

Roma - Lungotevere Marzio n.3 – 00186 - **Palermo** - Via della Libertà n. 62 - 90143
Tel.: 0917794561 - Fax: 0917794561
www.avvocatoleone.com – info@leonefell.com
P.IVA 06495860824

ON.LE TRIBUNALE DI SAVONA – SEZIONE LAVORO

RICORSO EX ART. 414 C.P.C.

CON ISTANZA DI NOTIFICAZIONE EX ART. 151 C.P.C.

Nell'interesse della Sig.ra **Lepre Emma**, nata a Salerno (SA), l'8.01.1982, C.F. LPRMME82A48H703H, residente a Montoro (AV), Via Fiume, n. 20, rappresentata e difesa, sia congiuntamente che disgiuntamente, dall'avv. Francesco Leone (C.F. LNEFNC80E28D976S – francescoleone@pec.it; fax 091/7722955), dall'avv. Simona Fell (C.F. FLLSMN85R68G273D – simona.fell@pec.it; fax 091/7722955) e dall'avv. Tiziana De Pasquale (C.F. DPSTZN82L60G273Q – tizianadepasquale@pec.it; fax 091/7722955), elettivamente domiciliata presso il loro studio sito in Palermo, Via della Libertà, n. 62, giusta procura rilasciata su foglio separato ma materialmente congiunto al ricorso introduttivo, i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni e gli avvisi di cancelleria al fax 0917722955, ovvero ai seguenti indirizzi di PEC: francescoleone@pec.it; simona.fell@pec.it; tizianadepasquale@pec.it

- Ricorrente

CONTRO

- **Ministero dell'Istruzione** (C.F. 80185250588), in persona del Ministro e legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato con sede in Genova (C.F. 80101740100), presso i cui uffici è *ex lege* domiciliato in Genova, Viale Brigate Partigiane, n. 2;
- **Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria** (C.F. 80152500106), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato con sede in Genova (C.F. 80101740100), presso i cui uffici è *ex lege* domiciliato in Genova, Viale Brigate Partigiane, n. 2;
- **U.S.R. per la Liguria, Ufficio III – Ambito Territoriale di Savona** (C.F. 80012240091), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato con



sede in Genova (C.F. 80101740100), presso i cui uffici è *ex lege* domiciliato in Genova, Viale Brigate Partigiane, n. 2;

- *Resistente*

E NEI CONFRONTI

di tutti i soggetti inseriti nella I fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze (nel prosieguo, GPS) e nella II fascia delle graduatorie di circolo e d'istituto della scuola secondaria di I e II grado relativamente alle classi di concorso **A045 – Scienze economico-aziendali**, **A046 – Scienze giuridico-economiche** e **A047 – Scienze matematiche applicate** e all'insegnamento del sostegno per la provincia di Savona che, in seguito al legittimo inserimento di parte ricorrente, verrebbero superati in graduatoria e per punteggio.

- *Potenziati resistenti*

OGGETTO - Ricorso ex art. 414 c.p.c. per l'accertamento del diritto di parte ricorrente - previa declaratoria di nullità del provvedimento di rigetto (prot. n. 8428 dell'8 maggio 2019) dell'istanza di riconoscimento nonché di ogni altro atto presupposto, conseguenziale e/o comunque connesso e accertamento del valore abilitante del titolo professionale conseguito in Romania - di presentare domanda di inserimento nella I fascia delle GPS di Savona, riservata ai docenti abilitati, per le classi di concorso di proprio interesse, e per la conseguente condanna dell'Amministrazione resistente all'adozione di tutte le misure idonee al soddisfacimento di detta pretesa.

Si premette in

FATTO

1. – Parte ricorrente, docente precaria su posto di SOSTEGNO presso il liceo "*Chiabrera/Martini*" di Savona con incarico di lavoro annuale (decorrenza dal 16.09.2020 al 30.06.2021 – **doc. 1**), ha conseguito il titolo di abilitazione alla professione docente in Romania, attesa l'oggettiva difficoltà di abilitarsi in Italia che, ormai da anni, non organizza più specifici percorsi di abilitazione.

L'odierna ricorrente, in altri termini, è stata costretta a recarsi in Romania onde conseguire il titolo di abilitazione all'insegnamento tanto ambito. In tale occasione ha frequentato, durante l'a.a. 2016-2017, il corso post-universitario "*Programului de studii psihopedagogice, Nivelul I e Nivelul II*" (Programma degli studi psicopedagogici, Livello I e Livello II) presso l'Università Cristiana "*Dimitrie Cantemir*" di Bucarest.



Al termine del ciclo di studi in parola, la Sig.ra Lepre ha ottenuto l'abilitazione all'insegnamento in Romania nell'ambito del sapere "Diritto", così come formalmente attestato dal certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica (c.d. *Adeverinta*), rilasciato dal Ministero Nazionale dell'Istruzione romeno, in cui viene riconosciuto espressamente in capo all'odierna resistente "il diritto di insegnare nell'ambito di diritto nell'insegnamento preuniversitario in Romania" (doc. 2).

Terminato il percorso di studi intrapreso in Romania, l'odierna parte resistente ha presentato al MIUR apposita istanza di riconoscimento del titolo abilitativo all'insegnamento (doc. 3).

2. – In possesso del predetto titolo, legittimamente conseguito in uno Stato membro dell'UE, la Sig.ra Lepre ha maturato il proposito di presentare domanda di iscrizione alle nuove **graduatorie provinciali per le supplenze**, istituite dal Ministero dell'Istruzione con ordinanza prot. n. 60 del 10 luglio u.s. (doc. 4).

Ai sensi dell'art. 3, comma 3, dell'ordinanza *de qua*, le suddette graduatorie provinciali sono finalizzate all'attribuzione delle supplenze per l'insegnamento, in subordine allo scorrimento delle GAE. Ai sensi dei successivi commi 5, 6 e 7, le stesse sono articolate in due distinte fasce: una – la c.d. prima fascia – riservata ai docenti in possesso di abilitazione all'insegnamento su classe di concorso o specializzazione su sostegno; l'altra – la c.d. seconda fascia – riservata ai docenti in possesso di titolo di studio di accesso alla classe di concorso, oltre 24 CFU per le classi di concorso di posto comune, ovvero di tre anni di servizio per il sostegno, o ancora del solo titolo di accesso per le classi di concorso relative agli insegnamenti tecnico pratici (c.d. ITP).

Le graduatorie di prima fascia sono usate dall'Amministrazione resistente per attribuire ai docenti abilitati ivi inseriti supplenze di lungo periodo; quelle di seconda fascia, invece, includono docenti non abilitati e sono utili all'Amministrazione per conferire incarichi di supplenze di breve periodo. Orbene, detta ordinanza, all'art. 2, ha prescritto la partecipazione alla procedura di inserimento nella prima fascia delle GPS soltanto ai docenti in possesso di specifica abilitazione o di specifica idoneità all'insegnamento conseguita a seguito di concorsi, o di specializzazione all'insegnamento al sostegno ovvero in possesso di uno dei titoli di abilitazione elencati nella medesima disposizione, così impedendo in modo del tutto illogico, irrazionale, discriminante e illegittimo la partecipazione



a detta procedura a chi abbia conseguito il titolo di abilitazione all'estero (nel caso di specie in Romania) poiché ritenuto dal Ministero dell'Istruzione titolo di accesso non valido.

In questa fattispecie vi rientra anche l'odierna parte ricorrente la quale, sebbene sia in possesso di un titolo di abilitazione alla professione docente legittimamente conseguito in uno Stato membro dell'UE, non ha potuto presentare domanda di inserimento in prima fascia delle GPS per i motivi che seguono.

3. – Ed invero, con Avviso prot. n. 5636 del 2 aprile 2019 (**doc. 5**), il MIUR ha rigettato tutte le istanze di riconoscimento di quanti hanno conseguito il titolo di abilitazione alla professione docente in Romania. In particolare, in detto provvedimento, la P.A. resistente ha affermato che *“i titoli denominati Programului de studii psihopedagogice, Nivelul I e Nivelul II conseguiti dai cittadini italiani in Romania non soddisfano i requisiti giuridici per il riconoscimento della qualifica professionale di docente ai sensi della Direttiva 2005/36/CE e successive modifiche, e pertanto **le istanze di riconoscimento presentate sulla base dei suddetti titoli sono da considerarsi rigettate**”*.

Successivamente, in considerazione dell'Avviso prot. n. 5636 cit., il MIUR ha comunicato a parte resistente il provvedimento individuale di rigetto dell'istanza di riconoscimento presentata per il titolo abilitativo all'insegnamento (nota dell'8 maggio 2019, prot. n. 8428 – **doc. 6**), rinviando a quanto già evidenziato nel predetto Avviso prot. n. 5636/2019 cit.

Tale provvedimento, non svolgendo alcuna disamina specifica del singolo caso e limitandosi a richiamare l'atto presupposto, non ha permesso a parte ricorrente di iscriversi nella prima fascia delle GPS neppure con riserva in attesa del riconoscimento del titolo.

Pertanto, parte ricorrente – già inserita nelle graduatorie d'istituto sin dal lontano 2014 per l'attuale classe di concorso A046 (ex A019) - non potendo presentare domanda di iscrizione in prima fascia ha chiesto ed ottenuto l'inserimento nella seconda fascia delle GPS di Savona per le classi di concorso **A046 – Scienze giuridico-economiche, A045 – Scienze economico-aziendali, A047 – Scienze matematiche applicate** (per queste due ultime classi di concorso in ragione di una nuova laurea *medio tempore* conseguita) nonché per l'insegnamento del **sostegno** (avendo maturato tre anni di servizio - **doc. 7**).

Il mancato riconoscimento del diritto della Sig.ra Lepre di potersi inserire nella prima fascia delle GPS deve, quindi, ritenersi illegittimo poiché ugualmente illegittimo è il rifiuto opposto



dall'Amministrazione ministeriale all'istanza di riconoscimento all'uopo presentata, atteso che con il provvedimento di rigetto si demanda, **di fatto**, allo Stato di origine (la Romania in questo caso) la competenza a dare istruzioni circa il riconoscimento dell'esperienza professionale allo Stato Membro ospitante (l'Italia, nel caso di specie), diversamente da quanto stabiliscono le Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE trasposte in Italia con il Decreto Legislativo 9 novembre 2007, n. 206 e con il Decreto Legislativo 28 gennaio 2016, n. 15.

5. - Già da queste preliminari considerazioni in fatto emerge, con chiarezza, che il comportamento tenuto dal Ministero odierno resistente arrechi un grave danno, qualificabile sia in termini professionali, oltre che economici, alla posizione di parte ricorrente, oltre ai danni già dalla stessa subiti a seguito delle costanti violazioni perpetrate in merito al riconoscimento del titolo abilitativo legittimamente conseguito in uno Stato membro dell'Unione Europea ed è pertanto illegittimo per i seguenti motivi in

DIRITTO

I. LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

Non sussiste alcun dubbio circa il fatto che la questione oggetto del ricorso rientri nella giurisdizione del Giudice ordinario, adito in funzione di Giudice del lavoro.

Ed invero, alla luce delle indicazioni fornite dal Giudice di legittimità, *«la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione»* (Cass. civ., SS. UU., sent. del 31 luglio 2018, n. 20350).

Ed invero, l'art. 63, comma 1, D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 devolve al Giudice ordinario, in funzione di Giudice del lavoro, *“tutte”* le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle PP. AA. indicate nell'art. 1, comma 2, dello stesso D.lgs., *“incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali”*, senza che abbia alcuna incidenza su tale giurisdizione la circostanza che nel giudizio vengano in questione *“atti amministrativi presupposti”*, che se riconosciuti illegittimi possono essere disapplicati.



Di conseguenza, nella giurisdizione del Giudice ordinario, rientra il potere di verificare in via incidentale la legittimità degli atti generali di autoregolamentazione dell'ente pubblico (per eventualmente disapplicarli), qualora il giudizio verta su pretese attinenti al rapporto di lavoro e riguardi, quindi, posizioni di diritto soggettivo del lavoratore, in relazione alle quali i suddetti provvedimenti di autoregolamentazione costituiscono solamente atti presupposti (Cass. civ., SS.UU., n. 11712/2016; Cass. civ., SS.UU., n. 21196/2017).

In particolare, per quanto concerne l'individuazione del Giudice dotato di giurisdizione in ordine alle controversie aventi ad oggetto l'inserimento dei docenti nelle graduatorie previste per il reclutamento nella scuola pubblica, occorre distinguere – alla luce dei principi enunciati da Cass. civ., SS.UU., n. 22805/2010; Cass. civ., SS.UU., n. 27991/2013; Cass. civ., SS.UU., n. 16756/2014; Cass. civ., SS.UU., 25840/2016; Cass. civ., SS.UU., 21196/2017 – a seconda che la questione, inerente un atto di gestione delle graduatorie, riguardi in via diretta la posizione soggettiva dell'interessato e il suo diritto al collocamento nella giusta posizione nell'ambito della graduatoria ovvero l'oggetto del giudizio sia l'accertamento della legittimità della regolamentazione stessa delle graduatorie, in quanto in tal caso viene contestata la legittimità della regolamentazione al fine di ottenerne l'annullamento in parte *qua*, e non già la singola collocazione del docente in una determinata graduatoria, eventualmente previa disapplicazione degli atti amministrativi presupposti.

Nel caso di specie, la ricorrente, quale docente inserita nella seconda fascia delle GPS di Savona, chiede a codesto On.le Tribunale che sia accertato e dichiarato il proprio diritto a essere inserita nella prima fascia delle GPS per le classi di concorso di proprio interesse, con conseguente obbligo in capo all'Amministrazione resistente di provvedere a tale inserimento.

Per tali ragioni, dunque, radicano la giurisdizione per il presente ricorso in capo al Giudice ordinario, in funzione di Giudice del lavoro.

II. SULLA MANCATA POSSIBILITÀ PER PARTE RICORRENTE DI PRESENTARE DOMANDA DI ISCRIZIONE NELLA PRIMA FASCIA DELLE GPS IN RAGIONE DEL RIGETTO DELL'ISTANZA DI RICONOSCIMENTO: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE DIRETTIVE 2005/36/CE E 2013/55/UE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. DEL 9 NOVEMBRE 2007, N. 206 E



DEL D.LGS. DEL 28 GENNAIO 2016, N. 15, ATTUATIVI DELLE DIRETTIVE 2005/36/CE E 2013/55/UE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 45 (EX 39 TCE) E 49 (EX. 43 DEL TCE) TFUE

2.1. - Come precisato in narrativa, il mancato riconoscimento del diritto della ricorrente di potersi inserire nella prima fascia delle GPS di Savona è dipeso dal provvedimento dell'8.05.2019, prot. n. 8428, con cui il MIUR ha rigettato l'istanza di riconoscimento del titolo di abilitazione all'insegnamento conseguito in Romania, precludendo alla stessa di accedere alla prima fascia delle GPS.

Tale condotta amministrativa, come già brevemente anticipato, è illegittima per le ragioni che seguono.

Com'è noto, l'attività di docenza rientra tra le c.d. professioni regolamentate disciplinate dall'art. 13 della Direttiva 2005/36/CE, ai sensi del quale *“se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato permette l'accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'art. 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla nel territorio. (...) Gli attestati di competenza e i titoli di formazione soddisfano le seguenti condizioni:*

- a) sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro;*
- b) attestano la preparazione del titolare all'esercizio della professione in questione”.*

L'art. 11 della suddetta Direttiva, a sua volta richiamato dall'art. 13 cit., stabilisce che:

“ai fini dell'articolo 13 e dell'articolo 14, paragrafo 6, le qualifiche professionali sono raggruppate nei seguenti livelli:

- a) un attestato di competenza rilasciato da un'autorità competente dello Stato membro d'origine designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro, sulla base:*
 - i) o di una formazione non facente parte di un certificato o diploma ai sensi delle lettere b), c), d) o e), o di un esame specifico non preceduto da una formazione o dell'esercizio a tempo pieno della professione per tre anni consecutivi in uno Stato membro o a tempo parziale per un periodo equivalente nei precedenti dieci anni,*
 - ii) o di una formazione generale a livello d'insegnamento elementare o secondario attestante che il titolare*



possiede conoscenze generali (...)".

Ai sensi del combinato disposto delle disposizioni sopra richiamate, il MIUR avrebbe dovuto riconoscere il certificato di completamento della formazione psicopedagogica (c.d. *Adeverinta*) conseguito dalla Sig.ra Lepre, dal momento che quest'ultimo ha conferito alla stessa il diritto di insegnare in Romania, e, per l'effetto, di far acquisire all'odierna ricorrente anche in Italia la qualifica di docente.

Se dunque parte ricorrente ha il diritto, in seguito all'abilitazione conseguita, di insegnare in Romania, lo stesso diritto deve essergli garantito in Italia, alla luce della trasposizione delle Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE.

Per tali ragioni, **stante la preliminare disapplicazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di riconoscimento**, deve essere garantito a parte ricorrente il diritto di iscriversi, **anche con riserva in attesa del riconoscimento del titolo estero**, nella prima fascia delle GPS di Savona per le classi di concorso di proprio interesse. Deve, infatti, osservarsi che la posizione adottata dal MIUR con il provvedimento in parola arreca una grave lesione alla posizione giuridica e professionale di parte ricorrente e, per l'effetto, deve considerarsi illegittima per tutti i motivi che seguono.

2.2. - Il MIUR, infatti, ha ritenuto che per acquisire lo *status* di docente in Romania sarebbe necessario il possesso congiunto: (i) del certificato attestante il conseguimento dei programmi di formazione psico-pedagogica, nonché (ii) di un titolo di studio universitario anch'esso conseguito in Romania. **Tale tesi, tuttavia, è il frutto di un banale errore che il Ministero ha compiuto nel tradurre la suddetta nota dal rumeno all'italiano.**

Invero, nell'Avviso prot. n. 5636/2019 cui si fa rinvio nel provvedimento di rigetto, l'Amministrazione ha richiamato il seguente passaggio della nota del Ministero rumeno prot. n. 40527 del 19 novembre 2018 (**doc. 8**), tradotto come segue: *"considerato che in Romania il diritto di insegnare nell'istruzione pre-universitaria è condizionato dal conseguimento del percorso di formazione psicopedagogica nella specializzazione ottenuta attraverso il diploma di studio, il possesso dell'attestato/certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costruisce condizione necessaria al fine di ottenere la qualifica di insegnante ma non altresì sufficiente, essendo la condizione principale aver conseguito gli studi post liceali e universitari **in Romania**".*

Sennonché, nella nota di cui si discute il Ministero dell'Educazione rumeno ha in realtà affermato



quanto segue: *“visto che in Romania il diritto di insegnare nell'istruzione preuniversitaria è subordinato all'ultimazione del programma di formazione psicopedagogia nella specializzazione ottenuta nel titolo di studio, il possesso dell'attestazione/certificati di ultimazione del programma di formazione psicopedagogica è condizione necessaria per ottenere lo status di docente, tuttavia non è sufficiente; primordiale è l'ultimazione dei corsi post-liceali o universitari”*.

Il MIUR, quindi, ha arbitrariamente aggiunto le parole “in Romania”, così stravolgendo il significato di quanto affermato dall'Autorità rumena in merito ai requisiti necessari per ottenere l'abilitazione all'insegnamento in tale Stato.

Una volta “epurato” il testo dall'aggiunta illegittimamente apposta dall'Amministrazione, risulta dunque chiaro che le condizioni richieste dall'Autorità straniera per accedere alla professione di docente in Romania sono costituite dall'ultimazione del programma formativo psicopedagogico e dal possesso di un titolo post liceale o universitario, non rivestendo alcuna importanza lo Stato nel quale detto titolo viene effettivamente conseguito. Tali requisiti sono pacificamente in possesso della ricorrente, il che è già di per sé sufficiente a svelare l'illegittimità della contestata condotta amministrativa.

2.3 - La fondatezza delle considerazioni che precedono trova autorevole conferma non soltanto nell'orientamento, **ormai granitico**, della Giustizia amministrativa (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, sentenze nn. 1198/2020, 2493/2020 e 2495/2020 – **doc. 9**) ma anche nella Giurisprudenza del lavoro che, in una fattispecie analoga a quella per cui è causa, ha precisato quanto segue: *«il Miur, tanto nel provvedimento individuale di rigetto dell'istanza di riconoscimento della formazione professionale ottenuta in Romania, quanto nella memoria difensiva del presente giudizio cautelare, non ha effettuato alcuna specifica considerazione in merito all'insussistenza dei presupposti di cui alla direttiva 2005/36/CE, con la diretta conseguenza che, in questa sede, seppure nei limiti della summaria cognitio, l'amministrazione scolastica va onerata al riconoscimento del titolo abilitante estero all'insegnamento conseguito dalla parte ricorrente e, per l'effetto, all'inserimento della docente nella seconda fascia delle graduatorie di istituto delle relative classi di concorso»* (Tribunale di Nocera Inferiore, sent. del 28 giugno 2020).

Contrariamente a quanto sostenuto da parte resistente, dunque, il possesso del titolo inerente il ciclo di studi secondari denominato *“Programului de studii psihopedagogice, Nivel I e Nivel II”* rappresenta la condizione necessaria, resa sufficiente dal titolo di laurea in possesso che determina gli ambiti di



insegnamento. Difatti, come ricordato, la laurea della Sig.ra Lepre è stata regolarmente riconosciuta in Romania prima dell'inizio del corso di abilitazione.

In Romania, parte ricorrente ha quindi acquisito tutte le conoscenze necessarie per potere svolgere la professione di docente e, al fine di potere utilizzare la propria abilitazione, ne ha chiesto il riconoscimento ai sensi della Direttiva 2005/36/CE, così come modificato dalla Direttiva 2013/55/UE.

2.4 - Come ha chiarito la Commissione Europea (CHAP 2018/2457 and CHAP 2018/2458 – **doc. 10**) è lo Stato ricevente, in questo caso l'Italia, a dovere “decidere” sulla legittimità, regolarità o meno del titolo conseguito all'estero, non di certo la Romania in cui l'abilitazione all'insegnamento è stata ottenuta.

Spetta, dunque, all'Autorità competente dello Stato Membro ospitante (l'Italia, nel caso di specie) verificare se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze, le qualifiche o l'esperienza professionale attestate dal titolo rilasciato in un altro Stato membro soddisfino, anche parzialmente, le condizioni richieste per accedere a una professione regolamentata.

Stando così le cose, ne deriva che il giudizio di conformità delle qualifiche professionali acquisite in Romania dalla Sig.ra Lepre a seguito del completamento del corso di formazione psicopedagogica di livello I e II doveva essere condotto solo dal MIUR, in quanto quest'ultimo rappresenta l'unica Autorità che può effettivamente valutare se la formazione somministrata in un altro Stato Membro possa considerarsi equivalente a quella offerta nel nostro Paese.

Tale assunto è, del resto, confermato dall'art. 21 della Direttiva 2005/36/CE, il quale richiede agli Stati membri di provenienza di rilasciare una dichiarazione di conformità alle condizioni minime di formazione dettate dalla medesima Direttiva soltanto per quanto riguarda le **professioni settoriali** sottoposte al c.d. riconoscimento automatico (medico, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto).

Per tali professioni, infatti, il rilascio dell'attestato di conformità è reso necessario proprio dal fatto che il sistema automatico di riconoscimento non consente alle Autorità competenti un confronto tra i percorsi di studio svolti nei diversi Stati Membri dell'Unione Europea, a differenza di quanto accade, invece, nel regime generale di riconoscimento, il quale si basa sulla comparazione dei percorsi formativi.

D'altro canto, anche la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea



conferma che, nell'ambito dell'accesso a una professione regolamentata, compete allo Stato Membro ospitante effettuare il giudizio di conformità dei titoli conseguiti in un altro Paese dell'Unione Europea.

Tali principi risalgono alla pronuncia della Corte di Giustizia dell'UE avvenuta con la nota sentenza "*Morgenbesser*" del 13.11.2003 (causa C-313/01, "*Christine Morgenbesser c. Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova*") secondo cui uno Stato Membro, cui si rivolge un cittadino di altro paese che intende svolgere una professione regolamentata, "*deve disporre una valutazione del titolo in bonam partem*", cioè finalizzata in via di principio alla "*salvezza degli effetti della qualifica conseguita in un altro paese*", anche quando essa non soddisfi pienamente, ma soltanto parzialmente, i requisiti fissati in quella legislazione (cfr., anche, sentenza del 15.10.1987, causa C-222/86, "*Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) c. Georges Heylens and others*"; sentenza del 7.05.1992, causa C-104/91, "*Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria c. José Luis Aguirre Borrell and others*" relativa alla professione di agente immobiliare; sentenza 22.03.1994, causa C-375/92, *Commissione c. Spagna* relativa alla professione di guida turistica).

Da quanto appena detto, ne consegue che l'azione dell'Unione Europea, segnatamente indirizzata all'applicazione degli obblighi derivanti diritto primario, finalizzati a garantire il rispetto delle libertà di circolazione delle persone (art. 43 TFUE, ex 39 TCE) e di stabilimento (art. 45 TFUE, ex 43 TCE), comporta l'eliminazione, tra i diversi Stati Membri, degli ostacoli che impediscono la piena attuazione delle predette libertà.

Alla luce di ciò, è patente ritenere che la posizione adottata dal MIUR con il provvedimento di rigetto in materia di riconoscimento del titolo di abilitazione all'insegnamento conseguito in Romania costituisca ostacolo all'effettivo esercizio dei principi di libera circolazione delle persone e dei servizi previsti dal TFUE, nonché all'inserimento nella prima fascia delle GPS.

È assurdo, quindi, non consentire l'iscrizione alla prima fascia delle GPS sostenendo, nel provvedimento di rigetto, che la formazione conseguita dai cittadini italiani non è riconosciuta dalla competente Autorità rumena se la medesima ha rilasciato un certificato ("*Adeverinta*") in cui si attesta che il richiedente ha il diritto di insegnare in Romania in un determinato ambito del sapere. L'obiettivo delle Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE va rintracciato nella necessità di garantire piena applicazione al diritto alla libertà di circolazione, di cui all'art. 43 del TFUE, nonché garantire il pieno



riconoscimento dei titoli professionali, circostanza questa che di certo non viene garantita dal comportamento adottato dal MIUR in ordine ai cd. "abilitati rumeni".

In esecuzione degli obblighi previsti dalla Direttiva 2005/36/CE, il D.lgs. n. 206/2007 espressamente prevede che se la professione è regolamentata in Italia e se il professionista ha esercitato o è abilitato a esercitare la stessa professione nello Stato di provenienza, lo Stato ospitante dovrà procedere ad un confronto tra i percorsi formativi - professionali previsti nei due Stati dovendosi, in caso di "differenza sostanziale", condizionare il riconoscimento a misure compensative (prova attitudinale o tirocinio di adattamento a scelta del richiedente).

In tal senso si è espressa la Corte di Giustizia dell'UE segnatamente nella sentenza "*Vlassopoulou*" del 7.05.1991 (causa C-340/89, *Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes - und Europaangelegenheiten Baden -Württemberg*).

Secondo la Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE espressa nella suindicata sentenza "*le Autorità di uno Stato Membro, quando esaminano la domanda di un cittadino di un altro Stato membro diretta a ottenere l'autorizzazione all'esercizio di una professione regolamentata, debbono prendere in considerazione la qualificazione professionale dell'interessato procedendo ad un raffronto tra, da un lato, la qualificazione attestata dai suoi diplomi, certificati e altri titoli nonché dalla sua esperienza professionale nel settore e, dall'altro, la qualificazione professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente.*

Tale obbligo si estende a tutti i diplomi, certificati ed altri titoli, nonché all'esperienza acquisita dall'interessato nel settore, indipendentemente dal fatto che siano stati conseguiti in uno Stato membro o in un paese terzo, e non cessa di esistere in conseguenza dell'adozione di direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi" (Vlassopoulou, §§ 57-58).

Trovano dunque applicazione, nel caso di specie, sia l'art. 43 TFUE relativo alla libera circolazione delle persone che l'art. 45 TFUE relativo alla libertà di stabilimento il cui esercizio, come precisato dalla Corte di Giustizia dell'UE, "*viene ostacolato se le norme nazionali fanno astrazione dalle conoscenze e dalle qualifiche già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro, di modo che le autorità nazionali competenti devono valutare se tali conoscenze siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze mancanti* (Vlassopoulou, §§ 15 e 20, sentenza del 8.05.1999, causa C-234/97, *Teresa*



Fernández de Bobadilla c. Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado e Ministerio Fiscal, § 33).

Tale posizione, d'altronde, ha trovato conferma nel provvedimento CHAP (2018) 02090 del 22.01.2019, con il quale la Commissione Europea, a firma del Commissario Martin Frohn, *"Direzione generale mercato interno, industria, imprenditoria e PMI, Modernizzazione del mercato unico, Qualifiche e competenze professionali"*, nell'esaminare il reclamo relativo ad un caso di richiesta di infrazione dell'Italia per non aver riconosciuto la abilitazione conseguita in Romania, ha applicato il principio della salvezza degli effetti parziali della abilitazione all'insegnamento conseguita da laureati italiani in Romania, richiamando proprio la giurisprudenza comunitaria qui menzionata, affermando altresì che *"anche nel caso di difetto di tutti i requisiti per la professione docente in capo al soggetto in tirocinio, occorre garantire l'accesso ai percorsi FIT."*

Il MIUR avrebbe dovuto quindi valutare i singoli casi e decidere eventuali misure compensative (esami universitari, per esempio), non rigettare in maniera arbitraria tutte le istanze di convalida di un titolo ottenuto in uno stato membro.

III. IMPOSSIBILITÀ OGGETTIVA, PER PARTE RICORRENTE, DI CONSEGUIRE IL TITOLO DI ABILITAZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL FAVOR PARTECIPATIONIS

Ciò posto, deve altresì segnalarsi che parte ricorrente non ha potuto presentare domanda di inserimento nella prima fascia delle GPS poiché non ha avuto la possibilità, nel tempo, di abilitarsi in Italia, donde la scelta di recarsi in Romania per conseguire il titolo.

Nel nostro sistema scolastico, l'abilitazione "ordinaria" si ottiene, com'è noto a codesto On.le Tribunale, mediante la partecipazione ai percorsi di Tirocinio Formativo Attivo, disciplinati dal D.M. n. 249/2010 (nel prosieguo TFA), i quali devono essere avviati con cadenza biennale, così come prescritto dall'art. 2, comma 416, L. n. 244/2007. È altrettanto noto, tuttavia, che il MIUR ha bandito esclusivamente due percorsi abilitativi negli anni 2012 e 2014, ma non ha più proceduto a indire il terzo nell'anno 2016.

Esiste, inoltre, una seconda modalità "speciale" di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, costituita dai c.d. PAS (istituiti con D.M 25 marzo 2013, n. 81 e disciplinati dal Regolamento del 25 marzo 2013), ossia i percorsi abilitanti speciali rivolti ai docenti della scuola con



contratto a tempo determinato e con almeno tre anni di servizio svolto presso le istituzioni scolastiche statali e paritarie.

Sennonché, l'unico PAS attivato dal MIUR risale all'anno 2013 e hanno potuto partecipare allo stesso soltanto coloro che avevano già conseguito i titoli di servizio richiesti dal D.M. del 25 marzo 2013, n. 81 adottato dal MIUR.

È lapalissiano, dunque, che tali percorsi speciali abbiano permesso di conseguire l'abilitazione solo a coloro i quali, all'atto di emanazione del bando, erano in possesso dei titoli di servizio richiesti.

Parte ricorrente, tuttavia, non ha potuto partecipare a tali percorsi, non essendo in possesso dei relativi titoli.

Pertanto, se ad oggi è esclusa dalla prima fascia delle GPS, ciò non è dipeso da causa alla stessa imputabile ma dalla responsabilità diretta del Ministero, che non ha bandito alcun ciclo di TFA.

L'Amministrazione, dunque, ha errato due volte: da un lato, non ponendo in essere alcuno strumento idoneo per permettere all'odierna parte ricorrente di conseguire la relativa abilitazione prima dell'emanazione dell'O.M. e, dall'altro, non prevedendo alcuna norma transitoria per gli abilitati rumeni in attesa di riconoscimento che consentisse loro l'accesso alla prima fascia, seppur con riserva, in grave spregio del principio del *favor participationis*.

Il *favor participationis*, infatti, è un principio generale che comporta l'obbligo per l'Amministrazione di favorire il massimo accesso, senza introdurre discriminazioni limitative.

La previsione normativa di cui all'O.M. n. 60/2020 è pertanto affetta da illogicità, manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento.

Donde l'ulteriore motivo di censura.

IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE DIRETTIVE 2005/36/CE E 2013/55/UE IN MATERIA DI PROFESSIONI REGOLAMENTATE

Occorre inoltre aggiungere, senza recesso alcuno delle superiori considerazioni, che la richiesta di un titolo di abilitazione per potersi iscrivere nella prima fascia delle GPS è, invero, in apparente contrasto con la normativa, anche di rango comunitario, che regola l'esercizio della professione forense.



Ed invero, secondo la normativa vigente, per esercitare la professione docente è necessario e sufficiente il possesso di un titolo di accesso all'insegnamento di una o più classi di concorso.

Il titolo di studio, in possesso della ricorrente, è da ritenersi a tutti gli effetti di legge una "qualifica professionale", rispondente alla definizione della normativa dell'UE.

Com'è noto, infatti, la professione docente costituisce un esempio di professione "regolamentata" ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2005/36/CE (recepita con D.lgs. 6 novembre 2007, n. 206), in quanto l'accesso a essa è subordinato al possesso di una idonea "qualifica professionale" che si consegue in ragione di un percorso formativo specifico appositamente istituito. Tale requisito è condizione necessaria e al tempo stesso sufficiente all'esercizio della stessa.

I titoli conseguiti in Italia, in quanto Stato membro dell'Unione Europea, rientrano nella definizione di "titolo di formazione" e quindi di "qualifica professionale" utile all'esercizio della "professione regolamentata". Ai fini dell'inserimento nelle fasce di istituto, dunque, ciò che vale è il possesso di un titolo di studio tra quelli indicati nel D.P.R. n. 19/2016. Il titolo in questione non è altro che la "qualifica professionale", cui fa riferimento la normativa dell'Unione Europea.

I termini di "abilitazione" e/o "idoneità" non rientrano tra le definizioni adottate dalla Direttiva 2005/36/CE o dal relativo atto di recepimento e devono quindi ritenersi sostituiti dalla più generale definizione di "qualifica professionale" adottata dalla normativa dell'Unione Europea.

Ed infatti, le procedure dallo Stato italiano definite "abilitanti" non rientrano nella definizione di "qualifica professionale" adottata dalla citata Direttiva 2005/36/CE poiché non rappresentano, ai sensi della stessa, una "formazione regolamentata" ma una mera procedura amministrativa appartenente all'ambito delle modalità di reclutamento. Da ciò ne discende che il diritto all'esercizio della professione avviene non in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge.

La Giurisprudenza del Lavoro intervenuta sul punto è chiara nell'affermare che *«La rilevata illegittimità si coglie anche sotto il profilo del contrasto con la normativa eurolunitaria, che non prevede nessun titolo abilitativo per l'insegnamento. Infatti, ai sensi delle Direttive Comunitarie 2005/36/CE, 2013/55/UE, recepite con D.Lgs. 206/2007 e con il D.Lgs. 15/2016, l'accesso alla professione può essere subordinato al conseguimento di specifiche qualifiche che possono consistere, alternativamente, in un titolo di formazione ovvero in una determinata esperienza lavorativa. Le procedure definite "abilitanti" dallo Stato italiano non*



rientrano invece nelle definizioni di “qualifica professionale” adottate dalla Direttiva 2005/36/CE poiché non rappresentano, ai sensi della stessa, una “formazione regolamentata” ma una mera procedura amministrativa appartenente all’ambito di una modalità di reclutamento attuata in forma non esclusiva dallo Stato italiano. Ne consegue che il diritto all’esercizio della professione non sorge in virtù di tali procedure, ma in virtù di idoneo titolo di accesso conseguito secondo le vigenti disposizioni di legge. 10 In altri termini, l’abilitazione all’insegnamento (intesa come conseguimento di Tfa, Pas e SSSI) è un certificato che consente al Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca di “programmare gli accessi” e non rappresenta, secondo la definizione legislativa, un titolo utile all’esercizio della professione di docente. (...) In altri termini, affermare che una procedura consente solo di programmare gli accessi significa dire che l’accesso non è consentito dalla procedura di abilitazione, ma dal titolo sottostante. Tale procedura, invero, non rientra tra le definizioni dell’Unione Europea utili ai fini dello svolgimento della professione di docente (...). Ne è ulteriore conferma la circostanza che il legislatore nazionale ha già recepito, mediante l’art. 1, comma 79 della Legge 107/2015, alla luce del riferito quadro eurounitario, la sostanziale irrilevanza della cd. “abilitazione all’insegnamento”. Infatti, detta norma stabilisce che il dirigente scolastico può conferire incarichi anche a docenti che siano sprovvisti di titoli di “abilitazione”» (Trib. di Cassino, Sez. Lavoro, 22 maggio 2019, n. 152).

Tutto ciò premesso e considerato la Sig.ra Lepre, *ut supra* rappresentata, difesa e domiciliata, chiede che

PIACCIA ALL’ON.LE TRIBUNALE DI SAVONA,

IN FUNZIONE DI GIUDICE DEL LAVORO

respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa, fissare l’udienza ex art. 415 c.p.c. e pronunciarsi sulle seguenti domande, previa disapplicazione del provvedimento di rigetto dell’istanza di riconoscimento presentata da parte ricorrente e di ogni altro provvedimento lesivo della posizione giuridica soggettiva della stessa, oltre che della normativa interna confliggente con quella europea, tutti richiamati dalla narrativa che precede:

- **accertare e dichiarare** il diritto di parte ricorrente a essere inserita nella I fascia delle GPS di Savona, riservata ai docenti abilitati, per le classi di concorso di proprio interesse;



- per l'effetto, **ordinare al Ministero dell'Istruzione e alle sue articolazioni territoriali** di provvedere all'immediato inserimento di parte ricorrente nella prima fascia delle GPS, per le classi di concorso di proprio interesse;
- stante la preliminare declaratoria di nullità del provvedimento di rigetto dell'istanza di riconoscimento, **pronunciarsi sulla fondatezza di questa**, con effetto retroattivo al momento di presentazione della domanda disponendo, se del caso, misure compensative volte a integrare il percorso di formazione conseguito in Romania da parte ricorrente.

Con vittoria di spese, diritti e onorari del presente giudizio, da distrarre in favore dei sottoscritti procuratori che si dichiarano antistatari.

Si dichiara che l'importo del contributo unificato relativo alla presente controversia, versato all'atto di deposito del ricorso, è pari a Euro 259,00.

Salvis iuribus,

Palermo, 27 ottobre 2020

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell

Avv. Tiziana De Pasquale

IN VIA ISTRUTTORIA

I. ISTANZA PER LA DETERMINAZIONE DELLE MODALITÀ DI NOTIFICAZIONE NEI CONFRONTI DEI LITISCONSORTI (EX ART. 151 C.P.C.)

I sottoscritti procuratori che assistono, rappresentano e difendono parte ricorrente come indicata in epigrafe del presente ricorso

PREMESSO E RILEVATO CHE

- ai fini dell'integrale instaurazione del contraddittorio, il ricorso *ut supra* deve potenzialmente essere notificato a tutti i docenti inseriti nella I fascia delle GPS e nella II fascia delle graduatorie di circolo e d'istituto della scuola secondaria di I e II grado di Savona relativamente alle classi di concorso **A045 – Scienze economico-aziendali, A046 – Scienze giuridico-economiche e A047 – Scienze matematiche applicate** e all'**insegnamento del sostegno** che, in seguito a un eventuale pronuncia favorevole di Codesto On.le Tribunale, verrebbero scavalcati in graduatoria per punteggio;
- la notifica del ricorso nei confronti degli eventuali controinteressati nei modi ordinari sarebbe impossibile in ragione dell'immenso numero dei destinatari;



- la tradizionale notificazione per pubblici proclami mediante pubblicazione in G.U. si appalesa oltremodo onerosa per la ricorrente;
- l'art. 151 c.p.c. ha previsto la facoltà per il Giudice adito di autorizzare la notifica con qualunque mezzo idoneo, compresi quelli per via telematica o telefax;
- i Tribunali del Lavoro, con provvedimenti resi in controversie analoghe a quella in esame, hanno autorizzato tale forma alternativa di notifica.

Tutto ciò premesso, i sottoscritti avvocati

FANNO ISTANZA

affinché l'Ill.ma S.V., valutata l'opportunità di autorizzare la notificazione con modalità diverse da quelle stabilite dalla Legge, ai sensi e per gli effetti dell'art. 151 c.p.c., in alternativa alla tradizionale notifica per pubblici proclami mediante la pubblicazione dell'estratto del ricorso in Gazzetta Ufficiale

VOGLIA AUTORIZZARE LA NOTIFICAZIONE DEL RICORSO

nei confronti di tutti i docenti potenzialmente controinteressati evocati in giudizio attraverso la pubblicazione del presente ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza sul sito web istituzionale del MIUR (<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/proclami/>).

II. SI OFFRONO IN COMUNICAZIONE I SEGUENTI DOCUMENTI:

1. contratto individuale di lavoro;
2. *Adeverinta*;
3. istanza di riconoscimento;
4. O.M. prot. n. 60 del 10 luglio 2020;
5. Avviso prot. n. 5636 del 2 aprile 2019;
6. nota dell'8 maggio 2019, prot. n. 8428;
7. domanda di inserimento GPS;
8. nota del Ministero rumeno prot. n. 40527 del 19 dicembre 2018;
9. sentenze Consiglio di Stato, Sezione VI, nn. 1198/2020, 2493/2020 e 2495/2020;
10. CHAP 2018/2457 and CHAP 2018/2458.



Palermo, 27 ottobre 2020

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell

Avv. Tiziana De Pasquale

