

**STUDIO LEGALE
AVV. FABIO GANCI
AVV. WALTER MICELI
AVV. NICOLA ZAMPIERI**

Via Ottaviano, 9, 00192 Roma
(St. Legale Avv. Salvatore Russo)
Tel. 3472507521 - Fax 0916419038

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEDE DI ROMA

RICORSO

CON ISTANZA DI MISURE CAUTELARI MONOCRATICHE

Ricorre il sig. **CANGIALOSI GIUSEPPE**, nato a CANICATTÌ (AG) il 02.11.1976, C.F. CNGGPP76S02B602O, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al ricorso introduttivo, dagli Avv.ti Fabio Ganci, C.F. GNC FBA 71A01 G273 E, PEC fabioganci@pecavvpa.it del foro di Palermo e Walter Miceli, C.F. MCL WTR 71C17 G273 N, PEC waltermiceli@pecavvpa.it del foro di Palermo, con studio in Monreale (PA), nella Via Roma, 48, fax 0916419038, elettivamente domiciliati in Roma nella Via Ottaviano, 9, presso e nello studio dell'Avv. Salvatore Russo. Gli avvocati Walter Miceli e Fabio Ganci estendono il mandato difensivo all'avvocato Nicola Zampieri, C.F. ZMPNCL66P23F241K, PEC nicola.zampieri@ordineavvocativicenza.it, fax 04451921369, con studio in Schio (VI) nella Piazza Alvise Conte, 7/A, con espressa dichiarazione di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria presso i numeri di fax 0916419038, 04451921369, oppure agli indirizzi PEC fabioganci@pecavvpa.it, waltermiceli@pecavvpa.it, nicola.zampieri@ordineavvocativicenza.it

CONTRO

- **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE**, in persona del Ministro pro tempore, con sede in Roma nel Viale Trastevere, 76/A, C.F. 80185250588;

- **UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SICILIA**, in persona del dirigente pro tempore, con sede in Palermo, Via G. Fattori, 60, C.F. C.F. 80018500829
- **UFFICIO V - AMBITO TERRITORIALE DI AGRIGENTO**, in persona del dirigente pro tempore, con sede in Agrigento, Via Leonardo da Vinci, 1, C.F. 80018500829

- **RESISTENTI**

E NEI CONFRONTI DI

- **RUSSELLO ANTONIA**, nata a Gela (CL) il 30.12.1977, residente in Licata (AG) nella Via Mercadante Saverio, 1, CAP 92027, C.F. RSSNTN77T70D960Z

- **CONTROINTERESSATO**

PER L'ANNULLAMENTO

PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA

- **Del punto B.15 delle tabelle A/4 e della tabella A/6 di valutazione dei titoli** per le graduatorie provinciali di II fascia per le supplenze del personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado, **allegate all'Ordinanza del Ministero dell'Istruzione n. 60 del 10 luglio 2020** (recante la disciplina 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), laddove si prevede **l'attribuzione di 1 punto, anziché di 3 punti, al Master universitario di I o II livello, corrispondenti a 60 CFU e con esame finale.**
- **Dell'art. 11, comma 3, dell'Ordinanza del Ministero dell'Istruzione n. 60 del 10 luglio 2020, ove si prevede che "Per gli aspiranti all'inclusione**

nelle graduatorie di istituto di seconda e terza fascia, i punteggi, le posizioni e le eventuali precedenza sono determinati, esclusivamente, sulla base dei dati presentati attraverso le procedure informatizzate di cui all'articolo 3, comma 2, per l'inclusione nelle GPS".

- Delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) definitive della provincia di Agrigento, pubblicate con decreto dell'USR Sicilia - Ambito Territoriale di Agrigento - n. 9512 del 01.09.2020, per le classi di concorso *"disegno e storia dell'arte negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado" (A-17), "discipline grafiche, pittoriche e scenografiche" (A-09), "arte e immagine nella scuola secondaria di primo grado" (A-01), "disegno artistico e modellazione odontotecnica"(A-16), "laboratori di scienze e tecnologie delle costruzioni" (B-14)*, seconda fascia, nella parte in cui al ricorrente è stato attribuito 1 punto, anziché 3 punti, per ciascun Master universitario di I livello, corrispondenti a 60 CFU e con esame finale, dichiarato nella domanda di inserimento nelle GPS.

§ § §

FATTO

Il ricorrente è un insegnante precario con titoli di studio - Diploma di II Livello in Accademia di belle arti, conseguito presso Accademia di belle arti "Fidia di Stefanconi (VV) in data 02/07/2011 e Diploma di Geometra, conseguito presso IISS "G. Galilei" di Canicattì (AG), in data 23/07/1996 - validi per l'inserimento nelle graduatorie utilizzabili per il conferimento delle supplenze scolastiche per le seguenti discipline: *"disegno e storia dell'arte negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado", "discipline grafiche, pittoriche e scenografiche", "arte e immagine nella scuola secondaria di primo grado", "disegno artistico e modellazione odontotecnica" e "laboratori di scienze e tecnologie delle costruzioni"*.

Il ricorrente, già inserito nella terza fascia delle graduatorie d'Istituto, ha presentato domanda di inserimento nelle nuove graduatorie provinciali per

le supplenze (in sigla GPS, istituite con l'ordinanza del Ministero dell'Istruzione n. 60 del 10 luglio 2020 oggi impugnata) **dichiarando i seguenti ulteriori titoli di studio:**

- 1) **Master universitario di I livello, corrispondenti a 60 CFU e con esame finale**, in "Gli aspetti pedagogici delle discipline artistiche negli insegnamenti della Scuola Secondaria", rilasciato in data 20/04/2012 dall'Accademia di Belle Arti "Michelangelo" di Agrigento;
- 2) **Master universitario di I livello, corrispondenti a 60 CFU e con esame finale**, in "Strumenti e Metodologie didattiche per un corretto approccio interculturale negli insegnamenti della Scuola Secondaria", rilasciato in data 30/05/2013 dall'Università per Stranieri "Dante Alighieri" di Reggio di Calabria;
- 3) **Master universitario di I livello, corrispondenti a 60 CFU e con esame finale**, in "L'uso didattico della narrazione e della metafora negli insegnamenti della Scuola Secondaria", rilasciato in data 17/02/2014 dall'Accademia di Belle Arti "Michelangelo" di Agrigento

Tutti i titoli di studio sopra descritti sono **coerenti con gli insegnamenti ai quali si riferiscono le classi di concorso di richiesto inserimento** in graduatoria del ricorrente e **sono stati rilasciati dopo un esame finale al termine di corsi di durata annuale (1500 ore corrispondenti a 60 crediti formativi).**

Occorre rammentare in proposito che, secondo **l'art. 3, comma 9, del D.M. 22 ottobre 2004 n. 270**, le Università possono attivare corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente, successivi al conseguimento della laurea, o della laurea magistrale, alla conclusione dei quali sono rilasciati i master universitari di primo e di secondo livello. Secondo **l'art. 7, D.M. n. 270/2004**, per conseguire il master universitario occorrono almeno 60 crediti, corrispondenti a 1500 ore.

Ciò premesso, va osservato che **i titoli di studio sopra menzionati, sin dalla**

loro previsione normativa, sono stati sempre valutati 3 punti ai fini dell'inserimento in tutte le graduatorie valide per il conferimento delle supplenze (ossia ai fini dell'inserimento sia nelle **graduatorie permanenti poi conformate ad esaurimento** ai sensi dell'art. 1, comma 605, lettera c), della L. n. 296 del 2006 così come ai fini dell'inserimento nelle **graduatorie d'Istituto** regolamentate con il decreto ministeriale n. 131 del 13 giugno 2007).

Il ricorrente, infatti, per questi titoli, aveva già ottenuto la valutazione di tre punti ai fini dell'inserimento nelle graduatorie utili per le supplenze.

La tabella di valutazione dei titoli della terza fascia delle graduatorie ad esaurimento del personale docente, approvata con la legge n. 143/2004 e successivamente confermata nel suo contenuto con il decreto ministeriale n. 27 del 15 marzo del 2007, al punto C.7 così dispone: ***“C.7) Per ogni diploma di perfezionamento, master universitario di I e II livello di durata annuale (corrispondenti a 1500 ore e 60 crediti) con esame finale, coerente con gli insegnamenti ai quali si riferisce la graduatoria, sono attribuiti punti 3”.***

Il Decreto Ministeriale n. 131 del 2007, recante le norme regolamentari per il conferimento delle supplenze del personale docente, **ha ulteriormente confermato l'attribuzione di tale punteggio (3 punti) ai master e ai titoli di perfezionamento anche ai fini dell'inserimento nella prima, nella seconda e nella terza fascia delle graduatorie d'Istituto.**

L'art. 5, comma 4, del predetto regolamento, approvato ai sensi dell'art. 4, comma 5, della L. 124/1999 (secondo cui la disciplina del conferimento delle supplenze annuali e temporanee è demandata ad un regolamento adottato con decreto del Ministro secondo la procedura prevista dall'art. 17, comma 3 e 4, della L. 400/1988), **infatti prevede che:**

- **Gli aspiranti della I fascia sono inclusi secondo la graduazione derivante dall'automatica trasposizione dell'ordine di scaglione, di punteggio e di precedenza con cui figurano nella corrispondente graduatoria ad**

esaurimento (e quindi con la valutazione dei 3 punti per predetti titoli già prevista dal punto C.7 della tabella di valutazione dei titoli della terza fascia delle graduatorie ad esaurimento);

- **Analogamente, gli aspiranti abilitati inclusi nella II fascia sono graduati secondo la tabella di valutazione dei titoli utilizzata per le graduatorie ad esaurimento (e quindi sempre con la valutazione dei 3 punti per predetti titoli già prevista dal punto C.7 della tabella di valutazione dei titoli della terza fascia delle graduatorie ad esaurimento);**
- **Gli aspiranti inclusi nella III fascia sono graduati secondo la tabella di valutazione dei titoli annessa al regolamento approvato con il Decreto Ministeriale n. 131 del 2007 (e quindi con l'attribuzione di punti 3 per i master e per i titoli di perfezionamento ai sensi del punto C.3 della tabella A allegata al regolamento).**

L'attribuzione di tale punteggio (3 punti) ai master e ai diplomi di perfezionamento ai fini dell'inserimento nelle graduatorie utili per il conferimento delle supplenze è stata poi ulteriormente confermata dal **Decreto Ministeriale n. 308 del 15 maggio 2014**, recante disposizioni inerenti le tabelle di valutazione dei titoli della II fascia e III fascia delle graduatorie di Istituto (v. punto D.7 della Tabella A -valutazione titoli II fascia – ove si prevede che sono attribuiti punti 3 “Per ogni Diploma di perfezionamento, Master universitario di I e II livello di durata annuale, (corrispondenti a 1500 ore e 60 crediti) con esame finale, coerente con gli insegnamenti ai quali si riferisce la graduatoria”. e punto C.3 della Tabella B - valutazione titoli III fascia – con il medesimo contenuto).

Infine, il **D.M. n. 374 del 1 giugno 2017** – recante disposizioni sull'aggiornamento della **II e della III fascia delle Graduatorie di circolo** e di istituto del personale docente ed educativo, per il triennio scolastico 2017/18, 2018/19 e 2019/20, così come il **Decreto Ministeriale 374 del 24 aprile 2019** - – recante disposizioni sull'aggiornamento delle **graduatorie ad esaurimento e della prima fascia delle**

graduatorie d'Istituto – hanno confermato le preesistenti tabelle di valutazione dei titoli con l'attribuzione di 3 punti per i master e ai diplomi di perfezionamento.

Per sintetizzare, dunque, **A PARTIRE DALL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE N. 143/2004, E ININTERROTTAMENTE SINO AD OGGI, i titoli di studio conseguiti dal ricorrente hanno SEMPRE ottenuto la medesima valutazione (punti 3) ai fini dell'inserimento in TUTTE le graduatorie (graduatorie permanenti, graduatorie ad esaurimento, prima, seconda e terza fascia delle graduatorie d'Istituto) utili per l'attribuzione delle supplenze.**

Tanto basta per ritenere che il ricorrente abbia maturato un legittimo affidamento sulla stabilità di tale valutazione dei titoli, tantopiù in quanto tale valutazione discendeva direttamente dalla legge (la L. 143/2004) e da una fonte sub-primaria (il regolamento sulle supplenze approvato con il Decreto Ministeriale n. 131 del 2007).

*

Senonché, il Ministero oggi resistente, nel dare attuazione alle disposizioni normative (L. 20 dicembre 2019, n. 159 e L. 6 giugno 2020, n. 41 su cui *infra*) istitutive delle nuove graduatorie provinciali per le supplenze (in sigla GPS), ha stravolto la valutazione dei titoli già acquisita dal ricorrente decurtando (da punti 3 a punti 1) il punteggio già attribuito per i master e per i diplomi di perfezionamento.

Per l'effetto, al ricorrente - per i titoli - sono stati attribuiti i seguenti punteggi:

Classe di concorso	Punteggio per i titoli	Punteggio Totale.
A001	10	97
A009	10	97
A016	10	97

A017	10	144
B014	13	84

Il ricorrente, invece, con la valutazione di 3 punti per i master, avrebbe dovuto ottenere i seguenti punteggi:

Classe di concorso	Punteggio per i titoli	Punteggio Totale.
A001	16	103
A009	16	103
A016	16	103
A017	16	150
B014	19	90

E non solo. Questa decurtazione è stata disposta soltanto per le nuove graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) e per la seconda e terza fascia delle vecchie graduatorie d'Istituto, mentre la valutazione di punti 3 per i medesimi titoli è rimasta immutata per le graduatorie ad esaurimento e per la prima fascia delle graduatorie d'Istituto.

In tal modo, dunque, in palese **VIOLAZIONE DEI PIÙ ELEMENTARI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E DI PROPORZIONALITÀ**, gli stessi titoli di studi vengono valutati in modo diverso a seconda della graduatoria d'inserimento, e ciò ai fini dell'attribuzione della medesima utilità (ossia la supplenza scolastica).

E invero:

- se l'attribuzione della supplenza avviene attingendo dalle graduatorie ad esaurimento, il master e il diploma di perfezionamento valgono 3 punti;

- se l'attribuzione della supplenza, invece, avviene attingendo dalle GPS, gli stessi titoli di studio valgono 1 punto;
- se poi l'attribuzione della supplenza avviene attingendo dalla prima fascia delle graduatorie d'Istituto, la valutazione risale a punti 3, per poi scendere nuovamente a punti 1 se l'attribuzione della supplenza avviene attingendo dalla seconda e dalla terza fascia delle graduatorie d'Istituto.

Questa altalenante valutazione dei medesimi titoli, oltretutto per l'attribuzione della stessa utilità (la supplenza), come abbiamo detto, collide con i **principi di ragionevolezza e di proporzionalità**.

La decurtazione retroattiva di un punteggio già attribuito (peraltro ininterrottamente sin dal 2004), inoltre, come abbiamo già detto, **VIOLA IL PRINCIPIO DELL’AFFIDAMENTO** sulla stabilità di una valutazione già operata ai sensi di preesistenti disposizioni normative e regolamentari.

Il punto B.15 della tabella A/4 e A/6 di valutazione dei titoli per le graduatorie provinciali di II fascia per le supplenze del personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado, allegata all' Ordinanza del Ministero dell'Istruzione n. 60 del 10 luglio 2020 (recante la disciplina 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), laddove si prevede l'attribuzione di 1 punto, anziché di 3 punti, al Diploma di perfezionamento post diploma o post laurea e al Master universitario di I o II livello, corrispondenti a 60 CFU e con esame finale, dunque, dovrà essere annullato - previa sospensione dell'efficacia – per i seguenti

§ § §

MOTIVI IN DIRITTO

- I. **ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA, SOTTO**

IL PROFILO DELLA FRAMMENTARIA VALUTAZIONE DEL MEDESIMO TITOLO DI STUDIO NELL'UNITARIO PROCEDIMENTO DI ATTRIBUZIONE DELLE SUPPLENZE E SOTTO IL PROFILO DELLA ETEROGENESI DEI FINI RISPETTO AGLI SCOPI DICHIARATI DAL LEGISLATORE.

II. **ECCESSO DI DELEGA.**

III. **VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ, SOTTO IL PROFILO DELLA INUTILITÀ DEL SACRIFICIO IMPOSTO AI RICORRENTI RISPETTO AL FINE DICHIARATO DAL LEGISLATORE.**

IV. **VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COMUNITARI IN MATERIA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE COSÌ COME RECEPITI DALL'ART. 1 DEL DECRETO PRESIDENTE REPUBBLICA 10 MARZO 1982, N. 162.**

Preliminarmente, si ricorda che l'art. 4 della L. 124/1999 distingue tre tipologie di supplenze del personale docente – che danno luogo al conferimento di incarichi a tempo determinato – e indica a quali graduatorie attingere per le nomine:

- **supplenze annuali** (fino, cioè, al 31 agosto), per la copertura di cattedre e posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico. **Per il conferimento di tali supplenze si utilizzano le graduatorie ad esaurimento (GAE);**
- **supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche** (fino, cioè, al 30 giugno), per la copertura di cattedre e posti di insegnamento non vacanti, di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico, ovvero per la copertura delle ore di insegnamento che non

concorrono a costituire cattedre o posti orario (intendendo per posti orario gli abbinamenti di spezzoni che non raggiungono l'orario di cattedra). **Per il conferimento di tali supplenze si utilizzano le GAE;**

- **supplenze temporanee più brevi**, nei casi diversi da quelli citati. Per il conferimento di tali supplenze si utilizzano **le graduatorie di circolo o di Istituto.**

La disciplina per l'affidamento delle supplenze è stata definita più nel dettaglio con il regolamento emanato con D.M. 131/2007.

In base allo stesso, per l'attribuzione delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, **in caso di esaurimento delle GAE, si utilizzano le graduatorie di circolo e di istituto.**

Con riferimento alle graduatorie di circolo e di istituto, lo stesso D.M. 131/2007 prevede che il dirigente scolastico, sulla base delle domande prodotte, costituisce apposite **graduatorie, in relazione agli insegnamenti impartiti nella scuola o alla tipologia di posto, distinte in tre fasce**, da utilizzare nell'ordine. Nello specifico, in base all'art. 5:

- la prima fascia comprende gli aspiranti inseriti nelle GAE per il medesimo posto o classe di concorso cui è riferita la graduatoria di circolo o di istituto;
- la seconda fascia comprende gli aspiranti non inseriti nella corrispondente GAE ma forniti di specifica abilitazione o idoneità al concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto;
- la terza fascia comprende gli aspiranti forniti di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto.

Rispetto al quadro esposto, **l'art. 1-quater 4 (Disposizioni urgenti in materia di supplenze) del Decreto Legge 29 ottobre 2019, n. 126** – recante misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti – ha previsto **“AL FINE**

DI OTTIMIZZARE L'ATTRIBUZIONE DEGLI INCARICHI DI SUPPLENZA" la costituzione di nuove graduatorie provinciali (in sigla G.P.S) da utilizzare, in subordine alle GAE, dall'a.s. 2020/2021 per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze fino al termine delle attività didattiche.

Infine, il **decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22**, recante *“Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato nonché in materia di procedure concorsuali e di abilitazione e per la continuità della gestione accademica”*, convertito, con modificazioni, dalla **legge 06 giugno 2020, n. 41**, con l'articolo 2, comma 4-ter, ha previsto quanto segue: ***“In considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, le procedure di istituzione delle graduatorie di cui all'articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n. 124, come modificato dal comma 4 del presente articolo, e le procedure di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo, ad esclusione di ogni aspetto relativo alla costituzione e alla composizione dei posti da conferire a supplenza, sono disciplinate, in prima applicazione e per gli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022, anche in deroga all'articolo 4, comma 5, della predetta legge, con ordinanza del Ministro dell'istruzione ai sensi del comma 1 al fine dell'individuazione nonché della graduazione degli aspiranti.***

Il Ministero oggi resistente, dunque, ai sensi dell'articolo 2, comma 4-ter, del decreto legge 8 aprile 2020, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2020, n. 41, **con l'ordinanza n. 60 del 10 luglio 2020 ha emanato disposizioni specifiche per disciplinare l'aggiornamento delle Graduatorie Provinciali per le Supplenze** da disporre sui posti vacanti in organico di diritto (con scadenza al 31 agosto) e sui posti vacanti in organico di fatto (con scadenza al 30 giugno) distinguendole in due fasce:

- la prima riservata ai docenti in possesso di specifica abilitazione o idoneità al concorso;

- la seconda aperta ai docenti abilitati in altre classi di concorso o in possesso di 24 crediti formativi universitari oppure, infine, già inseriti nella terza fascia delle graduatorie d'Istituto.

Nel far ciò, lo stesso Ministero, con l'art. 11, comma 3 dell'ordinanza oggi impugnata, ha previsto che **“Per gli aspiranti all'inclusione nelle graduatorie di istituto di seconda e terza fascia, i punteggi, le posizioni e le eventuali precedenzae sono determinati, esclusivamente, sulla base dei dati presentati attraverso le procedure informatizzate di cui all'articolo 3, comma 2, per l'inclusione nelle GPS”.**

Ciò significa che l'ordinanza n. 60 del 10 luglio 2020 **ha disciplinato SIA** la procedura di formazione (e la valutazione dei titoli) delle graduatorie provinciali di prima e seconda fascia **SIA** la procedura di formazione (e la valutazione dei titoli) della seconda e della terza fascia delle graduatorie d'Istituto.

La stessa ordinanza, invece, **ha lasciato inalterata** la procedura di formazione (e la valutazione dei titoli) delle graduatorie ad esaurimento e della prima fascia delle graduatorie d'Istituto.

L'innovazione (retroattiva) introdotta con il punto B.15 della tabella A/4 di valutazione dei titoli per le graduatorie provinciali, allegata all'Ordinanza del Ministero dell'Istruzione n. 60 del 10 luglio 2020, è dunque destinata a incidere soltanto ai fini dell'attribuzione del punteggio **nella predette GPS e nella seconda e terza fascia delle Graduatorie d'Istituto;** gli stessi titoli di studio universitari, invece, **mantengono il punteggio preesistente (punti 3) nelle graduatorie ad esaurimento e nella prima fascia delle graduatorie d'Istituto.**

COSÌ FACENDO, DUNQUE, IL MINISTERO OGGI RESISTENTE HA **IRRAGIONEVOLMENTE SEGMENTATO,** QUANTO ALLA VALUTAZIONE DEI TITOLI, **L'UNITARIA** PROCEDURA AMMINISTRATIVA VOLTA AL CONFERIMENTO DELLE **MEDESIME** TIPOLOGIE DI SUPPLENZA.

E infatti, ai sensi dell'art. 2, commi 5 e 6, dell'Ordinanza oggi impugnata, **“5. Per l'attribuzione delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche di cui al comma 4, lettere a) e b), sono utilizzate le GAE. In caso di esaurimento o incapienza delle stesse, in subordine, si procede allo scorrimento delle GPS di cui all'articolo 3. In caso di esaurimento o incapienza delle GPS, sono utilizzate le graduatorie di istituto di cui all'articolo 11. 6. Per le supplenze temporanee di cui al comma 4, lettera c), si utilizzano le graduatorie di istituto di cui all'articolo 11”**.

La disposizione sopra riprodotta dimostra inequivocabilmente che LA PROCEDURA DI CONFERIMENTO DELLE SUPPLENZE È UNITARIA, MA LA VALUTAZIONE DEI TITOLI È IRRAGIONEVOLMENTE DIFFERENZIATA. E, infatti, ai fini dell'attribuzione della medesima supplenza annuale o fino al termine delle attività didattiche, i master e i diplomi di perfezionamento valgono 3 punti se si utilizzano le GAE; e valgono invece 1 punto se si utilizzano le GPS. Ugualmente, ai fini dell'attribuzione della medesima supplenza breve, i master e i diplomi di perfezionamento valgono 3 punti se si utilizza la prima fascia delle Graduatorie d'Istituto; e valgono invece un punto se si utilizzano la seconda o la terza fascia delle Graduatorie d'Istituto.

Ciò che rileva è che NON EMERGE ALCUNA OBIETTIVA RAGIONE GIUSTIFICATRICE di tale frammentaria valutazione dei medesimi titoli, per di più imposta con efficacia retroattiva.

Come è noto, la ragionevolezza costituisce in seno alla giurisprudenza amministrativa e costituzionale un importante parametro di riscontro del corretto esercizio dell'attività discrezionale. Attraverso il suo impiego, infatti, si consente di verificare la logicità e la coerenza delle scelte del decisore pubblico, sia nel campo dell'attività amministrativa che nell'esercizio del potere normativo. In maniera efficace si è parlato della ragionevolezza come il canone fondamentale della **“deontologia della discrezionalità”** (In ordine alla ragionevolezza e alla proporzionalità: Cons. St., sez. V, 17 febbraio 2004, n. 611, in Foro amm., 2004,

458 (s.m.); Cons. St., sez. V, 31 dicembre 2003, n. 9305, in Foro amm., 2003, 3780 (s.m.); Cons. St., sez. VI, 18 marzo 2003, n. 1412, in Foro amm., 2003, 1088. In termini più ampi, Cons. St., sez. III, 25 febbraio 2003, n. 1059, in Ragiusan, 2003, 491 afferma che **gli atti amministrativi, anche quando sono adottati utilizzando un alto tasso discrezionale, devono sempre rispondere a criteri di coerenza**).

Oltretutto la scelta dell'Amministrazione di travolgere retroattivamente la preesistente valutazione dei titoli (ma solo per alcune graduatorie!) È PRIVA DI QUALSIVOGLIA MOTIVAZIONE.

L'esercizio del potere discrezionale, anche di natura tecnica, impone al soggetto pubblico un'adeguata motivazione delle sue scelte, da cui possa evincersi la loro ragionevolezza. Nel caso in cui l'Amministrazione decida di sacrificare la posizione del privato, perché l'affidamento generato possa venir meno, si richiede, da parte del soggetto pubblico, **una motivazione delle proprie scelte che risulti congrua, ragionevole e pertanto immune da censure sul piano del sindacato giurisdizionale**. Se ciò non avviene, come nel caso oggi *sub iudice*, l'atto risulta viziato e dovrà essere invalidato dall'Autorità Giudiziaria.

*

TALE FRAMMENTARIA DISCIPLINA DELLA VALUTAZIONE DEI MEDESIMI TITOLI, INOLTRE, VIOLA PLATEALMENTE I PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ ANCHE SOTTO IL PROFILO DELLA ETEROGENESI DEI FINI RISPETTO AGLI SCOPI DICHIARATI DAL LEGISLATORE.

Il Decreto Legge 29 ottobre 2019, n. 126, infatti, ha previsto la costituzione di nuove graduatorie provinciali (in sigla G.P.S) **al dichiarato fine di “ottimizzare l'attribuzione degli incarichi di supplenza”**.

Il Ministero oggi resistente, dunque, sulla base di tale previsione normativa, avrebbe dovuto limitarsi alla semplificazione e allo snellimento delle procedure di conferimento dei contratti a termine. La valutazione altalenante dei master e dei

diplomi di perfezionamento (3 punti nelle GaE e nella prima fascia delle GI, 1 punto nelle GPS e nella seconda e terza fascia delle GI), invece, introduce un **elemento di ulteriore complicazione per gli uffici scolastici, che saranno costretti a valutare e a rivalutare in modo differenziato gli stessi titoli, con conseguente esponenziale incremento del margine di errore nell'attribuzione dei punteggi.**

*

IL LEGISLATORE, INOLTRE, NON AVEVA AFFATTO ATTRIBUITO AL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE IL COMPITO DI RIVEDERE I PUNTEGGI GIÀ ATTRIBUITI ANCHE NELLA SECONDA E NELLA TERZA FASCIA DELLE GRADUATORIE D'ISTITUTO, SICCHÉ L'INTERVENTO MANIPOLATIVO DELL'AMMINISTRAZIONE OGGI CONVENUTA È CENSURABILE ANCHE SOTTO IL PROFILO DELL'ECESSO DI DELEGA.

*

LE DISPOSIZIONI IMPUGNATE DISPOSIZIONE VIOLANO ANCHE I PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA CONSACRATI DALL'ART. 5.4 DEL TESTO UNICO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

Il principio di proporzionalità impone all'amministrazione che adotta il provvedimento finale nei confronti del privato, un giudizio fondato su tre criteri: idoneità, necessità e adeguatezza della misura prescelta.

L'idoneità esprime il rapporto tra i mezzi impiegati e il fine che si vuole perseguire. Sulla base di tale criterio vanno scartate tutte le misure che non sono in grado di realizzare il fine.

La necessità rappresenta la conformità dell'azione amministrativa alla regola del mezzo più mite e cioè, l'obbligo per l'amministrazione di mettere a confronto le misure ritenute idonee e orientare la scelta sulla soluzione comportante il raggiungimento dell'obiettivo.

Il criterio dell'adeguatezza implica, infine, che la misura adottata dall'amministrazione non debba gravare in modo eccessivo sul destinatario, tanto da risultare intollerabile.

Ora, posto che il **fine dichiarato dal legislatore consisteva nell' "ottimizzare l'attribuzione degli incarichi di supplenza"**, appare evidente che la decurtazione dei punteggi già attribuiti ai master e ai diplomi di perfezionamento **non appare un mezzo idoneo, né tantomeno necessario e adeguato**, e ciò in quanto il sacrificio imposto ai agli insegnanti è privo di qualsiasi giustificazione razionale.

*

Le disposizioni impugnate, infine, **COLLIDONO CON LE ESIGENZE POSTE DALLA NORMATIVA COMUNITARIA (E ASSUNTE DALL'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE) DI UNA GENERALE RIQUALIFICAZIONE DELLE PROFESSIONI.**

È la proprio la normativa comunitaria, infatti, a imporre che all'esercizio delle professioni si pervenga con una preparazione di livello universitario.

Tra i tanti esempi che si possono riportare è sufficiente ricordare la legge 18 febbraio 1989 n. 56, che reca l'ordinamento della professione di psicologo o, ancora prima e più in generale, il decreto legislativo approvato con d.P.R 10 marzo 1982 n. 162, che mette ordine alle scuole di specializzazione "***per il conseguimento, successivamente alla laurea, di diplomi che legittimino, nei rami di esercizio professionale, l'assunzione della qualifica di specialista***" ovvero, **proprio con riferimento ai corsi di perfezionamento, "per rispondere ad esigenze culturali di approfondimento in determinati settori di studio o ad esigenze di aggiornamento o riqualificazione professionale e di educazione permanente"**.

ED È PROPRIO IN QUESTO QUADRO GIURIDICO CHE SI ISCRIVE LA VALORIZZAZIONE, CON L'ATTRIBUZIONE DI **TRE PUNTI**, DEI CORSI UNIVERSITARI DI APPROFONDIMENTO DELLE COMPETENZE DISCIPLINARI.

La decurtazione di punteggio inflitta ai suddetti corsi universitari, dunque, si pone in contraddizione con i principi di diritto comunitari in materia della formazione professionale.

§ § §

V. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI AFFIDAMENTO.

L'illegittimità degli atti oggi impugnati, infine, deriva dalla lesione del principio dell'affidamento, che a sua volta discende dalla legittima *aspettativa* degli interessati alla stabilità della valutazione di titoli già acquisiti, **tantopiù in quanto tale valutazione è stata mantenuta inalterata per ben 16 anni** (ossia da quando è stata introdotta nella tabella di valutazione dei titoli allegata alla legge n. 143 del 2004).

Sul punto occorre osservare che il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, nel parere sullo schema di ordinanza inerente le "Procedure di istituzione delle graduatorie provinciali" approvato nella seduta plenaria n. 42 del 7 luglio 2020 aveva richiamato l'attenzione del Ministero oggi resistente sulle "*legittime aspettative di tanti precari che hanno maturato e acquisito titoli sulla base della normativa attualmente vigente e che, in base alle nuove disposizioni, vedrebbero improvvisamente stravolta la propria posizione in graduatoria*".

È, infatti evidente che "*la previsione di nuovi punteggi - per l'integrazione e l'aggiornamento delle graduatorie permanenti - deve limitarsi a prendere in considerazione esclusivamente titoli relativi alle situazioni conseguenti ad atti legislativi e/o normativi non previsti dalla previgente normativa; infatti, operando diversamente si creerebbero conseguenze negative sulle consolidate legittime aspettative degli inclusi nelle graduatorie*" (così TAR Lazio, sentenza n. n. 4735/03 del 14 luglio 2003).

La **MODIFICA RETROATTIVA** della precedente valutazione dei titoli, peraltro **DISPOSTA IN DEROGA ALLE PRECEDENTI PREVISIONI NORMATIVE** (legge n. 143

del 2004) **E REGOLAMENTARI (Decreto Ministeriale n. 131 del 2007), dunque, COLLIDE CON IL PRINCIPIO DELL’AFFIDAMENTO.**

L’affidamento si sostanzia, secondo una felice sintesi dottrinale, nella **fiducia**, nella **delusione della fiducia** e nel **danno subito a causa della condotta dettata dalla fiducia mal riposta**; si tratta, in sostanza, di **“un’aspettativa di coerenza e non contraddittorietà del comportamento dell’amministrazione fondata sulla buona fede”** (così Cass. civ., sez. un., ord. 28 aprile 2020, n. 8236).

E, invero, **il principio dell’affidamento realizza la specifica proiezione della buona fede ai rapporti fra lo Stato e i cittadini.** La protezione di tale principio viene altresì sancita dal **diritto europeo**, a partire da una **sentenza della Corte di giustizia (3 maggio 1978, decisione C-12/77)**, che lo ha poi qualificato **«principio fondamentale della comunità»** (5 maggio 1981, decisione C-112/80), o ancora come **principio della «civiltà europea»**, come mezzo di integrazione dell’intera normativa europea in tutte le sue articolazioni (L. Lorello, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino 1998).

Da qui i suoi esordi nella giurisprudenza costituzionale, attraverso **la sentenza n. 349 del 1985**, secondo cui **«l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto»** (punto 5 della motivazione; ma v. inoltre la sentenza 4 novembre 1999, n. 416, in «Giur. cost.», 1999, pagg. 2643 ss.).

Invero la Consulta ha individuato una serie di limiti generali all’efficacia retroattiva finanche degli atti normativi **“attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del**

2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto).”(così, *ex multis*: Corte cost., 22 maggio 2013, n. 103; *id.*, 19 giugno 2013, n. 160, che ribadisce la necessità di garantire “*la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all’applicazione della norma.*”). In altri termini nella giurisprudenza della Corte costituzionale “*è consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto*” (così: Corte cost., 16 luglio 2009, n. 236, e, in senso conforme: Corte cost., 10 gennaio 2007, n. 11, Corte cost., 26 gennaio 2009, n. 24, e Corte cost., 11/12/2015, n. 260).

In tal senso si è del resto costantemente espresso anche il Giudice amministrativo il quale ha anche recentemente ribadito come “*Fra i limiti generali all’adozione di leggi con efficacia retroattiva si annoverano quelli afferenti alla tutela di concomitanti e parimenti fondamentali valori di civiltà giuridica (fra cui, in primis, il generale principio di ragionevolezza, con i relativi corollari rappresentati dal divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, dalla tutela del legittimo affidamento, dalla coerenza e certezza dell’ordinamento giuridico e dal rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario*” (così, da ultimo, Consiglio di Stato sez. VI 29/01/2016, n. 355, S.D.C. ed altro c. Università degli Studi di Roma "La Sapienza).

E con accenti analoghi si è espressa pure la Cassazione, secondo cui **la tutela del legittimo affidamento del cittadino «è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni, limitandone l’attività legislativa e amministrativa»** (Cassazione sentenza 6 ottobre 2006, n. 21513. Nello stesso senso v. inoltre Cassazione sentenze nn. 5931 del 2001, 17576 del 2002, 7080 del 2004, 10982 del 2009, nonché Cassazione, sez. I, ordinanza n. 26505 del 2006).

*

Questi principi calzano perfettamente al caso qui in esame. **Il ricorrente, invero, ha deciso di conseguire i titoli di studio sopra decritti, con dispendio di energie e di danaro, anche e soprattutto PERCHÈ sapeva che essi - a**

partire dalla loro regolamentazione nel 2004 (e fino all'ultimo aggiornamento delle graduatorie) - avrebbero fruttato tre punti nelle graduatorie per le supplenze. Tre punti che possono risultare decisivi ai fini del conferimento dei contratti a tempo determinato.

Se l'amministrazione, dunque, avesse ritenuto di dover modificare la valutazione di questi titoli già acquisiti dal ricorrente, di certo non avrebbe potuto farlo con efficacia retroattiva, ossia travolgendo – oltretutto senza alcuna motivazione - la fiducia ingenerata da un assetto normativo e regolamentare che perdurava da oltre 15 anni.

§ § §

SULLA DOMANDA CAUTELARE

Il *fumus boni iuris*, per quanto sopra dedotto, appare palese e di tutta evidenza.

Quanto al *periculum in mora*, è evidente il pericolo di un pregiudizio grave ed irreparabile in conseguenza della prossima pubblicazione delle graduatorie utili alle supplenze che saranno conferite all'inizio del mese di settembre.

Per questi motivi

tenuto conto che la domanda cautelare non può essere presentata nelle forme ordinarie in quanto la prima verosimile udienza utile per la discussione in Camera di Consiglio è prevista per il mese di ottobre 2020 e **in tale data si saranno già svolte le operazioni di stipula, previste per il 14 settembre, dei contratti a tempo determinato da disporre per scorrimento delle GPS**

VOGLIA L'ILL.MO PRESIDENTE DEL TAR

CON DECRETO MOTIVATO

ordinare alle amministrazioni convenute di **ripristinare la valutazione di punti 3 per ciascuno dei master già conseguiti dal ricorrente** ai fini dell'attribuzione

delle supplenze per scorrimento delle GPS e della terza fascia delle graduatorie d'Istituto.

VOGLIA CODESTO ECC.MO TAR

IN VIA CAUTELARE

previa audizione in camera di consiglio, sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati ordinando alle amministrazioni convenute di **ripristinare la valutazione di punti 3 per ciascuno dei master già conseguiti dal ricorrente** ai fini dell'attribuzione delle supplenze per scorrimento delle GPS e della terza fascia delle graduatorie d'Istituto.

NEL MERITO

si chiede di annullare gli atti impugnati nelle parti d'interesse e nei limiti dell'utilità per il ricorrente.

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

Con vittoria di spese, competenze e onorari di giudizio.

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

Roma, 04.09.2020

Avv. Walter Miceli

Avv. Fabio Ganci

Avv. Nicola Zampieri

AVVISO

La pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sez. III bis, n. 10215/2020 del 08.10.2020, nel procedimento R.G. n. 6585/2020.

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso l'inserimento del numero di registro generale del ricorso R.G. n. 6985/2020).