

## 5.N

### STUDIO LEGALE AVV. FABIO GANCI AVV. WALTER MICELI

Via Ottaviano, 9, 00192 Roma  
(St. Legale Avv. Salvatore Russo)  
Tel. 3472507521 - Fax 0916419038  
Email: fabio.ganci71@gmail.com  
Email: avvocato@waltermiceli.com

### TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO - SEDE DI ROMA RICORSO

Per i sig.ri

Nominativo Ricorrente	Titolo Abilitante e Anno di Conseguimento	Classe/I Concorsuale/I di Abilitazione/i	Ambito Territoriale Provinciale in cui si chiede l'inserimento in Graduatoria
AGRÒ GIULIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	VERONA
ALBANO MARIA GRAZIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	FOGGIA
ANTICO HELGA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	SIRACUSA
BANDINI CRISTIANA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	PISA
BERARDI MARIANNA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	FOGGIA
BOLOGNINI SERENA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MANTOVA
BONGIOVANNI DANIELA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	AGRIGENTO
BUTTIGLIERI FILIPPO, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE, AAAA	VERONA
CAMPO JESSICA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TORINO
CARONE ANNA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	BOLOGNA
CASINI SARA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PISA
CASTRO CARMELO, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	ENNA
CENNAME MARIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	FROSINONE
CHIANESE ROBERTA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	FORLÌ-CESENA
CIPRIANO SARA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ROMA

COLLETTA DANIELA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
COLLETTI GIOVANNI, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	AGRIGENTO
COSTA MARCO, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MILANO
COSTA SIMONE, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MILANO
COTTONE MARIA ELENA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	CATANIA
CUCUZZELLA MICHELE, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	PALERMO
DE MAGISTRIS MARIELLA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MILANO
DEL SETTE ELISA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ROMA
DELLA LUNA ORIANA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	RAGUSA
DELTON GIULIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TREVISO
DI CARO LAURA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	AGRIGENTO
DI GLORIA VALENTINA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ENNA
DILILLO DOMENICA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MATERA
DIONISIO ANNAMARIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
DIVITTORIO CARLA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TARANTO
EREDITIERI VALENTINA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	PISTOIA
FALANGA MARIA CONCETTA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MANTOVA
FAZZINO FEDERICA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	SIRACUSA
FUCÀ ELIDE, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	PALERMO
GASPERINI IRENE, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PISA
GIANNACCARI GIORGIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	FIRENZE
GRAMEGNA VINCENZO, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	BOLOGNA
GUGLIOTTA MARCELLA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	RAGUSA
IACHININOTO VERONICA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	UDINE
IEMMOLO GRAZIANA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	RAGUSA
INFANTINO EMANUELA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	SIRACUSA
INGA MARGHERITA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEEE	PALERMO
INGA MARIA PAOLA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
LAGHI ERIKA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	RAVENNA
LANDOLFO CLORINDA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	CASERTA

LANTERI FILOMENA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TRIESTE
LIBRA MICOL, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TORINO
LIGGIERI DANIELA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	RAVENNA
LO BOSCO ROSALIA DANIELA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	VERONA
LORENZUTTI GIULIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	MILANO
MACCAGNANI EUGENIO, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	FOGGIA
MAGISANO VALENTINA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	CATANZARO
MANETTA RITA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	AGRIGENTO
MARCARIO BENEDETTA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	BARI
MARTINO ELENA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	ROMA
MATINA GIOVANNI, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
MAURICI KATIA GIORGIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	VICENZA
MILITELLO MARGHERITA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
MORINI GIULIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PISA
OTTOBRINO ASSUNTA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	CASERTA
PALERMO FEDERICA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MILANO
PALMERI LORENA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TORINO
PALMIERI FLORIANA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	ROMA
PANNUNZI ALESSIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ROMA
PATRONO LAURA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	MILANO
PAVONE CLAUDIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	FIRENZE
PELLERITO SERENA MARIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
PERATO CHIARA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	SAVONA
PERRONE CAPANO MARIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	CHIETI
PEZZOLLA ALESSANDRA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	BRINDISI
PISCITELLO FEDERICA MARIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ROMA
POGGI CHIARA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	PISA
POLIZZI ANNA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	PALERMO
PULLARA MARIAGRAZIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
RAIMONDO ROSSELLA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TORINO

RICCOMINI SILVIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	FIRENZE
RODARO MARIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ROMA
RONCO VALERIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	FIRENZE
RUGGIERO BIANCAMARIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PISA
RUSCICA AGNESE, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MONZA E DELLA BRIANZA
RUTA GRAZIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ROMA
SALVO LAURA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	SAVONA
SANTAMARIA ANGELA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MILANO
SAVARINO ILENIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	VARESE
SAVERINO ADRIANA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	MILANO
SELVAGGI MARTINA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	ROMA
SPATARO CHIARA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	SIRACUSA
STRINA APPOLLONI CLAUDIO, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	ROMA
TASCONE FRANCESCA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	VENEZIA
TESTA STEFANO, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	BRESCIA
TORTOLANI MICHELLE, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	EEEE	FROSINONE
VIGNA SILVIA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	TORINO
VILLARAUT GIUSEPPA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA, EEEE	PALERMO
VORABBI ELISA, C.F.	Laurea in Scienze della Formazione Primaria	AAAA	RIMINI

tutti rappresentati e difesi, giuste procure in calce al ricorso introduttivo, dagli Avv.ti Fabio Ganci, C.F., PEC [fabioganci@pecavvpa.it](mailto:fabioganci@pecavvpa.it) del foro di Palermo, e Walter Miceli, C.F., PEC [waltermiceli@pecavvpa.it](mailto:waltermiceli@pecavvpa.it) del foro di Palermo, con studio in Monreale (PA), nella Via Roma, 48, tel/fax 0916419038, elettivamente domiciliati in Roma nella Via Ottaviano, 9, presso e nello studio dell'Avv. Salvatore Russo, con espressa dichiarazione di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria presso il numero di *fax* 0916419038 oppure agli indirizzi PEC

fabioganci@pecavvpa.it, waltermiceli@pecavvpa.it

## **CONTRO**

- **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma nel Viale Trastevere, 76/A, C.F.;
- **UFFICI SCOLASTICI REGIONALI PER** il Lazio, l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, la Campania, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, il Piemonte, la Puglia, la Sicilia, la Toscana e il Veneto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;
- **AMBITI TERRITORIALI PROVINCIALI DI** Agrigento, Bari, Bologna, Brescia, Brindisi, Caserta, Catania, Catanzaro, Cesena - Forlì, Chieti, Enna, Firenze, Foggia, Frosinone, Mantova, Matera, Milano, Palermo, Pisa, Pistoia, Ragusa, Ravenna, Rimini, Roma, Savona, Siracusa, Taranto, Torino, Treviso, Trieste, Udine, Varese, Venezia, Verona e Vicenza, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*

- **RESISTENTI**

## **PER L'ANNULLAMENTO**

**PREVIA REMISSIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA**

**EX ART. 267 TUEF**

- **del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Direzione Generale per il Personale Scolastico (di seguito MIUR), n. 374 del 24 aprile 2019, recante norme per l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo per il triennio 2019-2022, nella parte in cui**
- **non consente l'iscrizione nella graduatoria aggiuntiva (IV fascia),**

già costituita in coda alla III fascia delle graduatorie ad esaurimento, ai ricorrenti nella loro qualità di **docenti abilitati a seguito della iscrizione e frequenza dei corsi di laurea in Scienze della Formazione Primaria;**

- all'art. 9, rubricato "*Modalità di presentazione delle domande*", stabilisce che le domande devono essere presentate **esclusivamente con modalità telematica;**
- **del silenzio rigetto** serbato dall'Amministrazione convenuto innanzi alla **domanda presentata dai ricorrenti per ottenere l'inserimento nelle graduatorie previa attivazione delle funzioni della piattaforma telematica denominata "*Istanze on line*";**

#### NONCHÈ PER LA DECLARATORIA

del diritto dei ricorrenti ad essere inseriti nella graduatoria aggiuntiva (IV fascia) già costituita in coda alla III fascia delle graduatorie ad esaurimento.

\*\*\*

#### PREMESSA IN FATTO

I ricorrenti, la cui specifica condizione soggettiva è illustrata nella tabella inserita in epigrafe, sono **aspiranti docenti abilitati all'insegnamento in seguito all'iscrizione e alla frequenza dei corsi di Laurea in Scienze della Formazione Primaria con connesse specializzazioni alle attività didattiche di sostegno e all'insegnamento della lingua inglese.**

Essi, in occasione dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento valide per il triennio 2019-2022 disposto con il DM n. 374/2019, hanno chiesto - con domanda cartacea spedita per tramite di raccomandata A/R agli Ambiti Territoriali del MIUR - di essere inseriti nella IV fascia delle graduatorie valide per l'assunzione a tempo indeterminato sul 50%

dei posti annualmente banditi dal MIUR.

I provvedimenti ministeriali oggi impugnati, tuttavia, hanno escluso l'inserimento dei ricorrenti nella fascia aggiuntiva.

## **I. CONDIZIONE SOGGETTIVA DEI RICORRENTI**

I ricorrenti, sono **aspiranti docenti abilitati all'insegnamento in seguito all'iscrizione e alla frequenza dei corsi di Laurea in Scienze della Formazione Primaria.**

Il **corso di Laurea in Scienze della Formazione Primaria** -volto alla formazione degli insegnanti della Scuola dell'infanzia e della Scuola primaria - è stato istituito a norma dell'art. 3, comma 2, della legge 19 novembre 1990, n. 341, nell'ambito delle Facoltà di Scienze della Formazione e prevedeva una durata quadriennale.

Il D.M. 249 del 10 settembre 2010 (entrato in vigore il 15 febbraio 2011) ha definito le nuove modalità della formazione iniziale degli insegnanti dei vari ordini e gradi scolastici e alcuni percorsi didattici ad essa finalizzati.

Per gli insegnanti della scuola dell'infanzia e della scuola primaria, il nuovo percorso universitario ha previsto un corso di laurea magistrale a ciclo unico, **di durata quinquennale, con accesso a numero programmato e con valore abilitante.**

L'**esame di Laurea**, sostenuto a conclusione dei corsi in Scienze della Formazione Primaria, comprensivo della valutazione di tirocinio previsto dal relativo percorso formativo, ha valore di **esame di stato e abilita all'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria (Legge 53/2003, art. 5).**

\*\*\*\*\*

**Il corso di laurea in Scienze della formazione primaria, ha la durata di**

**5 anni ed è specificatamente preordinato alla formazione culturale e professionale degli insegnanti della scuola dell'infanzia e primaria.** Si caratterizza per una didattica innovativa, che include lezioni in aula, tirocinio nelle scuole, esercitazioni in laboratorio e supporto a distanza mediante una piattaforma e-learning costantemente aggiornata. Gli studenti svolgono attività didattiche finalizzate all'acquisizione delle necessarie attitudini e competenze nei campi pedagogico, metodologico-didattico, psicologico, socio-antropologico, igienico-medico, nonché relative all'integrazione scolastica per allievi in situazione di handicap. Sono previste inoltre, tenendo conto dei programmi e degli ordinamenti didattici della scuola primaria e della scuola dell'infanzia, attività didattiche finalizzate all'acquisizione di attitudini e competenze in relazione ai fondamenti disciplinari e alle capacità operative nei campi linguistico-letterario, matematico-informatico, delle scienze fisiche, naturali ed ambientali, della musica e della comunicazione sonora, delle scienze motorie, delle lingue moderne, storico-geografico-sociale, del disegno e di altre arti figurative.

Durante il tirocinio, gli studenti sono coinvolti in progetti educativi-didattici e di ricerca promossi in collaborazione con le istituzioni scolastiche. La laurea in Scienze della formazione è a **numero programmato** a livello nazionale quindi per accedervi è necessario superare una prova d'ingresso con domande di cultura generale, logica, attualità e competenze di base sulle materie che si approfondiranno durante il corso di studi.

**Un percorso di studi dunque particolarmente complesso e impegnativo che prepara un laureato qualificato per l'insegnamento**



nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, ovvero l'UNICO SBOCCO PROFESSIONALE per coloro che, come i ricorrenti, decidono di intraprendere il detto corso di laurea.

\*\*\*\*\*

Al fine di evidenziare la grave ingiustizia subita dagli odierni ricorrenti vale la pena ulteriormente ricordare e sottolineare i seguenti punti:

- prima dell'entrata in vigore del D.M. 249 del 10 settembre 2010, non soltanto il corso di laurea in scienze della formazione primaria, sempre abilitante, aveva una durata quadriennale, ma prevedeva, altresì, l'abilitazione in infanzia o primaria e sostegno con 240 CFU (60 per ogni anno), a fronte del maggior numero di crediti raggiunto dagli odierni ricorrenti (300 CFU) stante la quinquennalità del corso di laurea.
- La legge n. 14 del 24 febbraio 2012, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, ha introdotto la norma di cui all'articolo 14, con la quale ha istituito una fascia aggiuntiva alle graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 1, commi 605, lettera c), e 607, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni. Tali graduatorie, tuttavia, restano chiuse limitatamente ai docenti che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi di laurea in Scienze della Formazione Primaria.

Quanto alle conseguenze di tale illegittima esclusione e del mancato inserimento in graduatoria, si fa rilevare che ciò ha comportato per i ricorrenti la negazione della possibilità di essere individuati quale destinatari delle proposte di stipula dei contratti a tempo determinato e a tempo indeterminato formulate per scorrimento della fascia

aggiuntiva, d'ora in avanti chiamata IV fascia, delle graduatorie ad esaurimento degli Ambiti territoriali provinciali di interesse.

\*\*\*

**II. SULL'INSERIMENTO NELLE GAE COME UNICA MISURA DI PREVENZIONE DELL'ABUSIVA REITERAZIONE DEI CONTRATTI A TERMINE AI SENSI DELLA CLAUSOLA 5, PUNTO 1, DELL'ACCORDO QUADRO CES, UNICE E CEEP SUL LAVORO A TEMPO DETERMINATO, ALLEGATO ALLA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 28 GIUGNO 1999, N. 1999/70/CE**

In premessa occorre ricordare che il legislatore ha sempre mantenuto, per quanto attiene il reclutamento del personale docente, il così detto **sistema del doppio canale**, in virtù del quale *“L'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo, per il 50 per cento dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401”* (art. 399 del D. Lgs. n. 297 del 1994).

La nascita del “doppio canale” risale a trent'anni fa (legge 27 dicembre 1989, n. 417). Un primo canale era (ed è) costituito dai **concorsi ordinari per titoli ed esami**, che avevano anche valore abilitante per tutti i gradi di scuola, esclusa l'elementare (essendo il diploma magistrale titolo abilitante).

Il secondo canale era quello delle **graduatorie permanenti, periodicamente aggiornabili con l'ingresso degli insegnanti abilitati e/o idonei nei concorsi a cattedra**.

La *ratio* del sistema a doppio canale è riconducibile a **due esigenze**: **selezionare con i concorsi ordinari gli aspiranti all'insegnamento**

accertandone la preparazione di base, da una parte, e riconoscere il valore dell'esperienza di lavoro maturata nel tempo da chi avesse conseguito un'abilitazione.

\*

L'esperienza dimostra con dovizia di dati quanto si sia rivelata **infelice la scelta di conformare ad esaurimento le graduatorie per titoli, con conseguente preclusione di nuovi inserimenti nelle GaE degli insegnanti abilitati.**

Basti pensare alla situazione paradossale verificatasi con le nomine in ruolo per il 2018/19, quando **a fronte dell'autorizzazione per 55.000 assunzioni di personale docente ne sono state fatte solo 27.000, per mancanza di aspiranti nelle graduatorie da cui sarebbe stato possibile attingere.**

Tutto ciò, mentre per consentire il regolare funzionamento delle attività scolastiche **si continuano a stipulare decine di migliaia di contratti di durata annuale per docenti reclutati dalle graduatorie di istituto di seconda e terza fascia.**

Si stima che fra contratti di durata annuale (31 agosto) e fino al termine delle attività didattiche (30 giugno) quest'anno siano coperti da personale docente non di ruolo circa 150.000 posti.

Se a questa situazione di disponibilità di posti si aggiungono **le future uscite determinate dai pensionamenti (compresa la cosiddetta "quota 100")**, la scarsità di docenti presenti in graduatoria per diverse classi di concorso, **il possibile esaurimento delle graduatorie di merito**, il quadro che ne deriva è sicuramente complesso, col rischio di ricadute negative sulla qualità degli esiti formativi e didattici che il sistema dovrebbe essere messo in grado di garantire a tutti.

\*

Al cospetto di tali dati, è evidente come il reclutamento degli insegnanti debba essere necessariamente basato su un doppio canale (concorsi ordinari e graduatoria per titoli) per una serie di ragioni strutturali e non modificabili:

1. **Squilibrio Nord-Sud.** Come è noto gli aspiranti docenti al Sud sono in grande esubero in rapporto ai posti disponibili per supplenze, mentre al Nord mancano insegnanti. Come abbiamo già detto, la mancata riapertura delle GaE ha fatto sì che quest'anno, rispetto alle disponibilità iniziali di 57.322 posti vacanti e disponibili per le assunzioni a tempo indeterminato, le nomine in ruolo effettuate sono state solo 25.105, pari al 43,8%, percentuale che nella scuola secondaria si riduce al 33%.

2. **Impossibilità di soddisfare il fabbisogno solo attraverso concorsi.** I posti messi a concorso devono essere certi e vacanti. La loro individuazione precede di mesi l'indizione dei concorsi e si svolge, per non creare soprannumerarietà, secondo criteri di prudenza e tendenzialmente restrittivi. L'aggiornamento degli organici, in aderenza ai bisogni effettivamente presenti, richiede tempi tecnici e non è immediato. Di conseguenza non può (e nemmeno deve) accadere che i posti messi a concorso riescano a coprire l'intero fabbisogno delle scuole. E ciò non per scelta governativa, ma per impossibilità pratica.

3. **Presenza costante di precari con consistenti titoli di servizio.** Alla quota fisiologica di supplenze brevi, non eliminabili e non prevedibili, si aggiungono i posti disponibili non messi a concorso, per la ragione indicata nel precedente punto. Accade così che senza un numero consistente di docenti non di ruolo la scuola non possa funzionare. Nel tempo si crea dunque un precariato con pluriennali esperienze di

insegnamento, e con titoli di servizio che chiedono un legittimo riconoscimento.

4. Necessità di concorsi per titoli ed esami. A tutti coloro che possiedono il prescritto titolo di studio non può essere negata la possibilità dell'immissione in ruolo attraverso un concorso per esami, indipendentemente dall'anzianità di servizio come precari. Ma d'altra parte, in vista di una stabilizzazione, non possono essere ignorati i titoli di servizio di chi ha acquisito una consistente esperienza di insegnamento grazie a una serie di contratti a tempo determinato, più volte reiterati.

5. Tutele di legge. Le leggi e i principi costituzionali tutelano entrambe le posizioni sopra descritte, e il mancato riconoscimento dell'una o dell'altra è destinato a produrre lunghi contenziosi.

\*

**La mancata riapertura delle GaE per gli insegnanti abilitati, dunque, ha provocato la crescita esponenziale del precariato scolastico.**

**Ma la soppressione del canale di reclutamento per titoli e servizio è censurabile anche e soprattutto perché priva il nostro ordinamento giuridico dell'unica misura di prevenzione e sanzione dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine, con conseguente violazione della clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva UE 1999/70.**

Occorre ricordare, in proposito, il contenuto della clausola 5 dell'accordo quadro, intitolata "Misure di prevenzione degli abusi":

*"1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno*

*introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a:*

*a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti;*

*b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi;*

*c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.*

\*

Come è noto, il nostro ordinamento si era adeguato alle misure previste dalla clausola 5 dell'Accordo Quadro con la legge 107/2015, la quale aveva previsto:

- un piano straordinario di assunzione riservato agli insegnanti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento;
- e una durata massima di 36 mesi di servizio con i contratti a termine, con conseguente diritto al risarcimento del danno in caso di superamento di tale limite temporale.

Senonché, il D.L. 87/2018, con l'art. 4-bis, ha eliminato la durata massima complessiva di 36 mesi, anche non continuativi, per i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente.

Il nuovo quadro normativo del comparto scolastico, dunque, ha sostanzialmente liberalizzato il ricorso sine die dei contratti a termine per la copertura dei posti vacanti in organico.

La soppressione di ogni strumento di prevenzione dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine nel comparto scolastico determina l'inevitabile conseguenza che nella legislazione italiana esiste un solo

strumento per prevenire l'abuso dei contratti a termine degli insegnanti: il meccanismo di scorrimento delle graduatorie per titoli e servizio utilizzabili ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato; meccanismo dal quale, tuttavia, sono stati esclusi gli odierni ricorrenti.

\*

L'erroneità della decisione dell'Adunanza Plenaria consegue, quindi, dal fatto che "26- *Per quanto riguarda l'interpretazione della clausola 5 dell'accordo quadro, è necessario ricordare che tale clausola ha lo scopo di attuare uno degli obiettivi perseguiti dallo stesso, vale a dire limitare il ripetuto ricorso ai contratti o ai rapporti di lavoro a tempo determinato, considerato come potenziale fonte di abuso a danno dei lavoratori, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima volte ad evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti* (sentenze del 4 luglio 2006, *Adeneler e a.*, C 212/04, EU:C:2006:443, punto 63; del 23 aprile 2009, *Angelidaki e a.*, da C 378/07 a C 380/07, EU:C:2009:250, punto 73; 26 gennaio 2012, *Küçük*, C 586/10, EU:C:2012:39, punto 25; del 13 marzo 2014, *Márquez Samohano*, C 190/13, EU:C:2014:146, punto 41; del 3 luglio 2014, *Fiamingo e a.*, C 362/13, C 363/13 e C 407/13, EU:C:2014:2044, punto 54, nonché del 26 novembre 2014, *Mascolo e a.*, C 22/13, C 61/13, C 63/13 e C 418/13, EU:C:2014:2401, punto 72) ... 28- *Pertanto, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro impone agli Stati membri, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure che essa elenca*, qualora il loro diritto interno non contenga norme equivalenti. ... 30- *la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro assegna agli Stati membri un obiettivo generale, che consiste nella prevenzione di siffatti abusi, lasciando loro nel contempo la*

scelta dei mezzi per conseguire tale obiettivo, purché essi **non rimettano in discussione l'obiettivo o l'efficacia pratica dell'accordo quadro** (sentenze del 3 luglio 2014, *Fiamingo e a.*, C 362/13, C 363/13 e C 407/13, EU:C:2014:2044, punto 60, nonché del 26 novembre 2014, *Mascolo e a.*, C 22/13, C 61/13, C 63/13 e C 418/13, EU:C:2014:2401, punto 76). ... 55 ... occorre constatare che la normativa nazionale in causa nel procedimento principale non comporta nessun obbligo per l'amministrazione competente di creare ulteriori posti strutturali per mettere fine all'assunzione di personale con inquadramento statutario occasionale. ... Orbene, **la natura di una tale normativa, in violazione della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, permette il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che hanno un carattere permanente e duraturo**, mentre, dalle constatazioni fatte al punto 52 della presente sentenza, emerge che sussiste un deficit strutturale di posti per il personale di ruolo nello Stato membro interessato .... 59- Resta il fatto che il potere riconosciuto agli Stati membri per definire il contenuto delle loro norme nazionali riguardanti i contratti di lavoro non può spingersi fino a consentire loro di rimettere in discussione l'obiettivo o l'efficacia pratica dell'accordo quadro (sentenza del 18 ottobre 2012, *Valenza e a.*, da C 302/11 a C 305/11, EU:C:2012:646, punto 64 nonché giurisprudenza ivi citata, e ordinanza del 7 marzo 2013, *Bertazzi e a.*, C 393/11, non pubblicata, EU:C:2013:143, punto 49). 60- Orbene, **l'obiettivo perseguito dalla clausola 5 dell'accordo quadro, che consiste nel limitare i ricorsi ripetuti a contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato, sarebbe del tutto privo di contenuti se il solo carattere nuovo di un rapporto di lavoro secondo il diritto nazionale fosse suscettibile di costituire una «ragione obiettiva» ai sensi di detta clausola, di natura tale da**



*autorizzare un rinnovo di un contratto di lavoro a tempo determinato”*  
(COSÌ, DA ULTIMO, CGUE MARÍA ELENA PÉREZ LÓPEZ C 16/15, 14 SETTEMBRE 2016).

\*

Tali conclusioni, infine, sono state pienamente condivise dalla nostra CORTE COSTITUZIONALE CHE, CON LA SENTENZA N. 187/2016, ha considerato la progressiva stabilizzazione dei precari storici attraverso il meccanismo dello scorrimento delle graduatorie ad esaurimento come misura idonea a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato: *“Per i docenti, si è scelta la strada si è scelta la strada della loro stabilizzazione con il piano straordinario destinato alla «copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell’organico di diritto». Esso è volto a garantire all’intera massa di docenti precari la possibilità di fruire di un accesso privilegiato al pubblico impiego fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, secondo quanto previsto dal comma 109 dell’art. 1 della legge n. 107 del 2015, permettendo loro di ottenere la stabilizzazione grazie o a meri automatismi (le graduatorie)”*.

Secondo il Giudice delle Leggi, dunque, **il conferimento di reiterate supplenze temporanee in assenza di ragioni sostitutive risponde all’esigenza di parametrare nella scuola una flessibilità in entrata che comporta una situazione di precarietà, bilanciata, però, ampiamente da una fondata aspettativa di immissione in ruolo garantito dallo scorrimento delle graduatorie dei docenti abilitati.**

Il citato arresto ermeneutico, dunque, considera **legittimo l’utilizzo del contratto a termine nel comparto scolastico per la copertura di vacanze d’organico, PURCHÈ ciò sia compensato dal rispetto delle procedure**

di reclutamento e di assunzione attraverso le graduatorie ex permanenti.

\*

In sintesi, dunque, la normativa sul reclutamento del personale scolastico a tempo determinato, pur non prevedendo la durata massima dei rapporti di lavoro o il numero massimo di rinnovi, è comunque congegnata in modo da salvaguardare il personale precario contro i rischi di un uso distorto di tale strumento. Il meccanismo di assegnazione delle supplenze, letto in combinazione con le regole sul doppio canale del reclutamento nei ruoli, costituisce infatti uno strumento per superare il precariato, e non per alimentarlo, in quanto il lavoratore a tempo determinato e inserito in un percorso che - sia pure in tempi non definibili a priori - lo conduce verso l'assunzione in ruolo.

In altre parole, la circostanza che il reclutamento a tempo indeterminato di una parte del personale scolastico avvenga attraverso graduatorie nelle quali sono inseriti i lavoratori a tempo determinato - e dunque che molti supplenti possano prevedere in modo attendibile i tempi di assunzione in base al punteggio acquisito in graduatoria - fa sì che per il personale scolastico la distinzione tra il lavoro a tempo determinato e il lavoro a tempo indeterminato sia meno netta che in altri settori e conseguentemente siano molto attenuati anche i rischi della condizione di precarietà che la disciplina europea del lavoro a tempo determinato vuole prevenire.

\*

La Corte di Giustizia Europea, infine, con la recentissima sentenza dell'8 maggio 2019 nella causa C-494/17, avente ad oggetto la domanda di

pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte d'appello di Trento nel procedimento MIUR contro Fabio Rossato, nel negare un risarcimento del danno che possa cumularsi alla sanzione della stabilizzazione, ha però ribadito che **il legislatore nazionale** - al fine di prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato - **deve adottare un piano di assunzioni** che preveda la trasformazione di tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato con docenti «precari», attraverso il progressivo e definitivo esaurimento delle graduatorie e degli elenchi dai quali l'amministrazione attinge per l'assunzione di docenti a tempo determinato.

Secondo tale sentenza, infatti, *“Nel caso di specie, risulta dal fascicolo agli atti della Corte che il legislatore nazionale, al fine di garantire la transizione verso un nuovo sistema comportante misure destinate a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, ha adottato un piano straordinario di assunzioni che prevede la trasformazione, nel corso dell'anno scolastico 2015/2016, di tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato con docenti «precari», attraverso il progressivo e definitivo esaurimento delle graduatorie e degli elenchi dai quali l'amministrazione attingeva per l'assunzione di docenti a tempo determinato.*

*(...) una normativa recante una norma imperativa ai sensi della quale, in caso di ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, questi ultimi sono trasformati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, è tale da costituire una misura che sanziona in modo efficace un abuso di questo tipo (v., in particolare, sentenza del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C 362/13, C 363/13 e C 407/13, EU:C:2014:2044, punto*

70 e giurisprudenza ivi citata) e, quindi, da soddisfare i criteri ricordati ai punti 27 e 28 della presente sentenza).”

LA CGUE, dunque, ha detto in modo chiaro che i docenti possono essere legittimamente utilizzati con contratti a termine su posti vacanti e disponibili soltanto se - come contropartita rispetto a tale condizione di precarietà - l’incarico provvisorio consente di maturare punteggio di servizio utile per scalare le graduatorie da cui si attinge per l’assunzione a tempo indeterminato.

Più supplenze su posti vacanti e disponibili non disposte nella prospettiva dell’assunzione a tempo indeterminato per scorrimento delle graduatorie, viceversa, si porrebbero in insanabile antinomia con la clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.

Detto in parole più semplici, nella legislazione italiana esiste un solo strumento per prevenire l’abuso dei contratti a termine nel comparto scolastico: il meccanismo di scorrimento delle graduatorie per titoli e servizio utilizzabili ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato.

**III. SULL’ILLEGITTIMITÀ DELLE DISPOSIZIONI SECONDO LE QUALI LE DOMANDE DEVONO ESSERE PRESENTATE ESCLUSIVAMENTE CON MODALITÀ WEB PER VIOLAZIONE DELL’ART. 51, COMMA 1, DELLA COSTITUZIONE E DELL’ART. 4, COMMI 1 E 2, DEL DPR 487/1994.**

Per scrupolo difensivo si chiede l’annullamento anche dell’art. 9 del D.M. n. 374 cit., nella parte in cui stabilisce che le domande devono essere presentate **esclusivamente con modalità WEB**, per l’ipotesi in cui l’esclusione dei ricorrenti dovesse dipendere dalla presentazione della

domanda con modalità diverse rispetto a quelle previste dagli atti oggi impugnati ovvero, per quanto riguarda i ricorrenti per mezzo di raccomandata a.r. Invero non v'è chi non veda l'illegittimità, per **violazione dell'art. 51, comma 1, della Costituzione**, di un atto amministrativo che determini una aprioristica preclusione alla stessa presentazione delle domande di inserimento nelle suddette graduatorie. D'altronde, la possibilità di produrre domanda esclusivamente con modalità via web, **viola anche l'art. 4, commi 1 e 2, del DPR 487/1994** (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi) ai sensi del quale le domande di ammissione al concorso possono essere redatte in carta semplice.

L'attualizzazione della normativa concorsuale determina la possibilità di presentare le domande di partecipazione ad una procedura non già in via esclusiva ma, come modalità alternativa, anche in via telematiche.

Risulta quindi palmare come l'Amministrazione oggi resistente non può considerare *tamquam non essent* le domande redatte in carta semplice e indirizzate dai ricorrenti a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento.

\*\*\*

Per quanto sopra dedotto i ricorrenti, come rappresentati e difesi

### **CHIEDONO**

- di rimettere alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale *ex art. 267 TUEF* onde valutare se l'art. 1, comma 605, lett. c) della l. n. 296/2006 e l'art. 15 del d.p.r. n. 323/88, laddove interpretati nel senso di precludere l'inserimento **nella graduatoria aggiuntiva (IV fascia)**,

già costituita in coda alla III fascia delle graduatorie ad esaurimento, dei **docenti abilitati a seguito della iscrizione e frequenza dei corsi di laurea in Scienze della Formazione Primaria** si ponga in contrasto con l'ordinamento dell'unione europea e più precisamente con clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE E CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.

- l'annullamento degli atti impugnati con conseguente riconoscimento del legittimo interesse dei ricorrenti ad essere inseriti **nella graduatoria aggiuntiva (IV fascia)**, già costituita in coda alla III fascia delle graduatorie ad esaurimento

\*\*\*

In sede di costituzione si verseranno i documenti come da separato foliaro.

\*\*\*\*\*

**Ai fini del pagamento del Contributo Unificato si dichiara che il presente procedimento attiene a materia di pubblico impiego ed è di valore indeterminato.**

\*\*\*

*Salvis iuribus*

Roma, 21.06.2019

Avv. Walter Miceli

Avv. Fabio Ganci

## AVVISO

La pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'ordinanza Presidenziale emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sez. IV, n. 3236/2024 del 14.06.2024, nel procedimento R.G. n. 8414/2019.

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) attraverso l'inserimento del numero di registro generale del ricorso R.G. n. 8414/2019).