



[Indietro](#)

Publicato il 25/06/2018

N. 07069/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02615/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il
Lazio**

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2615
del 2017, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Salvatore Giugliano, Emilio Nusco, Antonia
Roberto, Nicoletta Caruso, Martina
Marchion, Carmen Moccia, Elvira
Santaniello, Margherita Carillo, Marianna
Chirico, Vincenzo Santagata, Ornella Di
Palo, Chiara Acierno, Raffaella Caianiello,
Giuseppina Maria Franceschini, Carmine
Sepe, Immacolata Mauro, Giuseppa
Spacagna, Mario Radice, Francesco Russo,
Giovanna Radice, Angela Rossella Radice,
Laura Nappi, Barbara Anna Rosaria Greco,

Lucia Rega, Adelina Foglia, Lucia Napolitano, Rosina Napolitano, Luisa Vecchione, Laura Gambardella, Dolores Cerciello, Maria Carmela Peluso, Assunta Bosone, Veronica Granellini, Filomena Chiavazzo, Giuseppina Lippiello, Marco Napolitano, Rosa Esposito, Maria Cristina Cangianiello, Antonio Vitale, Paola Talento, Brigida Napolitano, Ciro Maione, Gennaro Aliperti, Cristina Caterino, Paola Nocerino, Oriana Siglioccolo, Mariella Del Grosso, Giusy Cirillo, Emanuele Ammendola, Viviana Acampora, Rosa D'Alessandro, Marilena Matteoni, Mena Daniele, Rachele Franzese, Rosa Mattera, Anna La Cerra, Assunta Russo, Bruna Chirico, Michele La Marca, Annarita Rastiello, Anna Maria La Marca, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovanna Sarnacchiaro, con domicilio eletto presso il suo studio in Nola, via Conte Orsini n.18;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Universita' e della Ricerca, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, e presso la medesima domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del D.M. 948 del 1.12.2016 (all. 1) recante
“Disposizioni concernenti l'attuazione dei

percorsi di specializzazione per le attività di sostegno ai sensi del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 e successive modificazioni” lesivo degli interessi legittimi dei ricorrenti, nella parte in cui ammette alle prove di accesso ed ai relativi corsi per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno, esclusivamente i candidati in possesso del titolo di abilitazione, di cui all'art. 1 comma 1, escludendo i docenti laureati ma privi di abilitazione ed in possesso del titolo di studio come gli odierni ricorrenti;

e sui motivi aggiunti presentati da Giugliano Salvatore il 21\5\2017.

per l'annullamento

dei Decreti Rettoriali emessi dai seguenti atenei:

1. Università degli studi di Napoli “Suor Orsola Benincasa” n. 243 del 18.04.2017;
2. Università degli studi di Salerno n. 81095 del 21.04.2017;
3. Università degli studi di Roma “Foro Italico” n. 2627 del 26.04.2017;
4. Università europea di Roma n. 50/2017;
5. Università degli studi “Roma Tre” in convenzione con l'università di Cassino e del Lazio meridionale del 18.04.2017;

6. Università degli studi internazionali di Roma n. 1226/2017;
7. Università di Roma Lumsa n. 1778/2017;
8. Università degli studi di Bergamo n. 37539 del 19.04.2017;
9. Università di Foggia n. 11041 del 21.04.2017;
10. Università degli studi del Molise n. 341/2017;
11. Università degli studi di Urbino n. 231/2017;
12. Università di Macerata;
13. Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano n. 3374/2017;
14. Università degli studi di Milano Bicocca n. 920 del 19.04.2017;
15. Università di Siena;
16. Università degli studi di Firenze n. 59459/2017;
17. Università di Pisa n. 19622 del 19.04.2017;
18. Università degli studi di Udine n. 11438 del 14.04.2017;
19. Università di Verona n. 726 del 24.04.2017;
20. Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, n. 61768 del 28.04.2017;
21. Università degli studi di Padova, n. 1323 del 26.04.2017;

22. Università degli studi di Torino, n. 1269 del 19.04.2017;

23. Università degli studi di Bologna, n. 44869 del 20.04.2017;

nella parte in cui non consentono l'iscrizione ai corsi di specializzazione di sostegno ai docenti privi di abilitazione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2018 il dott. Vincenzo Blanda e uditi per le parti i difensori per l'Amministrazione resistente l'Avvocato dello Stato Monica De Vergori.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

In data 01.12.2016 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca emanava il Decreto Ministeriale n. 948/2016 con il quale è stata disposta l'attuazione dei percorsi di specializzazione per le attività di sostegno ai sensi del D. M. 10 settembre 2010, n. 249.

Il predetto decreto ammette alle prove di accesso ed ai relativi corsi soltanto i candidati in possesso di abilitazione all'insegnamento per il grado di scuola per il quale intendono conseguire la specializzazione per le attività di sostegno, ma esclude i candidati privi di abilitazione che, come i ricorrenti, siano in possesso del titolo di studio che dà accesso alla disciplina. I ricorrenti premettono di essere docenti laureati in possesso del diploma di laurea, che dà accesso alla disciplina corrispondente alla classe di concorso corrispondente; di essere stati esclusi dai corsi di specializzazione per il sostegno, per cui hanno impugnato il decreto in epigrafe e le determinazioni ministeriali adottate nei loro confronti.

In proposito deducono i seguenti motivi:

1) Violazione del Decreto Legislativo n. 297 del 1994 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) come novellato dalla Legge n. 124 del 3 maggio 1999- artt. 399 – 400 – 402.

Dalle disposizioni indicate in rubrica si evincerebbe che il concorso per l'ammissione ai concorsi a posti e a cattedre di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, dovrebbe essere aperto anche

ai docenti privi di abilitazione, al fine di valutare secondo il merito, tenendo presente che le procedure di abilitazione non sono state garantite con una certa e regolare continuità. Le scuole di specializzazione (SISS) si sono chiuse nel 2008 e solamente nell'anno accademico 2011/2012 sono stati attivati i TFA.

Pertanto i docenti che, nell'arco che va dall'anno accademico 2008/2009 all'anno accademico 2011/2012, erano in possesso di un titolo di laurea o stava per conseguirlo non ha avuto la possibilità di abilitarsi, considerando che le SISS sono state abolite nel 2008 e che sono state poi sostituite dal TFA, che non avrebbe avuto cadenza regolare o agevole;

2) Sentenza del Comitato Sociale Europeo – Violazione dell'art. 10 della Carta Sociale Europea.

Con decisione 18 ottobre 2016 la Commissione Sociale Europea si sarebbe espressa su un reclamo dei docenti, riconoscendo la violazione dell'art. 10 della Carta Sociale Europea - Diritto alla formazione professionale – in congiunzione alla lettera E – principio di uguaglianza nel godimento dei diritti elencati dalla carta – in relazione alle modalità di allestimento e accesso dei percorsi per l'acquisizione della

specializzazione per le attività di sostegno didattico e ai TFA e PAS.

La commissione avrebbe affermato che i docenti hanno diritto ad un uguale trattamento, indipendentemente dalla qualifica o dalla durata contrattuale, riconoscendo l'illegittimità della disparità di trattamento tra i docenti precari di II e III fascia d'Istituto e quelli di ruolo, in relazione all'accesso ai percorsi di formazione;

3) Decreto Interministeriale 24 novembre 1998, n. 460 – Norme transitorie per il passaggio al sistema universitario di abilitazione all'insegnamento nelle scuole e istituti di istruzione secondaria ed artistica.

La partecipazione ai concorsi a cattedre, per titoli ed esami sarebbe consentita anche a coloro che sono privi di abilitazione ed in possesso del titolo di laurea conseguito entro gli anni accademici 2001/2002, 2002/2003 e 2003/2004, se trattasi di corso di studi di durata quadriennale, quinquennale ed esaennale o del titolo di diploma (accademie di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, i conservatori e gli istituti musicali pareggiati e gli ISEF);

4) Disparità di trattamento tra docenti precari e docenti di ruolo – DDG n. 7 del 16.04.2012.

L'amministrazione scolastica avrebbe determinato una grave disparità di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato ai fini del conseguimento del titolo di specializzazione per il sostegno.

Ciò sarebbe dimostrato dal D.D.G. n. 7 del 16.04.2012 che avrebbe concesso ai docenti di ruolo soprannumerari di poter conseguire identico titolo di specializzazione senza test preselettivo, interamente gratuito e con la possibilità di frequenza ai percorsi in modalità online;

5) Decreto Interministeriale n. 460 del 24 novembre 1998 – art. 1;

6) Violazione di legge – difetto e carenza istruttoria – grave eccesso di potere – vizio motivazionale – violazione dell'art. 3 della legge 241/90 – irragionevolezza – violazione degli artt. 2, 3, 32 e 97 Costituzione- Carta Sociale Europea.

Con il decreto ministeriale 948/2016 impugnato l'amministrazione scolastica avrebbe riservato la partecipazione al test preselettivo del percorso di specializzazione sul sostegno ad un numero esiguo di docenti in possesso di abilitazione, senza avere garantito a tutti i docenti (dal 2002 al 2015) la possibilità di accedere regolarmente e con continuità alle procedure abilitative

ordinarie, considerato che il TFA per il sostegno prevede comunque un test preselettivo;

7) Violazione di legge – grave eccesso di potere – Violazione della legge 104/1992 e della legge 341/1990 - vizio motivazionale – irragionevolezza - violazione del Principio di imparzialità dell'azione amministrativa - Violazione dell'art. 3 della legge 241/90 – Eccesso di potere e sviamento D.lgs. 233/99 – Difetto di motivazione –Violazione del principio gerarchico delle fonti.

La legge 104/1992 non prevedrebbe alcuna preselezione o comunque il previo possesso dell'abilitazione per accedere alle scuole di specializzazione ma unicamente il possesso del titolo di studio.

Pertanto, la restrizione imposta dal decreto ministeriale impugnato sarebbe illegittima e discriminatoria;

8) Eccesso di Potere-Disparità di Trattamento;

Il D.M. 948/2016, nella parte in cui non consente la partecipazione alle prove preselettive del percorso di specializzazione sul sostegno dei docenti privi di abilitazione avrebbe determinato una disparità di trattamento tra i docenti;

9) Violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza;

10) sulla violazione della *par condicio*, ingiustizia manifesta.

La scelta dell'amministrazione lederebbe il diritto dei ricorrenti, docenti precari, ai quali verrebbe negata l'opportunità di conseguire un mero titolo di specializzazione in condizioni di parità ex art. 21 comma 3 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, in ragione delle capacità professionali ritenute utili all'Amministrazione (Artt. 51 e 97 Costituzione Italiana) , come uno dei modi in cui si può esprimere la sua personalità (Artt. 2 e 4 Costituzione Italiana);

11) Violazione degli artt. 1 e 4 Costituzione.

I provvedimenti impugnati, altresì, violano il principio fondamentale del lavoro come caratteristica fondamentale dello Stato quale diritto – dovere del singolo individuo.

12) Difetto di Motivazione dell'atto impugnato.

Il decreto ministeriale impugnato risulta, altresì, illegittimo per carenza di motivazione.

Con motivi aggiunti presentati il 21.5.2017 i ricorrenti hanno impugnato i Decreti Rettorali in epigrafe, con i quali gli atenei li hanno esclusi dalla partecipazione ai corsi di specializzazione in esame.

Si costituiva l'amministrazione resistente chiedendo il rigetto del ricorso.

In via preliminare occorre disattendere la richiesta di rinvio della trattazione del ricorso in esame depositata dai ricorrenti il 24.4.2018, non ravvisandosi alcuna delle ragioni indicate dagli stessi a sostegno di tale richiesta.

Nella memoria non è precisato in alcun modo quale sia la attuale posizione di ciascuno dei ben 61 ricorrenti (i quali assumono genericamente di essere docenti precari della scuola, senza indicare il loro curriculum professionale, i titoli di studio e/o abilitativi eventualmente conseguiti, circostanza che di per sé evidenzia seri dubbi in ordine alla stessa ammissibilità del ricorso) e, in particolare, quali siano coloro che nei cui confronti sarebbe venuta meno la materia del contendere.

Né sono indicate le ragioni per cui sarebbe necessaria la integrazione del contraddittorio e coloro nei cui confronti questa avrebbe dovuto essere disposta.

Venendo all'esame del merito l'impugnazione e i motivi aggiunti non sono fondati.

La Sezione osserva anzitutto che il D.M. 948 del 1.12.2016 impugnato rinviene la sua fonte di legittimazione (e di legittimità) nella

previsione di cui all'art. 13 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n.249 (recante "Regolamento concernente: 'Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244'"), concernente i percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, nonché nell'art. 1, comma 110, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"), il quale prevede che, per ciascuna classe di concorso o tipologia di posto, alle procedure concorsuali possano accedere, per i posti di sostegno per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, i candidati in possesso del relativo titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità.

In base ai delineati dirimenti requisiti sanciti dalla norma, appare evidente che il

legislatore ha conferito al corso di specializzazione in questione la natura di un percorso di studi riservato, al quale sono ammessi a prender parte solo i soggetti muniti degli indicati requisiti (abilitazione all'insegnamento o inserimento nelle graduatorie di istituto di seconda fascia).

Nel caso di specie, infatti, deve essere valorizzato il principio di ordine generale – a vario titolo richiamato nei suddetti motivi di ricorso - secondo cui nell'ambito della programmazione di posti accessibili per la formazione universitaria, resta ferma la legittimità dell'introduzione, anche sotto i profili del diritto comunitario, del c.d. "numero chiuso" (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 11.2.11, n. 898; Sez. II, 23.11.10, n. 591; Tar Lazio, Sez. III bis, 13.9.12, n. 7779), finalizzato ad effettuare il contingentamento degli accessi, in relazione sia al fabbisogno di specifiche figure professionali, sia alle strutture di formazione disponibili.

Appare altresì legittima l'effettuazione di prove preselettive, che consentano un più ordinato svolgimento delle successive prove di esame – a fronte di un eccessivo numero di aspiranti – restando però fine ultimo della selezione quello di favorire il più possibile la domanda di formazione professionale, anche in relazione agli articoli 33 e 34 della

Costituzione (cfr. TAR Sicilia, PA, Sez. I, 2.2.2010, n. 1295).

Sulla base di tali premesse i ricorrenti, che sostengono di essere in possesso del pur obbligatorio (ma non necessariamente sufficiente) titolo di studio, non ammessi per mancato riconoscimento del valore abilitante del titolo stesso (o per impossibilità di conseguire l'abilitazione in tempo utile) non possono ottenere un ampliamento dei requisiti di ammissione, senza previo annullamento di una chiara disposizione ostativa, per la quale sussistono ragionevoli motivazioni.

Invero il citato decreto ministeriale n. 249 del 2010, in attuazione dell'art. 2, comma 416 della legge 24 dicembre 2008, n. 244 ha previsto un ben preciso e generalizzato percorso formativo per chi intenda svolgere attività di insegnamento, con riferimento non solo alle conoscenze disciplinari, ma anche alle capacità didattiche e psico-pedagogiche dei docenti.

Il medesimo decreto, inoltre, configura la specializzazione per i posti di sostegno come conseguimento di una professionalità ulteriore, rispetto a quella già acquisita attraverso il percorso di abilitazione ordinario, in una fisiologica prospettiva di progressività dei titoli per cui il titolo

superiore di specializzazione presuppone e non può prescindere da quello “inferiore” (abilitante al solo insegnamento. Ciò tenuto conto delle peculiari esigenze di studenti, per i quali l’attuazione del diritto allo studio richiede più intense e non certo attenuate modalità di assistenza.

Tale percorso argomentativo è stato, peraltro condiviso dal Consiglio di Stato, Sez. VI sia pure in sede cautelare, con ordinanza n. 03810/2017 dell’11.9.2017.

Quanto al riferimento alla decisione del comitato sociale europeo, citata dagli istanti a sostegno della propria tesi, al di là delle effettiva capacità di incisione sugli atti impugnati, attesa la fonte da cui di tale decisione proviene, essa deve comunque essere interpretata alla luce della direttiva 2005/36Ce relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita in Italia con il d.lgs. 206/2007, che non esclude la possibilità di introdurre un regime di programmazione degli accessi per la formazione degli insegnanti mediante TFA o altri percorsi abilitanti.

La questione di costituzionalità, invero genericamente proposta, per violazione degli artt. 1 e 4 della Carta Costituzionale, nella parte in cui si prescrive quale requisito aggiuntivo per l’ammissione alla speciale e

semplificata procedura concorsuale in argomento, l'aver conseguito l'abilitazione all'insegnamento, appare alla Sezione manifestamente infondata.

Deve infatti osservarsi che alcun *vulnus* al diritto costituzionalmente garantito di accedere ai posti di pubblico impiego mediante concorso è inferto ai docenti privi dei predetti requisiti, atteso che alcun ostacolo è imposto ai docenti, se non il superamento di progressivi e proporzionati percorsi di formazione giustificati dalle peculiare natura degli studenti ai quali essi intendono svolgere attività di docenza.

In conclusione giova soggiungere che non appare irragionevole ed illogico ovvero frutto di violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione il limitare la partecipazione allo speciale ed agevolato concorso *de quo*, ai soli insegnanti che si siano abilitati, atteso che siffatta attività di docenza si connota per gli evidenti e marcati tratti di specialità delineati più sopra.

In definitiva, alla luce delle considerazioni fin qui svolte il ricorso e i motivi aggiunti si profilano infondati e vanno conseguentemente respinti.

La novità e difficoltà delle questioni affrontate è ragione di compensazione delle

spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere,

Estensore

Achille Sinatra, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
Vincenzo Blanda Gabriella De Michele

IL SEGRETARIO