reclutamento di cui al citato D.M. n. 249/2010, recante appunto disposizioni per la *"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"*.

Successivamente, la Legge n. 14 del 24 febbraio 2012, di conversione del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, ha aperto un **secondo varco di accesso alle G.a.E.** introducendo la norma di cui all'art. 14, comma 2-ter, ai sensi della quale: *"fermo restando che le graduatorie ad esaurimento di cui*



all'art. 1, commi 605, lettera c), e 607 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, restano chiuse, limitatamente ai docenti che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), il secondo e il terzo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle classi di concorso 31A e 32A e di strumento musicale nella scuola media della classe di concorso 77°, nonché i corsi di laurea in scienze della formazione primaria negli anni accademici 2008/2009-2009/2010 e 2010/2011, è istituita una fascia aggiuntiva alle predette graduatorie”.

Le disposizioni della predetta legge sono poi confluite nel D.M. 53/2012, il quale, all'art. 1, comma 1, ha previsto che i docenti che negli anni accademici 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011 avessero conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), il secondo e il terzo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle c.d.c. 31/A e 32/A e di strumento musicale nella scuola media della c.d.c. 77/A, nonché i corsi di laurea in Scienze della Formazione Primaria, nel periodo temporale compreso tra il 19 giugno 2012 e il 10 luglio 2012 avrebbero potuto presentare domanda di “inclusione” in una “fascia aggiuntiva alla III fascia” delle graduatorie ad esaurimento costituite in applicazione del D.M. 12 maggio 2011, n. 44, modificato dal D.M. 26 maggio 2011 n. 47.

Dalla ricostruzione del quadro normativo e regolamentare che disciplina la materia del reclutamento del personale docente, appare evidente, quindi, che lo scopo precipuo della Legge 296/2006 è stato quello di non alimentare ulteriormente il fenomeno precariato e di salvaguardare i diritti dei docenti abilitati con le procedure abilitanti fino a quel momento realizzate.

1.2 Orbene, il nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti, come già anticipato in premessa, è stato introdotto con il **Tirocinio Formativo Attivo (T.F.A.)** disciplinato dal D.M. n. 249/2010, nonché con l'indizione dei **Percorsi Abilitanti Speciali (P.A.S.)** di cui agli artt. 15, comma 1 *bis* e segg., 16 *bis* e 16 *ter* del D.M. 249/2010, come modificato ed integrato dal D.M. n. 81/2013, che nelle more del complessivo processo di riforma della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti, ha regolamentato i requisiti e le modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado.

Il primo ciclo dei Tirocini Formativi Attivi (TFA) di cui al D.M. 249/2010, quali corsi a numero programmato di durata annuale di preparazione all'insegnamento istituiti dalle università, che, all'esito di un esame finale, attribuiscono i titoli di abilitazione all'insegnamento di cui ai DD.MM 39/1998 e 22/2005, è stato avviato nell'anno accademico 2012/2013.

Quanto ai P.A.S., invece, **riservati ai docenti sprovvisti di abilitazione che abbiano maturato almeno tre anni di servizio**, essi sono stati indetti per la prima volta con il D.D.G. n. 58 del 30/07/2013.

Ebbene, mentre giungeva a conclusione il primo ciclo dei T.F.A. e si attendeva il decreto ministeriale per l'avvio dei P.A.S., con **D.M. n. 81 del 25 marzo 2013** avente ad oggetto “Regolamento recante



modifiche al Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 10 settembre 2010, n. 249, è stato espressamente previsto che **i titoli di abilitazione conseguiti al termine dei percorsi formativi suddetti non consentono l'inserimento nelle graduatorie a esaurimento, ma danno accesso esclusivamente alla II fascia delle graduatorie di istituto di cui all'art. 5 del D.M. 131/07** (art. 4, che modifica l'art. 15 del D.M. 249/2010 introducendo il comma 27-bis).

Su tale scia, con nota prot. n. 999 del 9 aprile 2014, il MIUR ha diramato il D.M. n. 235 del 01/04/2014 recante l'indizione delle procedure di "aggiornamento" delle graduatorie provinciali ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. C, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 del personale docente ed educativo valevoli per il triennio scolastico 2014-2017, che ha escluso la possibilità di integrazione di tali elenchi con l'inserimento di nuovi abilitati o con l'inclusione (con riserva) degli abilitandi che, come l'odierno istante, hanno avuto accesso ai nuovi percorsi formativi.

Allo stesso modo, il successivo D.M. 325/2015 del 4 giugno 2015 (cfr. doc. 3), regolante lo scioglimento delle riserve da parte degli aspiranti già inclusi con riserva nelle graduatorie ad esaurimento valide per il triennio 2014/2017, non ha previsto la possibilità di iscrizione in tali elenchi dei docenti muniti di uno dei nuovi titoli abilitanti di cui ai DD.MM. n. 249/2010 e n. 81/2013, neppure nella cosiddetta IV Fascia aggiuntiva.

Ebbene, dalla lettura delle disposizioni di cui ai citati decreti, emerge infatti che l'accesso alle G.a.E. è stato negato, fra gli altri, anche ai molti aspiranti docenti che, come la ricorrente, hanno avuto accesso ai **Percorsi Abilitanti Speciali (P.A.S.)** di cui ai DD.MM. n. 249/2010 e n. 81/2013.

La docente istante, infatti, ha intrapreso e concluso con successo il percorso formativo indetto dal Miur con il suddetto D.M. n. 81/2013 ed ha pertanto conseguito un titolo di abilitazione **che in nulla differisce** rispetto a quello posseduto dagli aspiranti docenti già inseriti in G.a.E. o che hanno avuto accesso alla IV fascia aggiuntiva delle medesime graduatorie, grazie agli interventi "in sanatoria" di cui si è detto (Legge 169/2008; Legge 14/2012; D.M. 53/2012).

Tuttavia, l'abilitazione conseguita attraverso la frequenza dei Percorsi Abilitanti Speciali (P.A.S.), così come quella ottenuta tramite accesso al primo ciclo dei T.F.A. (Tirocini Formativi Attivi) o quella conseguita al termine dei corsi in S.F.P., risulta sostanzialmente **"declassata"** rispetto alle abilitazioni acquisite da coloro che hanno avuto accesso ai percorsi abilitanti di cui al vecchio sistema di formazione e, in particolare, rispetto a quelle di tutti coloro che in passato hanno frequentato le Scuole di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario (cd. S.S.I.S), ai quali invece, per effetto dei provvedimenti in sanatoria sopra richiamati, è stato garantito l'inserimento nelle Graduatorie ad Esaurimento e dunque la possibilità di accedere al ruolo (stabilizzazione) per scorrimento di tale elenco, in esatta applicazione del sistema di reclutamento (**cd. Doppio canale**) di cui al D.lgs 297/94, nel testo come modificato ed integrato dalla Legge 124/1999.

Ed invero, a differenza di quanto avvenuto in passato, il titolo di abilitazione conseguito tramite P.A.S. (o anche tramite T.F.A. ordinario) garantisce oggi unicamente l'inserimento nella II fascia delle Graduatorie di Istituto (G.I.), dalle quali, com'è noto, si attinge "esclusivamente" ai fini del conferimento delle supplenze temporanee.



L'art. 15, comma 27 *bis* del Decreto Ministeriale n. 249/2010, introdotto con il D.M. n. 81 del 25 marzo 2013, apportando “sostanziali” modifiche al Regolamento sulla Formazioni iniziale degli Insegnati, ha previsto espressamente che: **“i titoli di abilitazione conseguiti al termine dei percorsi di cui al presente decreto non consentono l’inserimento nelle graduatorie ad esaurimento di cui all’art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Essi danno diritto esclusivamente all’iscrizione alla II fascia delle graduatorie di istituto di cui all’art. 5 del decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131, per la specifica classe di concorso, o ambito disciplinare, e costituiscono titolo di ammissione alle procedure concorsuali per titoli ed esami”.**

È del tutto evidente, dunque, come con tale sistema sia stato precluso agli abilitati con T.F.A. ordinario o con P.A.S. l’accesso al ruolo e dunque alla stabilizzazione del loro rapporto di lavoro, non trovando essi ingresso in uno dei “due” canali di reclutamento previsti dall’attuale impianto normativo.

Giova evidenziare, infatti, come, a tutt’oggi, il sistema di reclutamento del personale docente della scuola di ogni ordine e grado è disciplinato dalle disposizioni del Testo Unico in materia di istruzione approvato con D.lgs n. 297/1994, nel testo come modificato ed integrato dalla Legge n. 124/99.

L’accesso ai ruoli del personale docente avviene invero per il 50% dei posti mediante concorsi ordinari per esami e titoli e, per il restante 50%, per “scorrimento” delle graduatorie ad esaurimento di cui all’art. 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, secondo il criterio del più volte citato “doppio canale” di reclutamento.

Ebbene, la “blindatura” delle graduatorie ad esaurimento per gli abilitati o abilitandi con i nuovi percorsi formativi implica, per tali soggetti, la drastica limitazione delle possibilità di accesso al ruolo e dunque alla stabilizzazione lavorativa, potendo costoro a tal fine contare solo ed esclusivamente sulle assunzioni per il tramite del residuale canale concorsuale (art. 4. D.M. n. 81/2013).

Considerato, poi, che l’ultimo concorso a cattedre è stato indetto nel 2012 (D.D.G. n. 82/2012) e che prima di questo l’ultima procedura concorsuale per l’accesso alle carriere dei docenti risale al lontano 1999, ben si comprende l’alea collegabile a tale canale di reclutamento.

Tale situazione appare in assoluto contrasto le disposizioni di cui agli artt. 399 e 401 del D.lgs 297/94 (T.U. in materia di istruzione), nel testo come modificato dalla legge 124/99 (art. 1), atteso che comunque la legge finanziaria del 2007, **con l’introduzione delle graduatorie ad esaurimento, non ha intaccato la suddetta normativa primaria di riferimento in relazione al sistema generale di reclutamento del personale scolastico secondo il principio del cd. “doppio canale”, in ragione del quale l’accesso ai ruoli avviene per il 50% dei posti mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50%, attingendo dalle graduatorie permanenti (oggi ad esaurimento – G.a.E.), secondo il criterio del “merito”.**

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 2 DELLA LEGGE N. 124/99; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 399 E 401 DEL D.LGS 297/94; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 5 DEL D.M. 249/2010; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 2,



COMMA 416, DELLA LEGGE N. 244/2007; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA' MANIFESTA, PER MANIFESTA INGIUSTIZIA E PER DISPARITA' DI TRATTAMENTO; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 E 51 COST.; SULLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA' DELL'ART. 14, COMMA 2 – TER, DELLA LEGGE N. 14 DEL 24 FEBBRAIO 2012, NONCHÉ DELLA STESSA LEGGE N. 296/2006, ART. 1, COMMA 605.

2.1. Come accennato in precedenza, la ricorrente, all'esito del percorso formativo intrapreso ex D.D.G. n. 58 del 30 luglio 2013, ha conseguito un titolo di abilitazione che **in nulla differisce** rispetto a quello posseduto dagli aspiranti docenti già inseriti in G.a.E. o che hanno avuto accesso alla IV fascia aggiuntiva delle medesime graduatorie ad esaurimento, grazie agli interventi “in sanatoria” di cui si è detto (Legge 169/08; Legge 14/2012; D.M. 53/2012; D.M. n. 572/2013) o per effetto dei provvedimenti giudiziali richiamati al precedente capo (CDS, Sez. VI, ordinanza n.2530/2015; nello stesso senso si veda anche: CDS, Sez. VI, ordinanza n. 5878/2014).

Orbene, a parte la **disparità di trattamento tra posizioni identiche** posta in essere con i suddetti provvedimenti legislativi e regolamentari (sui quali, in sostanza, ha trovato fondamento anche il D.M. n. 235 del 01/04/2014), giova evidenziare che una palese discriminazione a danno dell'la ricorrente viene perpetrata anche rispetto **a quanti abbiano invece conseguito il medesimo titolo abilitante (ritenuto equipollente) presso altri paesi dell'U.E.** o, in maniera più evidente, **a coloro che, dopo avere interrotto la frequentazione delle S.S.I.S., hanno conseguito l'abilitazione mediante frequentazione del T.F.A.**

Quanto ai primi, infatti, va rimarcato come con un precedente decreto (**D.M. 572/2013**) il MIUR abbia sancito che, i docenti abilitati nei Paesi UE, possano accedere alle G.a.E. e quindi in prospettiva al ruolo, mentre, paradossalmente, i docenti che hanno conseguito il medesimo titolo entro i confini nazionali, vengono relegati alla seconda fascia delle Graduatorie d'Istituto dalle quali, com'è noto, è possibile ottenere esclusivamente supplenze temporanee, senza con ciò poter ambire ad una collocazione a tempo indeterminato.

Quanto ai secondi, invece, va rilevato come una ulteriore “finestra di accesso” alle G.a.E. sia stata garantita in favore dei cosiddetti “**congelati S.S.I.S.**”, ovvero di tutti gli aspiranti docenti che, pur avendo vinto le selezioni per la frequentazione delle vecchie Scuole di Specializzazione per il conseguimento dell'abilitazione all'Insegnamento Secondario (cd. S.S.I.S.), ne avevano sospeso la frequenza per concomitanti e incompatibili impegni universitari.

Questi docenti, infatti, ai quali per il solo fatto di essere stati ammessi alla frequentazione delle S.S.I.S. è stato consentito l'inserimento “con riserva” in G.a.E. , hanno avuto titolo per accedere al I° ciclo di T.F.A. e, pertanto, hanno conseguito **il medesimo titolo abilitante** acquisito anche dalla ricorrente.

Tuttavia, l'abilitazione ottenuta tramite la frequentazione del T.F.A. dagli iscritti al IX ciclo S.S.I.S, grazie proprio al sopra richiamato provvedimento adottato *ad hoc* dal Ministero resistente (mediante il sopra richiamato D.M. 572/2013), ha costituito titolo utile per costoro di accedere alla stabilizzazione lavorativa e quindi al ruolo, a differenza dei secondi che, come i ricorrenti, sebbene abilitati, saranno costretti per chissà quanto tempo ancora al precariato, avendo diritto, con il



medesimo titolo abilitante, all'inclusione esclusivamente nelle graduatorie di istituto istituite per il conferimento delle supplenze temporanee.

Sebbene il suddetto provvedimento ministeriale, secondo le premesse dello stesso, risulta essere stato assunto per effetto di una procedura di infrazione (201/4038) attuata nei confronti dell'Italia dalla Commissione Europea per il "non corretto recepimento" della **Direttiva 2005/36** relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, **non vi è chi non veda come la decisione di consentire l'accesso in G.a.E. degli ex "sissini" abilitati con T.F.A. sia fortemente discriminatoria ed illegittima, poiché evidentemente lesiva degli interessi di tutti coloro che oggi, ancorché in possesso del medesimo titolo abilitante, si vedono estromessi dalle graduatorie ad esaurimento per espressa previsione regolamentare (art. 15, comma 27 bis del Decreto Ministeriale n. 249/2010, introdotto con il D.M. n. 81 del 25 marzo 2013).**

Ciò detto, è del tutto evidente che un sistema così delineato determina una palese ed inaccettabile **disparità di trattamento** tra i docenti abilitati tra il 1999 e il 2009 mediante le S.S.I.S., ovvero iscritti alle S.S.I.S. ed abilitandi con T.F.A. ordinario, e gli aspiranti docenti abilitati con i nuovi percorsi formativi (T.F.A. e P.A.S.).

Entrambe le categorie di insegnanti, infatti, all'esito dei rispettivi percorsi formativi, hanno conseguito un titolo avente il medesimo valore abilitante, per cui del tutto ingiustificata, arbitraria ed illegittima appare la discriminazione operata nei confronti degli abilitati con P.A.S. sotto il profilo dell'esclusione di costoro dalle G.a.E.

Ed invero il T.F.A. ha sostituito in tutto e per tutto i precedenti percorsi abilitanti, quali *in primis* le vecchie Scuole di Specializzazione all'Insegnamento Secondario (S.S.I.S.) che attivate fin dall'a.a. 1999/2000, sono state poi sospese a decorrere dall'a.a. 2008/2009.

Al pari delle S.S.I.S., anche l'esame conclusivo del T.F.A. dovrebbe mantenere il medesimo valore di "prova concorsuale" ai fini dell'inserimento nelle G.a.E.

Lo stesso dicasi per i P.A.S., che riservati ai docenti precari **con almeno tre anni di insegnamento**, hanno invece sostituito le vecchie "sessioni riservate", ma ripercorrono sostanzialmente la medesima struttura interna dei T.F.A., con esclusione delle selezioni di ammissione e del tirocinio formativo previsto per questi ultimi, sostituito tuttavia dall'esperienza pluriennale di tali docenti.

Ebbene, ciò nonostante il Ministero dell'Istruzione, che nell'ambito del progetto di riforma del sistema di reclutamento del personale docente è stato munito di potere regolamentare in merito alla disciplina dei requisiti di accesso alla formazione iniziale e per il reclutamento del personale docente (Legge 24 dicembre 2007 n. 244), operando una scelta arbitraria, fortemente discriminatoria e palesemente illegittima, ha deciso di inibire l'accesso alle G.a.E. agli abilitati con i nuovi percorsi formativi, precludendo così a costoro di poter accedere non solo al ruolo e dunque alla stabilizzazione lavorativa, ma anche alle supplenze annuali per il cui conferimento gli Uffici scolastici provinciali (oggi Ambiti Territoriali) attingono dai medesimi elenchi.

2.2. Ciò detto va posto in evidenza come i provvedimenti ministeriali in questione "sanzionano", in realtà, proprio quei soggetti che, nelle intenzioni del legislatore e della stessa Amministrazione



resistente, avrebbero dovuto compiere un percorso formativo assai più qualificante e, soprattutto, **ancorato al reclutamento**.

E infatti, con la legge finanziaria del 24 dicembre 2007, n. 244, all'art. 2, comma 416, era stabilito che in attesa del complessivo riassetto delle modalità di formazione iniziale e del reclutamento dei docenti, **anche ai fini di assicurare regolarità alle assunzioni dei precari**, doveva essere definita la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale e dell'attività procedurale per il reclutamento del personale docente.

Ciò è avvenuto con il "Regolamento" di cui al D.M. 10 settembre 2010, n. 249, recante appunto: *"Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'art. 2, comma 416, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244"*

Ebbene, proprio l'art. 5 del D.M. 249/2010, al secondo comma, ha previsto che: *"Il numero complessivo dei posti annualmente disponibili per l'accesso ai percorsi è determinato sulla base del fabbisogno di personale docente abilitato nelle scuole del sistema educativo di istruzione e formazione, previo parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione"*.

Sempre l'art. 5, la comma 2-bis, specifica che: *"Ai fini della determinazione del fabbisogno di cui al comma 2, si tiene conto, per le scuole statali: a) della programmazione regionale degli organici deliberata ai sensi dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449; b) del contingente del personale docente assunto con contratto a tempo determinato su posti disponibili ma non vacanti, nell'anno scolastico precedente"*.

Al successivo comma 2-ter, inoltre, è altresì detto che: *"il numero di posti individuato ai sensi del comma 2-bis è maggiorato nel limite del 30 per cento per la copertura delle esigenze delle scuole paritarie e dei percorsi di istruzione e formazione professionale delle regioni"*.

Il D.M. 249/10, pertanto, ha annoverato tra i principi cardine del nuovo sistema di formazione iniziale degli insegnanti quello della **"corrispondenza" tra i posti riservati per l'accesso ai corsi abilitanti e il fabbisogno di personale scolastico, calcolato anche sulla base dei futuri pensionamenti**.

In concreto, invece, si è avuta da un lato una significativa riduzione strutturale dei posti in organico (effetti della Riforma Fornero), e dall'altro l'avvio comunque dei nuovi percorsi abilitanti (T.F.A. e P.A.S.) per circa 140.000 aspiranti docenti.

Alla luce di ciò, è del tutto evidente che tale situazione ha di fatto condotto ad una implicita "deroga" al principio del fabbisogno reale sancito nel D.M. 249/10, con l'effetto che oggi "l'esercito" dei docenti abilitati formati con i nuovi percorsi formativi non trova alcuna collocazione nelle G.A.E., neppure nella IV fascia aggiuntiva o in coda ad essa.

I nuovi abilitati, infatti, trovando collocazione (*rectius* parcheggio!!) esclusivamente nelle graduatorie di istituto (G.I.), potranno ambire al massimo alle supplenze brevi e saltuarie in sostituzione del personale assente e, pertanto, andranno a costituire una grandissima fetta del nuovo precariato che andrà a sommarsi al precariato storico esistente e ancora da assorbire.



Non vi è chi non veda in un simile contesto anche il totale fallimento delle scelte politiche poste a fondamento della Legge n. 296/2006, che con la trasformazione delle graduatorie provinciali da permanenti ad esaurimento, avrebbe dovuto evitare la formazione di nuovo precariato e garantire al contempo i diritti dei soggetti già abilitati.

Al contrario, il nuovo sistema di formazione iniziale degli insegnanti introdotto con il richiamato D.M. n. 240/2010 ha condotto all'attivazione dei percorsi formativi dei T.F.A. e dei P.A.S., grazie ai quali oggi vi sono migliaia di soggetti abilitati all'insegnamento in possesso di un titolo che, sebbene in nulla diverso rispetto a quello posseduto dai colleghi inseriti in G.a.E., consente l'accesso esclusivamente alle graduatorie di istituto per il conferimento delle supplenze temporanee.

Percorsi formativi che, invero, risultano essere stati attivati nonostante la presenza conclamata di circa 200.000 docenti precari che da anni sono "parcheeggiati" nelle varie graduatorie in attesa di sistemazione lavorativa, e ciò in palese violazione dell'art. 5) del medesimo D.M. n. 249/2010, il quale, come innanzi detto, imponeva, prima dell'avvio dei nuovi corsi abilitanti (T.F.A. e P.A.S.), l'accertamento dell'effettivo fabbisogno di nuovo personale docente.

Sarebbe stato certamente più giusto ed equo che il Legislatore, o il Ministero resistente nell'ambito del proprio potere regolamentare, avessero consentito (ancorché in via eccezionale e derogatoria, come avvenuto per il passato) l'accesso alle G.a.E. anche agli abilitati con l'attuale sistema di formazione, **consentendo loro l'accesso nella III fascia di tali elenchi o con l'inserimento nella IV fascia aggiuntiva**, senza quindi ledere gli interessi dei soggetti già inclusi nelle G.a.E. e nelle superiori fasce di accorpamento, ma garantendo in tal modo ai nuovi abilitati di poter ambire (a parità di condizioni con gli abilitati del vecchio ordinamento) alla tanto agognata immissione in ruolo attraverso il meccanismo del **cd. "doppio canale"** introdotto dalla Legge n. 124/99, o comunque di poter conseguire incarichi di supplenza "annuale" (con scadenza al 30 giugno o al 31 agosto di ciascun anno scolastico), avendo così la possibilità di incrementare il proprio punteggio.

Al contrario, l'esclusione aprioristica dalle G.a.E. dei docenti, come la ricorrente, abilitati con i nuovi percorsi formativi, così come sancita dall'art. 4 del D.M. n. 81/2013 per effetto delle disposizioni di legge sopra dette (Legge n. 296/2006; Legge n. 14/2012), viola apertamente i principi costituzionali di cui all'art. 3, 1 comma (uguaglianza), 97, comma 1 (imparzialità della P.A.) e 51, comma 1 (accesso agli uffici pubblici in condizione di uguaglianza) della Costituzione, e ciò in quanto il sistema delle graduatorie permanenti (oggi ad esaurimento) del personale a tempo determinato, affiancato a quello del pubblico concorso (principio del Doppio Canale di reclutamento sancito dalla Legge n. 124/99) è il solo in grado di garantire sia che l'assunzione del personale a tempo determinato avvenga con criteri oggettivi, cioè senza abusi né disparità di trattamento, sia di consentire a detto personale di avere una ragionevole probabilità, nel tempo, di divenire titolare di un posto di ruolo con un contratto a tempo indeterminato.

Pertanto, l'esclusione dalle G.a.E. dei docenti abilitati al termine dei nuovi percorsi formativi (art. 4, del D.M. n. 81/2013), se decretata alla luce e per effetto di disposizioni di legge quali l'art. 1), comma 605, lett. c), della Legge n. 296/2006 e, successivamente, dell'art. 14, comma 2-ter) della



Legge n. 14/2012, è censurabile di incostituzionalità, poiché contrasta evidentemente con i principi di cui agli artt. 3, 97 e 51, comma 1, della Costituzione.

Sicché, alla luce delle dedotte censure,

in via incidentale

si chiede e si propone istanza affinché l'On.le Giudicante, previa valutazione della non manifesta inammissibilità, della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata, sospeso il procedimento, Voglia rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per il necessario vaglio preliminare di legittimità costituzionale dell'14, comma 2 – *ter*, della Legge n. 14 del 24 febbraio 2012, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

3. VIOLAZIONE DELLA DIRETTIVA 28 GIUGNO 1999, N. 1999/70/CE - ACCORDO QUADRO CES, UNICE E CEEP

Come già anticipato ai precedenti capi, l'art. 15, comma 27 *bis* del Decreto Ministeriale n. 249/2010, introdotto con il D.M. n. 81 del 25 marzo 2013, apportando “sostanziali” modifiche al Regolamento sulla Formazioni iniziale degli Insegnati, ha previsto espressamente che: **“i titoli di abilitazione conseguiti al termine dei percorsi di cui al presente decreto non consentono l’inserimento nelle graduatorie ad esaurimento di cui all’art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Essi danno diritto esclusivamente all’iscrizione alla II fascia delle graduatorie di istituto di cui all’art. 5 del decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131, per la specifica classe di concorso, o ambito disciplinare, e costituiscono titolo di ammissione alle procedure concorsuali per titoli ed esami”.**

Su tale impianto si inserisce anche il D.M. 235/2014, il quale, nell’indire le procedure di “aggiornamento” delle graduatorie provinciali ad esaurimento del personale docente ed educativo (G.A.E.) con validità triennale 2014-2017, ha escluso la possibilità di “integrazione” di tali elenchi con l’inserimento dei nuovi abilitati con uno dei nuovi percorsi formativi di cui ai DD.MM. n. 249/2010 e n. 81/2013 (P.A.S. o T.F.A. ordinario).

Orbene, per effetto delle suddette disposizioni normative la docente odierna istante, al pari degli altri abilitati con i nuovi percorsi formativi, per lungo tempo sarà costretta a vivere in una condizione di “precarietà” lavorativa e potrà ambire solo alle supplenze temporanee per scorrimento delle graduatorie di istituto, pur essendo in possesso, come si è già detto, di un titolo abilitante che in nulla differisce da quello posseduto dai colleghi confluiti nelle G.a.E.

Ella, infatti, una volta relegata nelle graduatorie di istituto (G.I.), potrà essere individuata ed attinta esclusivamente ai fini del conferimento delle supplenze temporanee di cui all’art. 4) della Legge n. 124/1999, **dunque necessariamente sulla base di “reiterati” contratti a tempo determinato, anche ripetuti nel tempo.**

Un tempo, invero, da considerarsi indeterminato, visto che, per l’ipotesi di mancato reclutamento mediante il residuo canale concorsuale, la ricorrente potrà e dovrà proseguire nella propria carriera lavorativa alle dipendenze del MIUR esclusivamente attraverso lo strumento negoziale del contratto a termine.



Ebbene, tale situazione contrasta evidentemente con la Direttiva CEE n. 70/1999, relativa all'Accordo Quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato e con quanto statuito dalla Corte di Giustizia Europea con la nota sentenza del 26 novembre 2014 sulla illegittima reiterazione dei contratti a termine nel comparto scuola.

4. SUL DIRITTO AL RISARCIMENTO DEI DANNI

Come già anticipato, l'art. 15, comma 27 *bis* del Decreto Ministeriale n. 249/2010, introdotto con il D.M. n. 81 del 25 marzo 2013, apportando “sostanziali” modifiche al Regolamento sulla Formazioni iniziale degli Insegnati, ha previsto espressamente che: *“i titoli di abilitazione conseguiti al termine dei percorsi di cui al presente decreto non consentono l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Essi danno diritto esclusivamente all'iscrizione alla II fascia delle graduatorie di istituto di cui all'art. 5 del decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131, per la specifica classe di concorso, o ambito disciplinare, e costituiscono titolo di ammissione alle procedure concorsuali per titoli ed esami”.*

Su tale impianto si è inserito anche il D.M. 235/2014, il quale, nell'indire le procedure di solo “aggiornamento” delle graduatorie provinciali ad esaurimento del personale docente ed educativo di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con validità triennale 2014-2017, ha escluso la possibilità di “integrazione” di tali elenchi con l'inserimento dei nuovi abilitati con uno dei nuovi percorsi formativi di cui ai DD.MM. n. 249/2010 e n. 81/2013 (P.A.S. o T.F.A. ordinario).

Orbene, nel caso di specie è avvenuto che la ricorrente, al pari degli altri aspiranti all'insegnamento avviati ai nuovi corsi formativi, ha avuto accesso al Percorso Abilitante Speciale (P.A.S.) disciplinato dagli artt. 15, comma 1-bis e segg., 16-bis e 16-ter del D.M. 249/2010, come modificato ed integrato dal D.M. n. 81/2013, ed hanno conseguito l'abilitazione all'insegnamento.

Giova evidenziare che per la frequentazione dei corsi la docente istante si è dovuta accollare i relativi costi (oltre € 2.500,00 per la sola iscrizione), dovendo fronteggiare anche i notevoli disagi connessi alla dislocazione territoriale degli Atenei indidenti **(doc.11)**.

Detto titolo abilitante, tuttavia, per effetto delle norme regolamentari appena citate, non viene ritenuto valido ai fini dell'accesso nelle graduatorie provinciali dei docenti abilitati (G.A.E.) finalizzate al reclutamento in ruolo ed alla assegnazione delle supplenze annuali, ma secondo un recente orientamento giurisprudenziale non sarebbe da considerare neppure quale esclusivo titolo di ammissione ai concorsi a posti e cattedre, come invece statuito dal sopra citato D.M. 81/2013.

E difatti, all'esito di numerosi ricorsi promossi avverso il D.D.G. n. 82/2012, con il quale il Ministero resistente ha indetto il bando dell'ultimo concorso a cattedre che, si badi, richiedeva il requisito dell'abilitazione con una deroga solo per le categorie di personale che rientravano nella previsione del D.I. 460/1998 (ovvero gli aspiranti in possesso di un titolo di laurea idoneo per l'accesso all'insegnamento conseguito entro l'a.s. 2001/2002), il **Consiglio di Stato, con la recente**



pronuncia n. 105/2015, ha invece stabilito che **anche gli aspiranti non abilitati con titolo di laurea conseguito successivamente al 2002 avevano diritto a partecipare al concorso**.

Conseguentemente, moltissimi aspiranti docenti inizialmente pretermessi dalla procedura concorsuale poiché privi dell'abilitazione, ma in possesso di idoneo titolo di accesso all'insegnamento, sono stati ammessi alla selezione pubblica e i vincitori sono stati reclutati sul numero di posti banditi per ciascuna classe di concorso.

È del tutto evidente che la ricorrente, per effetto di ciò, ha visto svilire del tutto il merito che le norme ministeriali vorrebbero connesso all'acquisizione dell'ulteriore titolo abilitante ritenuto necessario per l'accesso alla professione, oltre a vedere vanificati gli enormi sacrifici (anche e soprattutto economici) sostenuti per l'acquisizione di un titolo culturale che, di fatto, ha perso ogni rilevanza ai fini dell'accesso al ruolo e dunque alla tanto agognata stabilizzazione del rapporto lavorativo

La ricorrente, infatti, allo stato, nonostante l'alta formazione acquisita, per effetto delle scelte scellerate dell'Amministrazione datoriale risulta relegata nella II fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, dalle quali il MIUR attinge per il conferimento delle sole supplenze con contratti a tempo determinato per la sostituzione del personale assente.

Ella, pertanto, pur essendo abilitata all'insegnamento, se vorrà ambire alla stabilizzazione del proprio rapporto lavorativo, non potrà fare altro che partecipare e vincere un ulteriore concorso pubblico, al quale, invero, per effetto della richiamata giurisprudenza, potranno partecipare anche gli aspiranti con la sola laurea e dunque privi di abilitazione all'insegnamento.

È del tutto evidente dunque il grave pregiudizio subito dalla ricorrente, la quale subordinatamente invoca il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi, quantificabili al minimo in € 2.500,00, o nella maggiore o minore somma corrispondente a quanto effettivamente versato per l'iscrizione ai corsi P.A.S. (cfr. doc. 11) o a quella diversa che sarà ritenuta di Giustizia, anche in via equitativa, secondo il prudente apprezzamento dell'On.le Giudicante.

Tanto premesso e ritenuto, la docente istante, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata

RICORRE

all'On.le Tribunale adito, in funzione del Giudice del Lavoro, perché, previa fissazione dell'udienza di discussione ed emanazione dei provvedimenti di cui all'art 415 c.p.c., Voglia accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

previa disapplicazione

- del D.M. n. 235 del 01/04/2014, pubblicato in data 9 aprile 2014 (prot. n. 999 del 9/04/2014), in Gazzetta Ufficiale - 4^a Serie Speciale Concorsi dell'11 aprile 2014, N. 29, con il quale il Ministero dell'Istruzione ha indetto le procedure di aggiornamento delle graduatorie provinciali ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. C, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 del personale docente ed



educativo valevoli per il triennio scolastico 2014-2017, nella parte in cui **“non consente”** l’inclusione nelle predette graduatorie agli abilitati/abilitandi con i nuovi percorsi formativi (P.A.S. o T.F.A.):

- del D.M. n.81/2013, “Regolamento recante modifiche al Decreto del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca 10 settembre 2010, n. 249, nella parte in cui ha espressamente previsto che i titoli di abilitazione conseguiti al termine dei percorsi formativi (P.A.S. e T.F.A.) non consentono l’inserimento nelle Graduatorie a Esaurimento, ma danno accesso esclusivamente alla II fascia delle graduatorie di istituto di cui all’art. 5 del D.M. 131/07;
- del D.M. n. 325/2015, indicente la procedura di aggiornamento annuale delle G.A.E. e recante le modalità e i termini per lo scioglimento delle riserve, nella parte in cui all’art. 1 consente solo ai docenti già iscritti “con riserva” nei medesimi elenchi, e che abbiano conseguito l’abilitazione entro il termine prefissato, la possibilità di presentare domanda volta all’ottenimento dello scioglimento della riserva e dunque all’inclusione a pieno titolo nelle GAE;
- nonché del **decreto dirigenziale prot. n. 3976/U del 22/08/2014**, con il quale l’Ambito Territoriale Provinciale di Potenza ha pubblicato le graduatorie definitive relative al personale docente ed educativo delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado di questa provincia valide per l’a.s. 2014/2015, in uno ai rispettivi elenchi

1. ACCERTARE E DICHIARARE il diritto della ricorrente all’inserimento a pieno titolo nella III^a fascia o nella IV fascia aggiuntiva della graduatoria ad esaurimento istituita per la provincia di Potenza, per gli insegnamenti di cui alle classi di concorso A043 (Italiano, storia, educazione civica e geografia nella scuola media) ed A050 (Lettere negli istituti di istruzione superiore), per la quali la docente istante è munita di specifica abilitazione all’insegnamento, nella posizione corrispondente al punteggio effettivamente spettante e, per l’effetto, del diritto della medesima ricorrente alla collocazione, con lo stesso punteggio, nella I^a fascia delle corrispondenti graduatorie di circolo e di istituto.

2. Ordinare alle Amministrazioni resistenti, per quanto di specifica competenza, di adottare a tal fine ogni e più opportuno provvedimento volto all’inserimento della ricorrente nelle graduatorie suddette;

3. In subordine, per i motivi svolti al capo 4) del presente ricorso, condannare le Amministrazioni scolastiche resistenti, in solido fra loro o chi di dovere, al risarcimento in favore della ricorrente di tutti i danni subiti e subendi dalla medesima, quantificabili al minimo in € 2.500,00, ovvero a quella corrispondente a quanto effettivamente versato per l’iscrizione ai corsi P.A.S., o nella maggiore o minore che sarà ritenuta di Giustizia, anche in via equitativa, secondo il prudente apprezzamento dell’On.le Giudicante;

4. Condannare le convenute amministrazioni, in solido fra loro o chi di dovere, alla refusione delle spese e delle competenze di giudizio, con attribuzione al sottoscritto procuratore antistatario.

In via incidentale

per i motivi svolti al capo 2) del presente atto,

si propone istanza affinché l’On.le Giudicante, previa valutazione della non manifesta inammissibilità, della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata, sospenda il



procedimento, Voglia rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per il necessario vaglio preliminare di legittimità costituzionale dell'14, comma 2 – *ter*, della Legge n. 14 del 24 febbraio 2012, nonché dell'art. 1, comma 605, della Legge n. 296/2006, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Si produce la seguente documentazione:

1. Abilitazione P.A.S. conseguita dalla ricorrente;
2. D.M. n. 235/2014;
3. D.M. 325/2015;
4. estratto portale MIUR graduatorie II fascia di istituto nelle quali è inclusa la ricorrente;
5. D.M. n. 249/2010;
6. D.M. n. 81/2013;
7. MIUR - Ambito Territoriale Provinciale di Potenza, decreto dirigenziale prot. n. 3976/U del 22/08/2014;
8. Domanda di inserimento in GAE in formato cartaceo;
9. Tribunale di Pordenone, R.G. 2015/579, ordinanza del giorno 2/11/2015;
10. Tribunale di Pordenone, R.G. 2015/581, ordinanza del giorno 2/11/2015;
11. versamento quota iscrizione P.A.S.

Ai fini del contributo unificato, si dichiara che la presente controversia attiene alla materia del pubblico impiego privatizzato ed è di valore indeterminabile, per cui il relativo versamento, come da scaglione, sarà pari ad € 259,00.

Avv. Antonio Rosario De Crescenzo

**ISTANZA PER LA DETERMINAZIONE DELLE MODALITA' DI NOTFICAZIONE EX
ART. 151 C.P.C.**

Il sottoscritto difensore, ai fini dell'integrazione del contraddittorio,

premesso che

✓ il su esteso ricorso è teso all'accertamento del diritto della ricorrente all'inserimento nella III^a fascia o nella IV fascia aggiuntiva della graduatoria provinciale ad esaurimento definitiva del personale docente istituita per la provincia di Potenza, con validità per il triennio scolastico 2014-2017;

✓ pertanto, ai fini della instaurazione integrale del contraddittorio, il presente ricorso deve essere notificato a tutti i soggetti potenzialmente controinteressati, ovvero a tutti gli aspiranti docenti che, in



virtù del reinserimento della ricorrenti nella predetta graduatoria, potrebbero essere da questa scavalcati, per punteggio e posizione;

✓ è del tutto evidente che la notifica nei modi ordinari sarebbe eccessivamente gravosa e di difficile attuazione, in ragione dell'elevato numero dei destinatari, non agevolmente reperibili;

rilevato che

✓ anche la tradizionale e onerosa notifica per pubblici proclami ai sensi dell'art. 150 c.p.c. che comporta la pubblicazione del ricorso sulla Gazzetta Ufficiale, non sortisce più l'efficacia di tale forma di notificazione, ovvero la effettiva e sostanziale conoscenza, come ritenuto oramai dalla maggioranza dei Tribunali Ordinari ed Amministrativi che hanno autorizzato, e continuano tutt'ora ad autorizzare, parte ricorrente ad effettuare la notifica mediante l'inserimento del ricorso, del provvedimento di autorizzazione, (dell'eventuale elenco nominativo dei contro interessati) sul sito web istituzionale del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, all'indirizzo http://www.istruzione.it/web/ministero/proclami/proclami_12.

considerato che

✓ il Giudice adito può, pertanto, autorizzare la notifica con qualunque mezzo idoneo compreso quello per via telematica ex art. 151 c.p.c.

✓ anche copiosa Giurisprudenza del Lavoro, come quella Amministrativa, si è orientata in tal senso. Ciò premesso, il sottoscritto avvocato, nella spiegata qualità,

fa istanza

all'Ill.mo Sig. Presidente del Tribunale adito, affinché autorizzi l'effettuazione della notifica ex art. 151 c.p.c., mediante pubblicazione del testo integrale del ricorso e del pedissequo provvedimento di autorizzazione sul sito web istituzionale del M.I.U.R.

Con Osservanza

Avv. Antonio Rosario De Crescenzo

ATTESTAZIONE DI CONFORMITA'

Il sottoscritto Avv. ANTONIO ROSARIO DE CRESCENZO cod. fiscale DCRNNR76P10B963A

procuratore domiciliatario di GIOVANNA D'ONOFRIO

cod. fiscale DNFGNN75A67G786I

attesta, ai sensi dell'art. 16 bis, comma 9 bis, e dell'art. 16 undecies, comma 3, del D.L. 179/2012,

che la presente copia informatica del ricorso è conforme al corrispondente documento contenuto nel fascicolo informatico iscritto presso il TRIBUNALE ORDINARIO di Potenza al Registro Diritto del Lavoro con N.R.G. 00000754/2016.

Caserta, li 20/03/2017

Firmato digitalmente da ANTONIO ROSARIO DE CRESCENZO

