

**ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO –
SEDE DI ROMA**

RICORSO CON ISTANZA CAUTELARE E ISTANZA EX ARTT. 52 CO.2 C.P.A.

Nell'interesse del Sig. **Luigi Placido**, c.f. PLCLGU75C29D086M, meglio individuato e generalizzato in atti e nella procura in calce al cui contenuto sui dati anagrafici si rimanda (anche in sostituzione delle sopra indicate generalità in caso di refusi, errori o omissioni), rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al presente atto, anche disgiuntamente, dagli avv. Michele Bonetti (C.F. BNTMHL76T24H501F) e Santi Delia (C.F. DLESNT79H09F158V) che dichiarano di ricevere le comunicazioni di segreteria ai numeri di fax 06/64564197 - 090/8960421 o alle mails info@avvocatomichelebonetti.it - santi.delia@avvocatosantidelia.it e pec michelebonetti@ordineavvocatiroma.org - avvsantidelia@cnfpec.it, elettivamente domiciliati in Roma, Via S. Tommaso d'Aquino, 47 (Studio Legale Avvocati Michele Bonetti & Santi Delia)

Contro

il **Ministero dell'Istruzione** (già **Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca**), in persona del Ministro *pro tempore*;

l'**Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

l'**Ufficio Scolastico Provinciale di Reggio Emilia**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

e nei confronti

dei controinteressati in atti

per l'annullamento

in parte qua, previa misura cautelare,

- dell'O.M. 60 del 10 luglio 2020, recante “*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*”;

- del decreto dipartimentale n. 858 del 21 luglio 2020, recante *“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 per il biennio relativo agli anni scolastici 2020/2021 e 2021/22. Modalità e termini di presentazione delle istanze”*;
- della nota del MI n. 21317 del 12/7/2021, avente ad oggetto *“D.M. n. 51 del 3 marzo 2021, recante “Costituzione degli elenchi aggiuntivi alle graduatorie provinciali per le supplenze del personale docente ed educativo, in applicazione dell’articolo 10 dell’Ordinanza del Ministro dell’istruzione 10 luglio 2020, n. 60 e disposizioni concernenti gli elenchi dei docenti della scuola primaria e dell’infanzia per l’attribuzione di contratti di supplenza presso i percorsi a metodo Montessori, Pizzigoni, Agazzi”. Avviso apertura funzioni telematiche”*.
- del D.M. 51 del 3 marzo 2021, recante *“Costituzione degli elenchi aggiuntivi alle graduatorie provinciali per le supplenze del personale docente ed educativo, in applicazione dell’articolo 10 dell’Ordinanza del Ministro dell’istruzione 10 luglio 2020, n. 60 e disposizioni concernenti gli elenchi dei docenti della scuola primaria e dell’infanzia per l’attribuzione di contratti di supplenza presso i percorsi a metodo Montessori, Pizzigoni, Agazzi”* nella parte in cui non prevede espressamente l’inserimento con riserva dei soggetti in attesa del riconoscimento del titolo conseguito all’estero;
- dell’avviso, prot. n. 25187 del 9.8.2021, di apertura funzioni per la presentazione delle istanze di partecipazione alle procedure di attribuzione dei contratti a tempo determinato ai sensi dell’art. 59 comma 4 del decreto legge 25 maggio 2021 n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 2021 n. 106 e dell’art. 2, comma 4, lettere a) e b), dell’Ordinanza ministeriale 10.7.2020, n. 60;
- dell’avviso della Direzione Generale del Personale Scolastico del MI nella parte in cui prevede che *“conformemente a quanto previsto dall’art. 59, c. 4,*

lettera a), del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, potranno presentare istanza di inclusione negli elenchi aggiuntivi gli aspiranti che conseguiranno il titolo di abilitazione o di specializzazione entro il 31 luglio 2021”;

- della nota del MUR prot. n. 25348 del 17.08.2021 avente ad oggetto “*corsi spagnoli e rumeni di specializzazione nel sostegno agli alunni disabili*”;
- del dispositivo prot. A000DRER n. R.0000678 del 19.08.2021 pubblicato dall’Ufficio XI – Ambito Territoriale di Reggio Emilia, con il quale è stata disposta la cancellazione dalla I fascia dei docenti in possesso del titolo di specializzazione estero sul sostegno non valido;
- del provvedimento n. U.0011133 del 9.08.2021 pubblicato dall’Ufficio XI – Ambito Territoriale di Reggio Emilia ove si disponeva l’approvazione degli elenchi aggiuntivi alle graduatorie provinciali per le supplenze del personale docente ed educativo.
- delle graduatorie di cui sopra nella parte in cui parte ricorrente non risulta inclusa con riserva;
- di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e/o conseguente rispetto ai provvedimenti impugnati, anche se non conosciuti e/o in via di acquisizione, con ampia riserva di proporre successivi motivi aggiunti.

PER L’ANNULLAMENTO E, IN VIA SUBORDINATA, PER LA CONDANNA IN FORMA SPECIFICA EX ART. 30, COMMA 2, C.P.A.

delle Amministrazioni intimare all’adozione del relativo provvedimento di inclusione negli elenchi aggiuntivi della I fascia delle Graduatorie Provinciali per Supplenza del personale docente della provincia di Reggio Emilia per cui è causa, nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al pagamento delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge.

FATTO:

1. Sulla posizione di parte ricorrente e sulla normativa di riferimento.

1.1. Parte ricorrente è un docente che ha conseguito la specializzazione sul sostegno all’estero, nello specifico in Romania, così come da certificazione

allegata, entro la data del 31 luglio u.s. e che ha debitamente avanzato al Ministero competente domanda di riconoscimento del proprio titolo professionale ai fini della spendibilità dello stesso in Italia, sempre entro la suddetta data. Parte ricorrente ambisce all'iscrizione negli elenchi aggiuntivi della I fascia delle GPS della provincia di Reggio Emilia per l'a.s. 2021/2022. Come noto, l'ordinanza ministeriale n. 60, pubblicata il 10 luglio 2020, ha disciplinato la procedura di istituzione delle graduatorie provinciali e di istituto sui posti comuni e di sostegno, nonché il conferimento delle supplenze per il personale docente ed educativo.

Con particolare riferimento ai soggetti abilitati all'estero, l'art. 7, comma 4, lett. e), della citata ordinanza, ha espressamente previsto che *“Qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero e riconosciuto dal Ministero, devono essere altresì indicati gli estremi del provvedimento di riconoscimento del titolo medesimo; **qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero, ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda alla Direzione generale competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo (...)**”*. La disposizione in parola, dunque, permetteva l'inserimento a pieno titolo dei docenti abilitati all'estero in possesso del decreto di riconoscimento ottenuto dal Ministero, nonché con riserva in favore di tutti quei docenti che, di contro, non avevano ancora ottenuto il riconoscimento, ma avevano in ogni caso adempiuto all'inoltro dell'apposita domanda entro il termine fissato per la presentazione dell'istanza di inserimento. Tale situazione è proprio quella in cui versa il ricorrente, abilitato all'estero e nello specifico in Romania.

Quanto rappresentato ha perciò permesso l'inserimento e la permanenza, seppur con riserva, nella I fascia delle GPS di tutti quei docenti che, una volta avanzata domanda, attendevano il riconoscimento del proprio titolo abilitante

da parte del M.I.

La medesima ordinanza, all'art. 10, rubricato "*elenco aggiuntivo alle GPS*", ha previsto che "*nelle more della ricostituzione delle GPS, i soggetti che acquisiscono il titolo di abilitazione ovvero di specializzazione sul sostegno possono richiedere l'inserimento in elenchi aggiuntivi alle GPS di prima fascia (...)*". Tal disposizione dunque accordava a quanti conseguivano il titolo dopo la pubblicazione dell'O.M. 60, l'inserimento nella I fascia ai fini dell'attribuzione degli incarichi a tempo determinato.

Successivamente la costituzione di tali elenchi aggiuntivi è stata disciplinata con decreto n. 51 del 3.3.2021, che espressamente richiama l'O.M. n. 60/2020 e proroga il termine di conseguimento del titolo alla data del 20 luglio 2021. Nello specifico, l'art. 1 del decreto citato prevede che "*Nelle more della ricostituzione delle graduatorie provinciali per le supplenze (di seguito GPS) e delle correlate graduatorie di istituto (di seguito GI) **possono richiedere l'inserimento in un elenco aggiuntivo alle GPS di prima fascia e alla corrispondente seconda fascia delle graduatorie di istituto cui si attinge, prioritariamente, rispetto alle GPS di seconda fascia e alle GI di terza fascia, i soggetti che abbiano acquisito il titolo di abilitazione entro il 20 luglio 2021.*** (poi prorogato) *Tale termine è fissato in via eccezionale per l'anno scolastico 2021/2022, stante l'impatto dell'emergenza epidemiologica sui tempi necessari alla conclusione dei percorsi di abilitazione. La medesima disposizione si applica relativamente ai titoli di abilitazione all'insegnamento conseguiti all'estero, validi quale abilitazione nel Paese di origine e riconosciuti in Italia ai sensi della normativa vigente*".

Ulteriormente, con D.L. 25 maggio 2021, convertito in L. 106 del 23 luglio 2021 n. 106 recante "*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*", c.d. Decreto sostegni – bis, il Governo ha introdotto rilevanti misure per le assunzioni dei docenti, soprattutto precari, prevedendo la stabilizzazione degli insegnanti e

prorogando il termine dell'ottenimento del titolo e/o della specializzazione sul sostegno al 31 luglio 2021. Sul punto, l'art. 59, comma 4, del decreto sostegni bis, afferma difatti che *“In via straordinaria, esclusivamente per l'anno scolastico 2021/2022, i posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili che residuano dopo le immissioni in ruolo ai sensi dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo(...), sono assegnati con contratto a tempo determinato, nel limite dell'autorizzazione di cui al comma 1 del presente articolo, ai docenti che sono **iscritti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze di cui all'articolo 4, comma 6-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, per i posti comuni o di sostegno, o negli appositi elenchi aggiuntivi ai quali possono iscriversi, anche con riserva di accertamento del titolo, coloro che conseguono il titolo di abilitazione o di specializzazione entro il 31 luglio 2021”.***

Anche la predetta normativa ha perciò espressamente previsto il **conseguimento** del titolo entro il 31 luglio 2021 e **non invece il riconoscimento** dello stesso, per cui parte ricorrente attende la relativa risposta da parte dell'Amministrazione.

1.2. Come anticipato il ricorrente è in possesso del titolo di specializzazione sul sostegno conseguito all'estero presso l'Università Crestina “Dimitrie Cantemir” di Bucarest entro il 31 luglio 2021 e che ha provveduto all'inoltro di apposita istanza di riconoscimento del titolo nei termini e allo stato risulta in attesa del relativo riconoscimento. Circa la specializzazione conseguita si specifica che l'Ateneo presso cui parte ricorrente ha svolto il relativo percorso è accreditato nel sistema nazionale di istruzione pubblica Rumeno e che dunque legittimamente rilascia titoli di studio validi, quale è l'abilitazione nel Paese di provenienza, e aventi pieno valore legale. A suffragare ancora di più la spendibilità dei titoli in possesso di parte ricorrente si evidenzia che, negli anni, innumerevoli sono state le domande di riconoscimento avanzate aventi ad oggetto titoli conseguiti nello stato rumeno, nonché i decreti di riconoscimento

rilasciati dal Ministero competente, anche se subordinati allo svolgimento di misure compensative al fine di eliminare il *gap* tra i percorsi talvolta ritenuto sussistente.

A fronte del conseguimento del titolo, così come richiesto dalla normativa, entro il 31.7.2021, parte ricorrente trasmetteva nei termini prescritti apposita istanza di iscrizione negli elenchi aggiuntivi della I fascia delle GPS della provincia di Reggio Emilia per l'a.s. 2021/2022.

A parte ricorrente in possesso del titolo estero e in attesa del riconoscimento dello stesso da parte del Ministero veniva permesso, tramite l'apposito portale, di inoltrare l'istanza di inserimento negli elenchi aggiuntivi della I fascia per la classe di concorso sostegno. Il ricorrente faceva affidamento sulla possibilità data dal portale Polis di inserire la domanda ai fini dell'inclusione negli elenchi aggiuntivi.

Tuttavia, in data 19 agosto u.s., il Dirigente dell'Ufficio XI – Ambito Territoriale per la Provincia di Reggio Emilia emetteva i provvedimenti impugnati in epigrafe, disponendo *“l'esclusione dagli elenchi aggiuntivi di prima fascia delle GPS per la provincia di Reggio Emilia, di cui all'OM 60 del 10 luglio 2020, valide per il biennio 2020-22”*, in maniera del tutto illegittima, e decretando l'esclusione del ricorrente dagli elenchi aggiuntivi di I fascia della provincia di Reggio Emilia per l'a.s. 2021/2022.

Trattasi di provvedimenti illegittimi in quanto l'ATP di Reggio Emilia non solo ha palesemente errato nell'interpretazione della normativa riguardante gli elenchi aggiuntivi ma, altresì, per assumere tali determinazioni, si è di fatto basata avvalsa di un provvedimento non motivato e basato, esclusivamente, sulla non provata invalidità del titolo di sostegno (è “disposta la cancellazione della I fascia dei docenti in possesso del titolo di specializzazione estero sul sostegno non valido”). In nessun punto della normativa riguardante le graduatorie che ci occupano si legge che i soggetti in possesso di titolo di specializzazione conseguito all'estero, ma non ancora riconosciuto dal

Ministero dell'Istruzione entro il termine del 31 luglio 2021, non possano spendere tale titolo ai fini dell'inserimento negli elenchi aggiuntivi né che tale titolo debba essere considerato non valido.

Macroscopico dunque appare l'errore dell'Amministrazione in quanto sia dal decreto 51 del 3 marzo 2020, di costituzione degli elenchi aggiuntivi, sia dal D.L. n. 73 del 25 maggio 2021, non si ricava che il titolo necessitasse del riconoscimento entro il 31 luglio 2021 anzi, è **previsto l'inserimento con riserva di accertamento**. Di contro, si parla soltanto e semplicemente di conseguimento/acquisizione del titolo entro il 31 luglio 2021.

Tra l'altro lo stesso decreto di istituzione degli elenchi aggiuntivi fa espresso richiamo all'O.M. 60 del 2020, che tali elenchi ha previsto, che espressamente sanciva che ***“qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero, ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda alla Direzione generale competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo (...)*”**.

Fermo restando che, come osservato, la semplice lettura delle disposizioni non può in alcun modo indurre in errore e dunque dovrebbe assolutamente essere letta in senso costituzionalmente orientato e inclusivo di parte ricorrente, vale la pena comunque rappresentare che la procedura di riconoscimento dei titoli esteri non è certamente un percorso agevole e celere. È noto difatti come molti soggetti docenti in possesso di un titolo conseguito all'estero, che si premurano di presentare domanda di riconoscimento della propria specializzazione non ricevono risposta da parte del Ministero competente se non prima di un anno dall'inoltro della medesima domanda.

Da quanto detto appare dunque impensabile pretendere che un soggetto abilitato all'estero, ad esempio, nel mese di giugno o luglio dell'anno corrente, possa poi ricevere il riconoscimento entro il 31 luglio dello stesso anno, ciò

anche a causa delle lungaggini procedurali di tali riconoscimenti, imputabili unicamente all'Amministrazione e talvolta inspiegabili, circostanza comprovata dai numerosi ricorsi avverso il silenzio.

L'esclusione di parte ricorrente dal novero dei soggetti inclusi all'interno degli elenchi aggiuntivi si palesa illegittima nonché viziata sotto plurimi aspetti formali e sostanziali e deve essere annullata in quanto basata su presupposti errati per i seguenti

MOTIVI

I. VIOLAZIONE DELL'ART. 7, COMMA 4, LETT. E), DELL'ORDINANZA MINISTERIALE 60 DEL 10 LUGLIO 2020. VIOLAZIONE DEL DECRETO 51 DEL 3 MARZO 2021. ERRATA INTERPRETAZIONE DELLA NORMATIVA DA PARTE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. CONTRADDITTORIETÀ. TRAVISAMENTO ED ERRORE DEI PRESUPPOSTI DI FATTO. INCOMPETENZA. ESORBITANZA NORMATIVA.

1. Prima di procedere alle censure circa l'operato dell'Amministrazione resistente, la difesa intende rappresentare come sul tema oggetto dell'odierno contenzioso sia presente una continuità di orientamento inaugurato dalla giurisprudenza cautelare e di merito di codesto On.le TAR.

Il G.A. in particolare ha delibato la questione della inclusione negli elenchi aggiuntivi delle GPS dei soggetti che, esattamente come il ricorrente, hanno conseguito l'abilitazione all'estero nel corrente anno e che risultano in attesa del riconoscimento del titolo, ritenendola meritevole di accoglimento. (ex multis, ordinanze nn. 5268, 5262, 5349, 5788 del 2021 e sentenze 10411, 10472 del 2021)

2. Come premesso in fatto l'ordinanza ministeriale n. 60 del 10 luglio 2020 ha disciplinato la procedura di istituzione delle graduatorie provinciali e di istituto sui posti comuni e di sostegno, nonché il conferimento delle supplenze per il personale docente ed educativo e, con particolare riferimento ai soggetti abilitati all'estero, l'art. 7, comma 4, lett. e), del citato provvedimento, ha espressamente previsto che “Qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero e riconosciuto dal Ministero, devono essere altresì indicati gli estremi del provvedimento di

riconoscimento del titolo medesimo; qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero, ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda alla Direzione generale competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo (...)".

La disposizione ha perciò permesso l'inserimento, da un lato a pieno titolo, per i docenti abilitati all'estero in possesso del decreto di riconoscimento ottenuto dal Ministero, e dall'altro, seppur con riserva, in favore di tutti quei docenti avevano inoltrato domanda di riconoscimento del titolo conseguito all'estero entro il termine fissato per la presentazione dell'istanza di inserimento.

La medesima ordinanza, all'art. 10, rubricato "*elenco aggiuntivo alle GPS*", ha previsto che "*nelle more della ricostituzione delle GPS, i soggetti che acquisiscono il titolo di abilitazione ovvero di specializzazione sul sostegno entro il 1° luglio 2021 possono richiedere l'inserimento in elenchi aggiuntivi alle GPS di prima fascia, cui si attinge in via prioritaria rispetto alla seconda fascia. 2. I soggetti di cui al comma 1 sono graduati secondo i punteggi previsti dalle corrispondenti tabelle A allegate alla presente ordinanza*", accordando a quanti conseguivano il titolo dopo la pubblicazione dell'O.M. 60, l'inserimento nella I fascia ai fini dell'attribuzione degli incarichi a tempo determinato.

Con decreto n. 51 del 3.3.2021 l'Amministrazione ha dato attuazione all'O.M. 60/2020, disponendo la formazione dei c.d. elenchi aggiuntivi. Nello specifico, gli artt. 1 e 2 (rispettivamente per i posti comuni e di sostegno) del decreto citato prevedono che "*Nelle more della ricostituzione delle graduatorie provinciali per le supplenze (di seguito GPS) e delle correlate graduatorie di istituto (di seguito GI) **possono richiedere l'inserimento in un elenco aggiuntivo alle GPS di prima fascia e alla corrispondente seconda fascia delle graduatorie di istituto cui si attinge, prioritariamente, rispetto alle GPS di seconda fascia e alle GI di terza fascia, i soggetti che abbiano acquisito il titolo di abilitazione entro il 20 luglio 2021.** Tale*

termine è fissato in via eccezionale per l'anno scolastico 2021/2022, stante l'impatto dell'emergenza epidemiologica sui tempi necessari alla conclusione dei percorsi di abilitazione. La medesima disposizione si applica relativamente ai titoli di abilitazione all'insegnamento conseguiti all'estero, validi quale abilitazione nel Paese di origine e riconosciuti in Italia ai sensi della normativa vigente”.

Tali disposizioni, nell'estendere il termine per acquisire i titoli di partecipazione alla procedura fissati in origine, hanno previsto la loro applicabilità anche ai soggetti con titolo conseguito all'estero senza prevedere restrizioni rispetto alla possibilità di inserimento negli elenchi aggiuntivi seppur con riserva nelle more del riconoscimento del titolo conseguito, esattamente come previsto dall'O.M. 60/2020 e come consentito ai soggetti inseriti nelle GPS.

Ulteriormente, con D.L. 25 maggio 2021, convertito in L. 106 del 23 luglio 2021 recante *“Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”*, c.d. Decreto sostegni – bis, il Governo ha introdotto rilevanti misure per le assunzioni dei docenti, soprattutto precari, prevedendo la stabilizzazione degli insegnanti ed altresì prorogando il termine dell'ottenimento del titolo e/o della specializzazione sul sostegno entro il 31 luglio 2021.

Ulteriormente, è lo stesso decreto a prevedere in modo espresso, all'art. 7, che *“per quanto non previsto dal presente decreto valgono le disposizioni citate in premessa e in particolare quelle contenute nell'OM 10 luglio 2020, n. 60 e nel DD 21 luglio 2020, n. 858”*.

L'art. 59, comma 4, del decreto sostegni bis, afferma poi che *“In via straordinaria, esclusivamente per l'anno scolastico 2021/2022, i posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili che residuano dopo le immissioni in ruolo ai sensi dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo(...), sono assegnati con contratto a tempo determinato, nel limite dell'autorizzazione di cui al comma 1 del presente articolo, ai docenti che sono **iscritti nella prima fascia** delle graduatorie provinciali per le supplenze di cui all'articolo 4, comma 6-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, per i posti comuni o*

di sostegno, o negli appositi elenchi aggiuntivi ai quali possono iscriversi, anche con riserva di accertamento del titolo, coloro che conseguono il titolo di abilitazione o di specializzazione entro il 31 luglio 2021”.

3. Dalla disamina della normativa riportata appare chiaro che, contrariamente a quanto affermato dall’ATP di Reggio Emilia nei provvedimenti di esclusione adottati, in nessuna disposizione esaminata viene mai richiesto, ai fini dell’inclusione negli elenchi aggiuntivi della I fascia, il requisito del possesso del riconoscimento del titolo estero conseguito entro il termine del 31 luglio, bensì soltanto il conseguimento del titolo entro la suddetta data e l’inoltro della domanda di riconoscimento, tant’è che l’esclusione si fonda su una dichiarata e non provata invalidità del titolo che dunque sarebbe non spendibile sul territorio nazionale.

L’Amministrazione, all’interno del decreto di esclusione adottato, richiama altresì una nota del MUR, la n. 25348 dello scorso 17 agosto, che con riguardo ai corsi rumeni ha affermato che *“la ricostruzione operata dal giudice prevede la sola valutazione del titolo o corso per la definizione del punteggio nelle graduatorie definitive in esito a concorsi pubblici. Di conseguenza l’eventuale riconoscimento dello scrivente ufficio non comporta la validità del medesimo come requisito di accesso alle GPS nei relativi elenchi di insegnanti di sostegno (...)”*. A parere della difesa le deduzioni ivi riportate, volte a supportare l’esclusione dagli elenchi aggiuntivi dei soggetti in possesso di titolo conseguito all’estero, non solo appaiono del tutto inconferenti rispetto all’oggetto della richiesta avanzata, ma altresì si rileva che il citato provvedimento rappresenta una mera nota interna indirizzata dall’Amministrazione centrale alle differenti direzioni generali e agli Uffici scolastici competenti. In quanto tale, la nota in parola non può compararsi ad un rigetto esplicito e personale, il solo necessario per ritenere concluso l’iter di riconoscimento intrapreso così come statuito anche da codesto On.le TAR (TAR Lazio, sentenza 2828/2020).

Il ricorrente, come dedotto, è in possesso di un titolo estero conseguito in Romania

presso un ente accreditato dal Ministero dell'istruzione rumeno entro il 31 luglio 2021 e ha adempiuto all'inoltro della domanda di riconoscimento di tale titolo estero. Solo quest'ultimo adempimento può considerarsi quale condizione al fine della possibilità di inserimento negli elenchi aggiuntivi, così come espressamente previsto dalla normativa di riferimento diffusamente analizzata.

Lo stesso decreto sostegni bis afferma chiaramente la possibilità di inserimento anche con riserva di accertamento del titolo per tutti quei docenti che conseguono il titolo o la specializzazione entro il 31 luglio 2021, fornendo continuità a quanto già statuito dall'OM 60/20220 e riconoscendo la possibilità per gli aspiranti di essere iscritti con riserva negli elenchi aggiuntivi.

Del medesimo tenore l'avviso della Direzione generale del Personale scolastico del MI del 12/07/2021 che afferma a chiare lettere e senza specificare nulla circa la necessità di ottenere il riconoscimento *“potranno presentare istanza di inclusione negli elenchi aggiuntivi gli aspiranti che conseguiranno il titolo di abilitazione o specializzazione entro il 31 luglio 2021”*.

Tutte le richiamate disposizioni non solo risultano chiare nell'ammettere la possibilità di inserimento di parte ricorrente in virtù di una lettura ancorata al canone interpretativo “ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit”, non necessitando di alcuna interpretazione estensiva ma, altresì, le stesse non potrebbero essere comunque interpretabili in maniera differente anche in considerazione delle tempistiche per la conclusione delle procedure di riconoscimento del titolo che renderebbero impossibile il conseguimento del riconoscimento entro il 31 luglio a fronte di un titolo conseguito durante i precedenti mesi dell'anno.

In ogni caso le disposizioni esaminate dovrebbero essere lette in senso costituzionalmente orientato e dunque inclusivo di parte ricorrente al quale viene attualmente preclusa la possibilità di ottenere un incarico.

Dello stesso avviso sul punto è stato codesto On.le Collegio che ha colto il *“contrasto tra i provvedimenti gravati e le disposizioni contenute nell'O.M. 60 del 10 luglio 2020, nella parte in cui hanno determinato l'esclusione della ricorrente*

*dagli elenchi aggiuntivi delle graduatorie per le supplenze in qualità di docente munita di titolo conseguito all'estero ed in attesa di riconoscimento da parte del Ministero, senza invece prevederne l'inserimento con riserva". Ancora il Collegio ha avuto modo di osservare come **"l'Amministrazione sia tenuta a dare attuazione alle disposizioni in essa contenute, senza ulteriori margini di discrezionalità, venendo in rilievo un vero e proprio autovincolo per l'esplicarsi della successiva azione amministrativa e ciò in forza sia dei principi dell'affidamento che di tutela della parità di trattamento tra i candidati che risulterebbero certamente pregiudicati laddove si dovesse consentire all'Amministrazione di poter modificare o, comunque interpretare in maniera diversa e più restrittiva le regole di partecipazione alla procedura già cristallizzate nell'atto generale a monte"**.*

3. Non soltanto in nessuna disposizione esaminata viene mai richiesto il requisito del possesso del riconoscimento del titolo estero e dunque tale conclusione è frutto della mera interpretazione (errata) fornita dall'Amministrazione, ma anche l'Ufficio scolastico, fonda i propri provvedimenti sulla base di intervenute *"interlocuzioni per le vie brevi con l'Amministrazione"* che hanno condotto ad interpretare l'espressione *"abbiano acquisito il titolo di abilitazione"* di cui al D.M. 51/2021 come riferita anche all'avvenuto riconoscimento in Italia del titolo. Sul punto ci si chiede innanzitutto, fermo restando il chiaro senso della normativa sul punto, come una mera interlocuzione sull'interpretazione della normativa ministeriale, non seguita poi da un provvedimento pubblico, chiaro ed univoco, possa poi porsi a fondamento di un provvedimento di esclusione che, come visto, pregiudica la posizione del ricorrente a cui viene preclusa la possibilità di inserimento e conseguentemente di ottenere un incarico.

Peraltro non può non rilevarsi che il riconoscimento del titolo spesso interviene dopo anni dalla presentazione della relativa istanza e non si comprende per quale motivo, nel caso di specie, parte ricorrente, abilitatasi all'interno dell'Unione Europea, dovrebbe scontare un ritardo a sé non imputabile.

Anche su tale aspetto la giurisprudenza è intervenuta affermando che *“la circostanza che la conclusione di detti procedimenti di riconoscimento si protragga molto spesso ben oltre gli indicati termini procedurali, non pare poter costituire una valida ragione per derogare alle disposizioni contenute, in via generale, nell’ordinanza ministeriale n. 60/2020 con riferimento agli aspiranti all’inserimento negli elenchi aggiuntivi delle GPS che abbiano conseguito un titolo all’estero ai quali, pertanto, non può certo chiedersi di dover sopportare il pregiudizio derivante dalla mancata osservanza dei termini imposti all’Amministrazione per la conclusione dei richiamati procedimenti di riconoscimento (...)”* (TAR Lazio, sentenza n. 10411/2021).

Gli atti adottati dall’Ufficio di Reggio Emilia sono dunque palesemente viziati nonché scarsamente ed erroneamente motivati e, come tali, devono essere annullati in quanto esorbitano dal punto di vista normativo, non permettendo a parte ricorrente di poter rimanere nelle GPS quando alcuna norma, come meglio predetto, vieta ai docenti abilitati all’estero la permanenza in dette graduatorie. **Ritenere che il Sig. Placido non sia in possesso di un titolo di specializzazione valido e dunque escluderlo dalla graduatoria in analisi prima che il Ministero si sia espresso sullo stesso, equivale a sostituirsi al potere di riconoscimento in capo al MI.**

L’Amministrazione dovrebbe pertanto procedere al reinserimento, se del caso con riserva, salvo poi, in caso di rigetto dell’istanza del ricorrente, procedere al depennamento.

4. Infine l’AT nel proprio provvedimento richiama una nota emessa dal MUR lo scorso 17 ottobre, la n. 25348, volta a chiarire *“quale è o meno la validità o meno di tali titoli”*. A parere della scrivente difesa, tuttavia, il richiamo effettuato appare assolutamente inconferente rispetto al tema della vicenda che ci occupa nonché strumentale perché rivolto al mero fine di aggravare la posizione di parte ricorrente che, già di per sé, appare compromessa.

La nota richiamata difatti, seppur trattando il tema dei titoli esteri, prende in considerazione una differente e più specifica fattispecie che nulla c’entra con la

richiesta di inserimento negli elenchi aggiuntivi delle GPS e che mira a dettare delle linee guida volte ad elencare i requisiti che le richieste di riconoscimento dovrebbero soddisfare al fine della loro spendibilità nell'ambito dei concorsi pubblici.

II. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. IRRAZIONALITÀ DELL'AGERE AMMINISTRATIVO. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI ESCLUSIONE PER MANIFESTA INGIUSTIZIA, ILLOGICITÀ ED IRRAGIONEVOLEZZA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO.

1. L'ATP, come diffusamente rappresentato in fatto, sulla base di una errata interpretazione della normativa di riferimento disciplinante le GPS e gli elenchi aggiuntivi di cui al decreto attuativo n. 51 del 3 marzo 2021 ha illegittimamente escluso anche parte ricorrente dagli elenchi aggiuntivi della I fascia delle GPS ritendendo apoditticamente il titolo "*non valido*".

Ad oggi consta che non tutti gli ambiti territoriali stiano agendo in modo omogeneo. Difatti solo alcuni Uffici stanno comminando le esclusioni in parola, al contrario, un numero più nutrito di Uffici scolastici, destinatari delle medesime istanze di inserimento negli elenchi aggiuntivi alle GPS, inoltrate da soggetti abilitati all'estero dopo aver avanzato domanda di riconoscimento del titolo al Ministero competente, hanno correttamente incluso nei medesimi elenchi tali soggetti i quali potranno ottenere gli incarichi a tempo determinato ed eventualmente ambire ad un contratto a tempo indeterminato.

Appare evidente come l'esclusione di parte ricorrente, oltre che priva di fondamento, sia ponga in palese contrasto con la garanzia egualitaria che presiede il nostro ordinamento e che è volta ad apprestare un trattamento eguale in presenza delle medesime situazioni giuridiche, esattamente come sarebbe dovuto essere nella situazione che ci occupa.

Parte ricorrente, pur titolare di un titolo abilitante conseguito presso lo stato rumento, a seguito dell'*agere* serbato da parte dell'Amministrazione resistente, è stata dunque esposta ad una palese disparità di trattamento in quanto è stata esclusa dagli elenchi

aggiuntivi al pari dei candidati che versano nella medesima posizione ma hanno provveduto all'iscrizione presso altri ambiti territoriali.

Questi ultimi, difatti, interpretando correttamente la normativa di riferimento non hanno adottato provvedimenti di esclusione dagli elenchi aggiuntivi delle GPS nei confronti di tutti quei soggetti che hanno conseguito il titolo estero entro il 31 luglio del 2021 e che, allo stato, attendono il relativo riconoscimento da parte del Ministero competente. Si assiste dunque a due comportamenti differenti dinanzi ad una unica (e univoca) previsione normativa non potendosi non ritenere sussistente una palese disparità di trattamento.

Parte ricorrente è stata dunque esclusa dalla procedura che ci occupa con conseguente pregiudizio della propria posizione poichè illegittimamente privato della possibilità di ottenere un incarico a tempo determinato.

2. I provvedimenti di esclusione adottati dall'ATP Reggio Emilia ledono altresì gravemente la posizione di parte ricorrente ed *in primis* uno dei principi cardine dell'azione amministrativa, quello del legittimo affidamento.

Parte ricorrente difatti, **una volta conseguito il titolo estero ed inoltrata la domanda di riconoscimento al Ministero competente, produceva a mezzo del portale di Istanza online, nei termini di legge, la domanda di inclusione negli elenchi aggiuntivi. Il portale registrava in tal modo la posizione di parte ricorrente che veniva così inserita negli elenchi aggiuntivi di I fascia delle GPS.**

La stessa Amministrazione ha ritenuto del tutto valida la posizione di parte ricorrente, considerandola coerente con i requisiti della normativa che ci occupa, e la inseriva negli elenchi aggiuntivi di I fascia delle GPS, salvo poi provvedere alla sua esclusione a ridosso delle chiamate per l'accettazione degli incarichi. In capo a parte ricorrente pertanto si è di certo ingenerato un legittimo affidamento sulla propria situazione e circa la posizione favorevole tenuta dell'Amministrazione che ha consentito la presentazione della domanda di inclusione, nonché ha pubblicato l'elenco aggiuntivo della I fascia delle GPS in cui parte ricorrente veniva correttamente inclusa.

L'esclusione intervenuta non solo ha causato un gravissimo danno nella sfera giuridica di parte ricorrente ma la conseguenza di tali comportamenti perpetrati da parte dell'Amministrazione è la violazione dei principi cardine dell'azione amministrativa e dei principi costituzionali, in particolar modo dell'art. 97 che assicura "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" ponendosi a fondamento dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità nonché dell'esigenza di tutela del singolo.

Già alla luce di questo primo profilo esaminato i provvedimenti dell'Ufficio scolastico risultano gravemente illegittimi e lesivi della posizione di parte ricorrente.

III. VIOLAZIONE DELL'ART. 7 SS. DELLA L.N. 241/90 VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGALITÀ E BUON ANDAMENTO. ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI TRASPARENZA, BUON ANDAMENTO E DI IMPARZIALITÀ DELLA P.A.

Il provvedimento dell'Amministrazione è ulteriormente illegittimo perché posto in essere in violazione dell'art. 7 della L. n. 241/1990. Invero, l'Amministrazione ometteva di comunicare l'avvio del procedimento di esclusione dei candidati motivando l'impedimento alla luce di "*particolari esigenze di celerità del procedimento connesse al regolare avvio dell'anno scolastico 20/21 ed anche che, pur posto l'avvio del procedimento, l'esito dello stesso non sarebbe statodifferente*".

Tale *agere* è palesemente illegittimo.

Come noto, al fine di consentire la massima partecipazione nonché in correlazione con i principi di trasparenza, buon andamento e di imparzialità nel governo della funzione amministrativa, è espressamente previsto che si provveda alla comunicazione di avvio del procedimento. Tale comunicazione deve necessariamente essere effettuata con le modalità previste dall'art. 8 della medesima normativa e deve contenere l'indicazione dei requisiti stabiliti al comma 2 dello stesso articolo.

L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento riguarda i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, i

quali devono avere avviso personale o, nel caso di elevato numero di destinatari, comunicazione tramite forme di pubblicità idonee a perseguire lo scopo.

La mancanza della suddetta comunicazione di avvio del procedimento, comporta anche l'impossibilità di "*presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento*", come testualmente previsto dall'art. 10, comma 1, lett. b), della legge 241 del 1990, in violazione dei più basilari principi inerenti la pienezza del contraddittorio.

Parte ricorrente prendeva contezza della propria esclusione solo a seguito della pubblicazione del provvedimento impugnato senza che le fosse notificato alcun provvedimento di avvio del procedimento.

Qualora e se l'Amministrazione avesse provveduto alla comunicazione di avvio del procedimento, così come previsto dalla L.241/90, parte ricorrente, come ben si può evincere dalle censure svolte all'interno del ricorso, avrebbe certamente potuto, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione, influire sul contenuto finale del provvedimento, inserendosi però nella fase procedimentale, indirizzando all'ATP una memoria recante tutti i chiarimenti del caso corredati dagli elementi fattuali e valutativi al fine di influire sul provvedimento finale.

In conclusione, così come anche richiesto dalla giurisprudenza amministrativa in tema di comunicazione di avvio del procedimento, parte ricorrente, innanzi alla comunicazione di avvio da parte dell'Ambito Territoriale, avrebbe potuto certamente influire sul contenuto finale dell'atto adottato. (In tal senso vedasi Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3399 del 2018). Anche tale circostanza importa una palese disparità di trattamento rispetto non solo ad altri Uffici che procedono correttamente indirizzando agli aspiranti le comunicazioni di avvio del procedimento volto al fine di garantire il diritto di difesa e di avanzare osservazioni sulla propria posizione ma anche rispetto ad Uffici che secondo una corretta interpretazione della normativa inseriscono i soggetti in possesso di titolo conseguito all'estero unitamente alla prova della domanda di riconoscimento

avanzata.

ISTANZA CAUTELARE MONOCRATICA AI SOLI FINI DELLA RICHIESTA EX

ART. 52 COMMA 2 C.P.A.

Con la presente istanza si chiede l'emissione di un decreto cautelare monocratico ai soli fini dell'integrazione del contraddittorio mediante pubblici proclami ai sensi dell'art. 52, comma 2 c.p.a., Difatti, essendo la notificazione del ricorso nei modi ordinari particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio, si chiede l'autorizzazione ad effettuare la notificazione del ricorso introduttivo ai soli controinteressati (essendo le Amministrazioni già ritualmente intimate) nei modi di cui al Decreto del T.A.R. Lazio 12 novembre 2013, n. 23921, ovvero mediante pubblici proclami con modalità telematiche con preghiera di calendarizzazione della prossima camera di consiglio alla data del 5 ottobre p.v.

ISTANZA CAUTELARE COLLEGALE

Stante la presenza del prescritto *fumus boni juris* si impone, *medio tempore*, l'emissione di un provvedimento cautelare collegiale che confermi il precedente decreto e che sospenda gli effetti dell'atto impugnato.

Sul *periculum in mora* si rappresenta che il mancato reinserimento nella prima fascia degli elenchi aggiuntivi espone parte ricorrente ad un sicuro pregiudizio professionale ed economico consistente nella impossibilità di ottenere incarichi a tempo determinato ai fini della copertura di posti. Si specifica difatti che le procedure di conferimento di tali incarichi, in previsione del nuovo anno scolastico sono ancora in corso e parte ricorrente, con il titolo in suo possesso e con il reinserimento nella relativa graduatoria, ben potrebbe parteciparvi.

La concessione della misura cautelare, inoltre, stante la prossimità delle convocazioni, eviterebbe il definitivo consumarsi di un pregiudizio in capo a parte ricorrente che rischierebbe addirittura di non avere un lavoro ed il sostentamento per la propria famiglia.

Al fine di evitare a parte ricorrente ulteriori pregiudizi, dunque, si insiste affinché parte ricorrente venga reinserita nella I fascia degli elenchi aggiuntivi presso l'ATP

di Reggio Emilia.

La mancata concessione della misura cautelare espone il ricorrente ad un gravissimo rischio consistente nella perdita della opportunità di ottenere incarichi a tempo determinato e indeterminato, con il conseguente danno di carattere professionale e patrimoniale.

Il pregiudizio subito dal ricorrente è peraltro “irreparabile”, atteso che i relativi effetti lesivi non ricadrebbero su interessi meramente patrimoniali, ma andrebbero ad intaccare la stessa sfera dei diritti personali (come tali insuscettibili di reintegrazione *ex post*).

Per questi motivi,

* * *

Alla luce delle considerazioni che precedono

SI CHIEDE

previo accoglimento delle superiori istanze, l'accoglimento del ricorso e per l'effetto l'annullamento *in parte qua* dei provvedimenti in epigrafe, con l'adozione di tutte le necessarie e conseguenti statuizioni e consequenziale adozione di idonea misura cautelare volta ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale.

Con vittoria di spese e compensi di difesa.

Si dichiara che il contributo unificato è dovuto in misura di € 325,00.

Roma, li 25 ottobre 2021.

Avv. Michele Bonetti

Avv. Santi Delia

ATTESTAZIONE DI CONFORMITA' DA VALERE ESCLUSIVAMENTE PER LE COPIE CARTACEE PRODOTTE

Ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 22 CAD si attesta la conformità della presente copia cartacea (usata esclusivamente per le notifiche a mezzo posta e per il deposito di copia cortesia ai sensi del D.L. 31 agosto 2016 n. 168) all'originale telematico da cui è stata estratta.

Avv. Michele Bonetti

Firmato digitalmente da: BONETTI MICHELE
Ruolo: 4.6 Avvocato
Organizzazione: ORDINE AVVOCATI ROMA
Data: 25/10/2021 16:32:48