



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

19 décembre 2018

**Pièce n° 4**

***Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) c. Italie***  
Réclamation n° 159/2018

**MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE**

**Enregistrée au secrétariat le 10 septembre 2018**



**Repubblica Italiana  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Ufficio dell'Agente del Governo**

**RECLAMATION N. 159/2018**

**ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE E SINDACALE - ANIEF  
c. ITALIE**

**OBSERVATIONS  
DU**

**GOUVERNEMENT ITALIEN**

**SUR LE BIEN-FONDE'**

**ROME, 8 SEPTEMBRE 2018**



**Repubblica Italiana  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Ufficio dell'Agente del Governo**

1. Le Gouvernement Italien (ici nommé "le Gouvernement") fait référence à la lettre du 12 juillet 2018 du Comité européen des droits sociaux (ici nommé "le Comité") qui a communiqué d'avoir déclaré recevable la réclamation collective introduite contre l'Italie par l'Associazione professionale e sindacale - ANIEF pour la violation des articles 1, 4, 5, 6, 24 et de l'article E de la Charte Sociale Européenne par l'État italien.
2. Le Gouvernement, en réponse à la lettre citée, envoie ses premières observations sur le bien-fondé de la réclamation en précisant que les mêmes, rédigées en langue italienne, demandent une traduction pas possible pour le délai indiqué par le Comité. Le Gouvernement se réserve d'envoyer, si nécessaire, la traduction en langue française au plus tard le 30 septembre 2018.
3. Le Gouvernement remercie le Comité avec l'assurance de sa considération la plus distinguée.

Bureau de l'Agent du Gouvernement

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Di Pietro', written over a faint rectangular stamp.

Annexe: Lettre du 29/08/2018  
du Ministère Instruction, Université  
et Recherche.



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

Ufficio dell'Agente del Governo  
Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione Internazionale  
PEC [agente.cedu@cert.esteri.it](mailto:agente.cedu@cert.esteri.it)

e p.c. Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DAGL - Ufficio contenzioso  
PEC [ufficiocontenzioso@mailbox.governo.it](mailto:ufficiocontenzioso@mailbox.governo.it)

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della Funzione Pubblica  
PEC [protocollo\\_dfp@mailbox.governo.it](mailto:protocollo_dfp@mailbox.governo.it)

Ministero del Lavoro e dello Sviluppo  
Economico  
Ufficio Legislativo  
PEC [ufficiolegislativo@pec.lavoro.gov.it](mailto:ufficiolegislativo@pec.lavoro.gov.it)

**Oggetto: Consiglio d'Europa - CEDS - Comitato Europeo dei diritti sociali - Reclamo collettivo n. 159/2018 (Associazione Professionale e Sindacale - ANIEF c. Italia). Nota 14 luglio 2018. Parere sul merito.**

In riscontro alla nota con cui codesto Ufficio ha chiesto di formulare parere sul reclamo in oggetto con cui si lamenta la presunta mancata tutela dei lavoratori scolastici precari, in particolare con riferimento alla **sentenza n. 11/2017 del 20.12.2017 del Consiglio di Stato in adunanza plenaria** sull'idoneità del **titolo abilitante di "diploma magistrale"**, conseguito entro l'a.s. 2001/2002, per l'accesso alle graduatorie ed esaurimento (c.d. "GAE"), si ritiene opportuno rappresentare, preliminarmente, quanto segue.



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

#### **1. Oggetto della presunta violazione delle norme della Carta Sociale Europea.**

Preliminarmente, si osserva come il comportamento dello Stato, oggetto di contestazione da parte dell'ANIEF, ai sensi del punto 169 dell'atto di reclamo, sia costituito dalla **sentenza n. 11/2017 pronunciata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato**, il massimo organo di Giustizia Amministrativa, dalle sei sentenze della Corte di Cassazione del 7 novembre 2016, cui hanno fatto seguito decine di sentenze della Suprema Corte e centinaia di sentenze di giudici di merito, nonché da tutte le norme nazionali (art. 4, comma 14-bis della Legge n. 124/1999; art. 10, comma 4-bis del D.Lgs n. 368/2001; art. 36, commi 5 e 5 ter del Dlgs 165/2001 e art. 29, comma 2, lettera c) del Dlgs n. 81/2015) che avrebbero ostato al *“riconoscimento del diritto alla stabilità lavorativa ai diplomati magistrali ai sensi degli artt. 1 e 5 del D.Lgs n. 368/2001”*.

Orbene, la pluralità di pronunce, in sede civile ed amministrativa, ed il massimo e definitivo livello degli organi giudicanti che hanno correttamente interpretato la normativa vigente escludono in radice ogni violazione delle norme della Carta Sociale Europea.

#### **2. Norme della Carta Sociale Europea oggetto di presunta violazione e motivi preliminari di esclusione di un eventuale infrazione.**

##### *Articolo 1 (diritto al lavoro)*

##### *Impegni nn. 1 e 2*

*“Per garantire l'effettivo esercizio del diritto al lavoro, le Parti s'impegnano:*

*1. a riconoscere, tra i loro principali obiettivi e responsabilità, la realizzazione ed il mantenimento del livello più elevato e più stabile possibile dell'impiego in vista della realizzazione del pieno impiego;*

*2. a tutelare in modo efficace il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso;”*



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

Gli obiettivi di pieno impiego, il perseguimento del livello più elevato e più stabile di impiego e la tutela del diritto di “*guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso*” non sono in alcun modo intaccati dalla vicenda giudiziaria che ha riguardato coloro che hanno conseguito il diploma magistrale entro l'anno scolastico 2001/2002.

Infatti, come emergerà con evidenza dalla ricostruzione giuridica di seguito riportata, tali soggetti sono stati provvisoriamente inseriti nelle graduatorie ad esaurimento solo a seguito di alcuni provvedimenti giurisdizionali. In virtù di tale iscrizione, in alcuni casi, hanno ottenuto, a scapito di altri soggetti aventi maggiore e legittimo diritto, in via provvisoria, come utilità connessa, un contratto di lavoro risolutivamente condizionato all'esito del contenzioso. Tale contenzioso si è risolto in senso a loro sfavorevole garantendo l'assunzione dei soggetti che erano stati pretermessi.

Pertanto, gli obiettivi di impiego sono risultati ugualmente perseguiti, cambiando solo i soggetti destinatari del contratto di lavoro. Il diritto alla scelta di un lavoro liberamente intrapreso da tutelare è stato garantito proprio ai soggetti legittimamente presenti in graduatoria ed illegittimamente (in virtù della citata decisione dell'Adunanza Plenaria) pretermessi dai diplomanti magistrali ante 2001/2002. Come esposto nello stesso reclamo, proprio questi ultimi erano soggetti che, per anni, non hanno mai posto alcun atto teso a intraprendere la carriera scolastica e che, solo dopo le prime pronunce giurisdizionali si sono riversati sul reclutamento del sistema dell'istruzione italiana.

#### *Articolo 4 (diritto ad un'equa retribuzione)*

##### *Impegni nn. 1 e 4*

*“Per garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano:*

*1. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso;*

*4. a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro;”*



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

Come precisato al punto precedente, il diritto che lo Stato deve garantire ad una retribuzione sufficiente non può essere riferito esclusivamente ad una singola categoria di soggetti, quali i diplomati magistrali ante 2001/2002, bensì alla intera categoria dei docenti, includendo tra questi coloro che, legittimamente, conseguono il diritto ad esercitare la professione.

In merito alla ragionevole durata del periodo di preavviso si rileva, preliminarmente, come la fattispecie riguarda la doverosa esecuzione di provvedimenti giurisdizionali. Inoltre, si ricorda che lo Stato ha adottato, in modo risolutivo, specifiche misure legislative idonee ad eseguire i provvedimenti giurisdizionali in tempi congrui al fine di salvaguardare, per l'intero anno scolastico, i diplomati magistrali oggetto di pronunce giurisdizionali.

A riguardo, infatti, giova ricordare quanto previsto espressamente in materia di esecuzione delle decisioni giurisdizionali inerenti ai diplomati magistrali dall'art. 4 del **D.L. n. 87 del 12.07.2018** (*"Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"*), convertito con modificazioni dalla **Legge n. 96 del 09.08.2018**:

*"Art. 4. Disposizioni in materia di diplomati magistrali e per la copertura dei posti di docente vacanti e disponibili nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria*

1. Al fine di assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2018/2019 e di salvaguardare la continuità didattica nell'interesse degli alunni, all'esecuzione delle decisioni giurisdizionali che comportano la decadenza dei contratti, a tempo determinato o indeterminato, stipulati, presso le istituzioni scolastiche statali, con i docenti in possesso del titolo di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002, si applica, anche a fronte dell'elevato numero dei destinatari delle predette decisioni, il termine di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30; conseguentemente, le predette decisioni sono eseguite entro 120 giorni decorrenti dalla data di comunicazione del provvedimento giurisdizionale al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

1-bis. Al fine di salvaguardare la continuità didattica nell'interesse degli alunni per tutta la durata dell'anno scolastico 2018/2019, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede, nell'ambito e nei limiti dei posti vacanti e disponibili, a dare esecuzione alle decisioni giurisdizionali di cui al comma 1:



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

a) trasformando i contratti di lavoro a tempo indeterminato stipulati con i docenti di cui al comma 1 in contratti di lavoro a tempo determinato con termine finale fissato al 30 giugno 2019;

b) stipulando con i docenti di cui al comma 1, in luogo della supplenza annuale in precedenza conferita, un contratto a tempo determinato con termine finale non posteriore al 30 giugno 2019."

La citata Legge, pertanto, prevede che l'esecuzione delle sentenze che comportano la decadenza dei contratti possa avvenire entro 120 gg dalla notifica, oltre alla trasformazione dei contratti in essere stipulati con i diplomati magistrali in supplenze con termine al 30.06.2019, al fine di salvaguardare la continuità didattica nell'a.s. 2018/2019.

#### *Articolo 5 (diritti sindacali)*

*"Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale."*

Tale contestazione appare priva di fondamento data l'assenza, nel reclamo di cui trattasi, di elementi giuridici e fattuali ben circostanziati atti a dimostrare la fondatezza della violazione così contestata. Inoltre, si ricorda che il diritto all'associazione è riconosciuto dall'articolo 18 della Costituzione. Tale diritto può subire limitazioni solo ad opera di una legge penale e solo qualora esso sfoci in fini vietati ai singoli dalla Costituzione. In proposito, non risulta che lo Stato italiano abbia limitato il diritto di associarsi riconosciuto, con riferimento al caso in esame, ai lavoratori della scuola.

Pertanto, nessuna prerogativa o diritto sindacale è risultato violato dalla legislazione nazionale che, al contrario, riconosce il diritto di aderire ad ogni organizzazione, compresa l'ANIEF.



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

#### *Articolo 6 (diritto di negoziazione collettiva)*

##### *Impegno n. 4*

*“Per garantire l’effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le Parti s’impegnano e riconoscono:*

*4. il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro d’intraprendere azioni collettive in caso di conflitti d’interesse, compreso il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi eventualmente derivanti dalle convenzioni collettive in vigore.”*

Come precisato al punto precedente, nessun diritto sindacale, associativo o di sciopero dei diplomati magistrali o dei docenti in generale risulta compromesso.

#### *Articolo 24 (diritto ad una tutela in caso di licenziamento)*

*“Per assicurare l’effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s’impegnano a riconoscere: a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell’impresa, dello stabilimento o del servizio; b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione. A tal fine, le Parti si impegnano a garantire che un lavoratore, il quale ritenga di essere stato oggetto di una misura di licenziamento senza un valido motivo, possa avere un diritto di ricorso contro questa misura davanti ad un organo imparziale.”*

*Per tutto quanto già esposto e per quanto segue nella relazione si ribadisce come nessun licenziamento sia stato posto in essere.*

Tanto premesso, si procede ad esporre tutti i motivi in fatto e in diritto che escludono qualunque tipo di violazione da parte dello Stato italiano e, non da ultimo, si ricordano le misure transitorie per l’accesso al sistema scolastico dei diplomati magistrali ante 2001/2002 adottate in sede di conversione in legge del **Decreto Legge n. 87 del 12 luglio 2017** (“Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”) che, con tutta evidenza, escludono in radice qualunque tipo di lesione.



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

#### **3. Sviluppo Organico di Diritto e Organico di Fatto**

A seguito dell'entrata in vigore della L 107/2015 lo sviluppo dell'organico delle istituzioni scolastiche avviene in diverse fasi.

In una prima fase viene definito su base regionale con apposito decreto - avente carattere di triennialità - l'organico dell'autonomia, costituito dai posti comuni, per il sostegno e per il potenziamento dell'offerta formativa. Il decreto del 2016 definisce tale contingente per gli aa.ss. 2016/17, 2017/18 e 2018/19, nel limite massimo degli stanziamenti indicati nella medesima legge.

Tuttavia, all'esclusivo scopo di far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte dall'organico dell'autonomia sempre secondo la L 107 - ad esclusione dei posti di sostegno in deroga che verranno trattati in seguito - nel caso di rilevazione delle inderogabili necessità previste e disciplinate secondo i criteri indicati nel DPR 81/2009, è costituito annualmente con decreto MIUR-MEF, un ulteriore contingente di posti non facenti parte dell'organico dell'autonomia né disponibili, per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo. Tali dotazioni organiche sono definite sulla base della previsione dell'andamento demografico di ciascuna regione in relazione al consolidamento dell'organico triennale dell'autonomia.

Alla copertura di tali posti si provvede a valere sulle graduatorie di personale aspirante alla stipula di contratti a tempo determinato previste dalla normativa vigente, ovvero mediante l'impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti aventi efficacia limitatamente ad un solo anno scolastico. Tale dotazione organica (cd. organico di fatto) è distribuita su base regionale nei limiti delle risorse disponibili annualmente nello stato di previsione del MIUR.

Per quanto attiene in particolare **all'organico dell'autonomia** - escluso il potenziamento - le consistenze, sono determinate, per ciascuna regione, in base alla previsione dell'entità della popolazione scolastica rilevata dai dati presenti nell'anagrafe degli alunni, tenendo conto della serie storica, nonché con riguardo alle esigenze degli alunni



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

portatori di handicap e degli alunni di cittadinanza non italiana, oltre a considerarsi il grado di densità demografica delle province di ciascuna regione, la distribuzione della popolazione tra i comuni di ogni circoscrizione provinciale, le caratteristiche geo-morfologiche dei territori interessati e le condizioni socio-economiche e di disagio sociale delle diverse realtà territoriali.

Nella determinazione delle dotazioni organiche incidono tra l'altro l'articolazione e le esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche rapportate al numero degli alunni e alla distribuzione degli stessi nelle classi e nei plessi, considerando il numero delle ore necessarie a garantire l'offerta formativa ordinamentale rapportate a posto intero.

La procedura di sviluppo dell'organico dell'autonomia avviene in più fasi e in collaborazione tra più livelli amministrativi.

I Dirigenti preposti agli Uffici scolastici regionali, ai fini dell'acquisizione dei dati e degli elementi utili relativi all'andamento della popolazione scolastica nelle realtà territoriali di propria competenza, si avvalgono della collaborazione dell'apposita struttura di rilevazione, di monitoraggio e di verifica e promuovono conferenze di servizio, confronti e consultazioni con la partecipazione dei responsabili degli Uffici territoriali e dei dirigenti scolastici, finalizzati all'esame e all'approfondimento puntuale ed esaustivo della materia, nonché alla individuazione e definizione degli aspetti e delle situazioni problematiche.

I Dirigenti preposti agli Uffici scolastici regionali, una volta concluse le interlocuzioni e i confronti con le regioni e con gli enti locali per realizzare la piena coerenza tra il piano triennale dell'offerta formativa e l'attribuzione delle risorse, dopo aver dato informativa alle Organizzazioni sindacali, provvedono alla ripartizione delle consistenze organiche tra gli ambiti territoriali e provinciali di competenza. L'assegnazione delle risorse è effettuata con riguardo alle specifiche esigenze e alle diverse tipologie e condizioni di funzionamento delle istituzioni scolastiche, nonché alle possibilità di impiego flessibile delle risorse, in conformità di quanto previsto dal DPR 8 marzo 1999, n. 275, che detta norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche.

Le dotazioni organiche di istituto sono definite dal Dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale, sulla base delle proposte delle istituzioni scolastiche interessate come definite nei rispettivi Piani Triennali dell'Offerta Formativa, nel limite dell'organico regionale



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

assegnato. A tal fine, i dirigenti scolastici rappresentano, motivandole adeguatamente, al Dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale, le esigenze indicate nel piano dell'offerta formativa triennale e ogni altro elemento ritenuto utile, ispirando le proposte a criteri di efficienza e razionale contenimento della spesa e garantendo che, in base all'andamento della popolazione scolastica degli ultimi anni, dei dati desumibili dall'anagrafe degli alunni, nonché di altri elementi in possesso, la previsione sia rispondente alle reali esigenze.

Il punto di partenza nello sviluppo degli organici è dato dalle classi, le quali sono costituite secondo i parametri e i criteri stabiliti nel DPR 81/2009. Le classi iniziali di ciclo delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado e le sezioni di scuola dell'infanzia sono costituite con riferimento al numero complessivo degli alunni iscritti. Determinato il numero delle predette classi e sezioni, il dirigente scolastico procede all'assegnazione degli alunni alle stesse secondo le diverse scelte effettuate, sulla base dell'offerta formativa della scuola e, comunque, nel limite delle risorse assegnate.

**I posti di potenziamento** - posti comuni - dell'organico dell'autonomia sono quelli previsti dall'articolo 1 comma 95 alla legge 13 luglio 2015, n. 107, nei limiti del contingente complessivo della Tabella 1 allegata alla legge.

Il Dirigente preposto a ciascun ufficio scolastico regionale assegnerà annualmente a ciascuna istituzione scolastica i posti di potenziamento tenendo conto delle richieste formulate dalle scuole in ordine al piano triennale dell'offerta formativa, nei limiti dei posti istituiti con decreto

L'assegnazione dell'organico alle istituzioni scolastiche deve avvenire senza creare situazioni di esubero a livello regionale e nel rispetto dei contingenti annualmente autorizzati per l'assunzione di personale di ruolo.

Resta inteso che per ciascun ordine di scuola, nella formazione delle classi e dei posti di organico, esistono criteri settoriali indicati in specifica normativa di riferimento tenendo conto delle relative caratteristiche curriculari (scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I grado e scuola secondaria di II grado).

Finora si è descritta la procedura per quanto attiene all'organico dei posti comuni, sia nell'ambito dell'organico dell'autonomia sia nell'ambito dell'organico di fatto.



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

Per la **dotazione organica di sostegno** interviene una disciplina differente sia in decreto sia in riferimento alla normativa vigente.

Il decreto triennale definisce il contingente posti in organico di diritto, nell'ambito del quale contingente i Dirigenti preposti agli Uffici scolastici regionali assicurano che la distribuzione degli insegnanti di sostegno sia correlata alla effettiva presenza di alunni disabili, tenendo anche conto delle risorse messe a disposizione dalle regioni e dagli enti locali.

In applicazione della sentenza della Corte Costituzionale 22 febbraio 2010, n. 80, nell'ottica di apprestare un'adeguata tutela dei disabili e in particolare di quelli che si trovano in condizione di particolare gravità, una volta esperite tutte le possibilità previste dalla normativa vigente, viene ripristinata la disposizione di cui all'articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che prevede la possibilità di assumere, con contratti a tempo determinato, insegnanti di sostegno in deroga, secondo le effettive esigenze rilevate ai sensi dell'articolo 1, comma 605, lettera b) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e tenendo conto della specifica tipologia di *handicap* da cui è affetto l'alunno. Tali posti devono essere assegnati con priorità a docenti in servizio a tempo indeterminato con provvedimenti di durata annuale e, in subordine, a supplenti con contratti a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche.

#### **4. Diplomatici magistrali**

Sulla base di queste premesse e relativamente alla situazione dei diplomatici magistrali, si rappresenta che appare necessario, in prima battuta ed al fine di dirimere la questione in oggetto, precisare il quadro normativo di riferimento, sotto il duplice aspetto della natura del cosiddetto "doppio canale di reclutamento" e dei soggetti aventi titolo.

L'origine del doppio canale va fatta risalire agli anni '70 e alla prima deroga al principio dell'assunzione attraverso concorso per titoli ed esami, prevista all'articolo 17 della legge 30 luglio 1973, n. 477 recante "Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato" in base al quale "Gli insegnanti incaricati a tempo indeterminato



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

*nelle scuole secondarie ed artistiche che abbiano già conseguito il titolo di abilitazione valido per l'insegnamento per il quale sono incaricati e nell'anno scolastico 1973-74 occupino una cattedra o posto orario sono nominati in ruolo, con decorrenza 1° ottobre 1974. Essi mantengono la cattedra o il posto che attualmente ricoprono. Per coloro che, trovandosi nelle condizioni previste dal primo comma, risultino inclusi in graduatorie ad esaurimento compilate in applicazione di precedenti provvedimenti legislativi, la decorrenza della nomina in ruolo è quella prevista dalla graduatoria ad esaurimento in cui sono inclusi. Il Ministro per la pubblica istruzione, con proprio decreto, fisserà le modalità ed i tempi per l'assegnazione definitiva della sede. Il personale non insegnante non di ruolo in servizio a tempo indeterminato negli istituti e scuole d'istruzione secondaria ed artistica che alla data del 30 settembre 1973 abbia almeno un anno di servizio continuato, prestato senza demerito, è assunto a decorrere dal 1° ottobre 1974 nel ruolo organico corrispondente, rimanendo assegnato alla sede occupata. I provvedimenti di nomina del personale direttivo e docente avente titolo all'immissione in ruolo possono essere disposti anche in pendenza della registrazione delle graduatorie nelle quali è compreso".*

Il doppio canale, dopo anni di interventi legislativi volti all'assunzione in ruolo, una tantum, di soggetti con particolari titoli di servizio, fu formalmente istituito e stabilizzato dal decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, recante norme in materia di reclutamento del personale della scuola, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417. L'articolo 2, comma 1, stabiliva che "l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, dei licei artistici e degli istituti d'arte ha luogo mediante concorso per titoli ed esami e mediante concorso per soli titoli; a ciascun tipo di concorso è assegnato annualmente il 50 per cento dei posti destinati alle procedure concorsuali"; l'articolo 1, comma 10, stabiliva che "per l'ammissione ai concorsi per soli titoli sono richiesti: a) il superamento delle prove di un precedente concorso per titoli ed esami o di precedenti esami anche ai soli fini abilitativi, in relazione alla medesima classe di concorso od al medesimo posto; b) un servizio di insegnamento negli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado, ivi comprese le istituzioni scolastiche italiane all'estero, per insegnamenti corrispondenti a posti di ruolo, svolti sulla base del titolo di studio richiesto per l'accesso ai ruoli, nonché per insegnamenti relativi a classi di concorso. Il servizio deve essere stato prestato per almeno trecentosessanta giorni, anche non continuativi, nel triennio precedente, considerandosi cumulabili, da una parte, i servizi prestati nella scuola materna e nella scuola elementare e, dall'altra, i servizi prestati nelle scuole e negli istituti di istruzione secondaria". Entrambe le norme confluirono poi nel decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante "Testo unico delle disposizioni legislative



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado”, di seguito Testo Unico, rispettivamente all'articolo 399 e all'articolo 401, mentre l'articolo 400 disciplinava il reclutamento attraverso concorsi per titoli ed esami.

Con legge 3 maggio 1999, n. 124 recante “Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico”, l'articolo 401 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297 (di seguito Testo Unico) è stato novellato, all'articolo 1, comma 6, stabilendo la sostituzione delle previgenti graduatorie del “Concorso per titoli” con le neoistituite “Graduatorie permanenti”, nel testo tuttora in vigore.

Ai sensi del novellato art. 401 comma 1, “Le graduatorie relative ai concorsi per soli titoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, sono trasformate in graduatorie permanenti, da utilizzare per le assunzioni in ruolo di cui all'articolo 399, comma 1.”

Gli aggiornamenti e le integrazioni sono disciplinati, pertanto, dal successivo comma 2, il quale prevede espressamente che “Le graduatorie permanenti di cui al comma 1 sono periodicamente integrate con l'inserimento dei docenti che hanno superato le prove dell'ultimo concorso regionale per titoli ed esami, per la medesima classe di concorso e il medesimo posto, e dei docenti che hanno chiesto il trasferimento dalla corrispondente graduatoria permanente di altra provincia. Contemporaneamente all'inserimento dei nuovi aspiranti è effettuato l'aggiornamento delle posizioni di graduatoria di coloro che sono già compresi nella graduatoria permanente”.

Nel biennio 1999-2000, acquisirono il titolo all'accesso alle graduatorie permanenti quasi 200.000 soggetti, grazie alle idoneità conseguite al concorso per titoli ed esami bandito nel 1999 e alla parallela procedura concorsuale riservata, bandita ai sensi dell'articolo 2, comma 4 della citata legge 124/1999 e destinata a docenti con almeno 360 giorni di servizio.

Il legislatore è poi intervenuto successivamente per ampliare la platea dei beneficiari, attraverso i seguenti atti normativi:

1) decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240, recante “Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001”, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2000, n. 306, articolo 1, 6-ter. “L'esame di Stato che si sostiene al termine del corso svolto dalle scuole di specializzazione di cui all'articolo 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341, e successive modificazioni,



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

ha valore di prova concorsuale ai fini dell'inserimento nelle graduatorie permanenti previste dall'articolo 401 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come sostituito all'articolo 1, comma 6, della legge 3 maggio 1999, n. 124.comma 6-ter”.

2) legge 28 marzo 2003, n. 53, recante “Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”, articolo 5, comma 3: “L'esame di laurea sostenuto a conclusione dei corsi in scienze della formazione primaria istituiti a norma dell'articolo 3, comma 2, della legge 19 novembre 1990, n. 341, comprensivo della valutazione delle attività di tirocinio previste dal relativo percorso formativo, ha valore di esame di Stato e abilita all'insegnamento, rispettivamente, nella scuola materna o dell'infanzia e nella scuola elementare o primaria. Esso consente altresì l'inserimento nelle graduatorie permanenti previste dall'articolo 401 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni”.

3) decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, recante “Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università”, convertito con modificazioni dalla legge 4 giugno 2004, n. 143,

a. articolo 1 comma 3 bis. “Costituisce altresì titolo di accesso ai fini dell'inserimento nelle graduatorie di cui al comma 1 (graduatorie permanenti, n.d.r) il diploma accademico di secondo livello di cui alla legge 21 dicembre 1999, n. 508, e successivi provvedimenti applicativi, rilasciato dalle accademie di belle arti, a conclusione di corsi di indirizzo didattico disciplinati da apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e a seguito di esame finale con valore di esame di Stato abilitante”.

b. articolo 2, comma 1: “Nell'anno accademico 2004-2005, e comunque non oltre la data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53, le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM) istituiscono, nell'ambito delle proprie strutture didattiche, corsi speciali di durata annuale, riservati: a) agli insegnanti di scuola secondaria in possesso della specializzazione per il sostegno agli alunni disabili conseguita ai sensi del decreto del Ministro della pubblica istruzione in data 24 novembre 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 del 7 giugno 1999, e del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970, che siano privi di abilitazione



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

*all'insegnamento nelle scuole di istruzione secondaria, ma in possesso di un diploma di laurea o del diploma ISEF o di accademia di belle arti o di istituto superiore per le industrie artistiche, idoneo per l'accesso ad una delle classi di concorso di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 39 del 30 gennaio 1998, e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario al bollettino ufficiale del Ministero della pubblica istruzione, parte prima, n. 11-12 del 12-19 marzo 1998, e che abbiano prestato servizio su posti di sostegno per almeno trecentosessanta giorni dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto; b) agli insegnanti di scuola materna ed elementare in possesso della specializzazione per il sostegno di cui alla lettera a), privi di abilitazione o idoneità all'insegnamento, e che abbiano prestato servizio su posti di sostegno per almeno trecentosessanta giorni dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto; c) agli insegnanti in possesso della specializzazione per il sostegno di cui alla lettera a) e di un diploma di maturità afferente alle classi di concorso comprese nelle tabelle C e D del citato decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 39 del 30 gennaio 1998, e successive modificazioni, alle classi di concorso comprese nella tabella A del medesimo decreto alle quali si accede con il possesso di un titolo conclusivo di un corso di studio di scuola secondaria superiore di durata quinquennale, che siano privi di abilitazione o idoneità e che abbiano prestato servizio su posti di sostegno per almeno trecentosessanta giorni dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto; c-bis) agli insegnanti in possesso del titolo conclusivo del corso di studi dell'istituto magistrale conseguito in uno degli anni 1999, 2000, 2001 e 2002, che siano privi di abilitazione o idoneità e che abbiano prestato servizio per almeno 360 giorni nella scuola materna e nella scuola elementare dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto, successivamente e in conformità alle modalità di formazione definite nella fase transitoria di attuazione del decreto legislativo da emanare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 53 del 2003; c-ter) agli insegnanti tecnico-pratici, in possesso del titolo di studio di cui alla lettera c), che siano privi di abilitazione o idoneità e che abbiano prestato servizio per almeno 360 giorni dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto”;*

c. comma 1-ter: *“In sede di definizione della fase transitoria di attuazione del decreto legislativo da emanare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 53 del 2003, sono definite le modalità di formazione per consentire ai docenti non abilitati che hanno prestato almeno 360 giorni di servizio di insegnamento dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore della*



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

*legge di conversione del presente decreto, l'inserimento nelle graduatorie permanenti di cui all'articolo 401 del testo unico”;*

d. comma 2: *“Gli insegnanti in possesso dei diplomi rilasciati dai conservatori di musica o istituti musicali pareggiati, che siano privi di abilitazione all'insegnamento e che abbiano prestato almeno trecentosessanta giorni di servizio complessivi in una delle classi di concorso 31/A o 32/A dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ammessi, per l'anno accademico 2004-2005, ad un corso speciale di durata annuale istituito nell'ambito delle scuole di didattica della musica presso i conservatori, secondo modalità definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Gli oneri relativi ai corsi di cui al presente comma sono finanziati sulla base delle modalità definite ai sensi del comma 3, e secondo quanto previsto dal comma 7”;*

e. comma 3: *“I corsi di cui ai commi 1 e 2 sono istituiti per il conseguimento dell'abilitazione o idoneità all'insegnamento, a seguito di esame finale avente valore di esame di Stato e per il conseguente inserimento nelle graduatorie permanenti di cui all'articolo 1, comma 1, sulla base di modalità definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che prevedono anche l'adesione di un numero di iscritti minimo, in ciascuna università, per l'attivazione del rispettivo corso, ovvero la modulazione temporale dei corsi stessi in relazione al numero degli iscritti”.*

Come è noto, la legge 27 dicembre 2006 n. 296, all'articolo 1, comma 605, ha sancito la trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento, inibendo dunque l'ingresso a nuovi soggetti, ma facendo comunque salva la possibilità, per i soggetti ivi collocati, di aggiornare i propri punteggi. I termini di chiusura delle graduatorie ad esaurimento sono stati riaperti due volte:

1) il decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 recante *“Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università”* convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, grazie all'articolo 5-bis, ha consentito di inserire nelle graduatorie ad esaurimento i docenti abilitati iscritti al IX ciclo SSIS, ai corsi abilitanti attivati analogamente presso le Facoltà di Scienze della formazione, le Accademie e i Conservatori nell'a.a. 2007-2008: la platea degli



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

aventi titolo all'accesso risulta ampliata, ai sensi del comma 2, solo per " i docenti che hanno frequentato il primo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle classi di concorso 31/A e 32/A e di strumento musicale nella scuola media della classe di concorso 77/A e hanno conseguito la relativa abilitazione", trattandosi, nella fattispecie, di percorsi istituiti in analogia con i percorsi ordinamentali SSIS, COBASLID e SFP, che già davano titolo al predetto inserimento;

2) il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216 recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, ha disposto, all'articolo 14, comma 2-ter che "Fermo restando che le graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 1, commi 605, lettera c), e 607, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, restano chiuse, limitatamente ai docenti che hanno conseguito l'abilitazione dopo aver frequentato i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), il secondo e il terzo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle classi di concorso 31/A e 32/A e di strumento musicale nella scuola media della classe di concorso 77/A, nonché i corsi di laurea in scienze della formazione primaria negli anni accademici 2008-2009, 2009-2010 e 2010-2011, è istituita una fascia aggiuntiva alle predette graduatorie. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono fissati i termini per l'inserimento nelle predette graduatorie aggiuntive a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013."

Emerge, dunque, con sufficiente chiarezza che i requisiti di accesso alle graduatorie di cui all'art. 401 del Testo Unico derivano da disposizioni fissate, in via perentoria, da norma avente rango primario, e che tutti i successivi decreti di aggiornamento sono atti meramente applicativi del quadro normativo vigente.

Incidentalmente, si ricorda che l'attuale assetto delle graduatorie ad esaurimento, suddivise in tre distinte fasce, è frutto di un ampio contenzioso in sede giurisdizionale che, senza intervenire sui requisiti di accesso, è più volte intervenuto su disposizioni di rango secondario, volte a dividere gli aventi titolo all'inserimento in distinte fasce. Attualmente l'assetto delle graduatorie permanenti prevede:



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

- a) la I fascia, ove risultano collocati, in due distinte province, aspiranti in possesso dell'abilitazione o dell'idoneità e del requisito di 360 giorni di servizio entro il 13/05/96;
- b) la II fascia, che ricomprende aspiranti in possesso dell'abilitazione o dell'idoneità e in possesso del requisito di 360 giorni di servizio entro il 25/05/1999;
- c) la III fascia, che ricomprende aspiranti in possesso
  - a. dell'abilitazione o idoneità conseguita con concorso a cattedre e posti per titoli ed esami indetto con DM del 06 aprile 1999 (scuola di infanzia), 02 aprile 1999 (scuola primaria), 01 aprile 1999 (Scuola secondaria) e delle parallele sessioni concorsuali riservate sessioni riservate di cui alla legge 124/99, indette con OO.MM. 153/99; 33/2000; 1/2001;
  - b. dell'abilitazione a seguito di corso S.S.I.S. (Scuola di Specializzazione all'Insegnamento Secondario), Cobaslid (corsi biennali abilitanti di II livello ad indirizzo didattico per le discipline artistiche), Biforcon (corsi biennali abilitanti di II livello ad indirizzo didattico per le discipline musicali) e dell'abilitazione conseguita con i previgenti corsi quadriennali in Didattica della Musica, iscritti ai predetti corsi entro l'anno 2007/2008. Nel caso il titolo non sia stato ancora conseguito, l'iscrizione è consentita con riserva;
  - c. dell'abilitazione conseguita a seguito del corso di laurea in Scienze della Formazione primaria, con iscrizione entro l'anno 2007/2008. Nel caso il titolo non sia stato ancora conseguito, l'iscrizione è consentita con riserva;
  - d. dell'abilitazione o idoneità all'insegnamento conseguita a seguito del Corsi speciali della legge 143/04: dm 100/04, dm 21/05, dm 85/05;
  - e. del titolo di abilitazione conseguito in altro Stato membro dell'Unione Europea e riconosciuto dal Ministero, purché acquisito entro i termini prescritti per gli aspiranti italiani.
- d) Fascia aggiuntiva:



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

- a. soggetti iscritti ai corsi di laurea in scienze della formazione primaria a decorrere dall'anno accademico 2008/2009 e ~~che~~ abbiano conseguito la relativa abilitazione negli anni accademici 2008-2009, 2009-2010 e 2010-2011;
- b. soggetti in possesso dell'abilitazione conseguita, per gli anni accademici 2008-2009, 2009-2010 e 2010-2011 dopo aver frequentato i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), non iscritti in graduatoria precedentemente;
- c. soggetti in possesso dell'abilitazione conseguita attraverso il secondo e il terzo corso biennale di secondo livello finalizzato alla formazione dei docenti di educazione musicale delle classi di concorso 31/A e 32/A e di strumento musicale nella scuola media della classe di concorso 77/A;
- d. soggetti in possesso del titolo di abilitazione conseguito in altro Stato membro dell'Unione Europea e riconosciuto dal Ministero, purché acquisito entro i termini prescritti per gli aspiranti italiani e per i posti o le classi di concorso analoghi.

Come noto, i decreti di aggiornamento delle Graduatorie ad Esaurimento, di seguito GAE, dei quali il D.M. n. 235/14 ed i DD.MM. nn. 325-326/2015 costituiscono alcuni degli ultimi resi in ordine cronologico, rappresentano provvedimenti attuativi della superiore normativa (l. 296/06, art. 1 comma 605 lett. c) che ha trasformato le Graduatorie Permanenti in Graduatorie, giustappunto, ad Esaurimento, ovvero inibite ad inserzioni *ex novo* del personale docente è soggette a periodico aggiornamento dei punteggi e relative posizioni per il personale docente già ivi presente all'entrata in vigore della l. 296/06 (o successivamente inserito *pleno iure* in attuazione di norme di pari rango derogatorie della normativa "di chiusura" indicata).

La normativa secondaria intervenuta in materia dopo la legge finanziaria del 2007, lungi dall'introdurre inammissibili deroghe alla fonte primaria - vuoi nel senso di disporre l'ultrattività di norme di legge abrogate, vuoi nel senso di abrogare norme di legge ancora in vigore - ha rappresentato, invece, il logico sviluppo della successione di leggi nel tempo e del



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

graduale passaggio dalle graduatorie aperte a quelle chiuse e ad esaurimento (vedasi, in particolare, il D.D.G. del 16/03/2007, emanato in occasione dell'integrazione e degli aggiornamenti delle graduatorie permanenti per gli aa.ss. 2007-2009 e costituente la prima applicazione della nuova normativa entrata in vigore dal 1/1/2007).

Le graduatorie ad esaurimento, infatti, **sono graduatorie destinate ad estinguersi**; per questo non sono previsti ulteriori inserimenti, a parte quelli delle particolari categorie di nuovi docenti tassativamente elencati dalla legge finanziaria del 2006 e per il solo biennio 2007-2008, sebbene rimanessero, salve riaperture straordinarie previste da specifiche deroghe legislative, al solo scopo di salvaguardare, con apposita disciplina transitoria, gli interessi legittimi di determinate categorie di docenti (cfr., D.L. n. 137/08 e D.L. n. 70/11-216/11).

Ed invero il decreto di aggiornamento, oggetto del giudizio di legittimità dell'invocata sentenza A.P. 20 dicembre 2017, n. 11, **non riveste natura regolamentare, in quanto, diversamente dalla prospettazione offerta da parte reclamante, la legge (cfr, art. 399 e ss. del d.lgs. 297/1994 e s.m., art. 1 d.l. 255/2001 convertito con modificazioni nella legge 333/2001, art. 1 d.l. 97/2004 conv. con modificazioni nella legge 134/2004) è la fonte che identifica i soggetti che hanno titolo ad accedere alle graduatorie ad esaurimento (e ancor prima permanenti), mentre anche i decreti ministeriali come il dm 235/14 (od il dm 325/15 e il dm 495/16) disciplinano esclusivamente le modalità procedurali e di dettaglio per il periodico aggiornamento.**

L'inserimento nelle graduatorie permanenti per i possessori del Diploma magistrale conseguito entro l'anno 2001-2002, **era previsto solo in costanza di ulteriore abilitazione conseguita all'esito dei concorsi per titoli e esami ai sensi degli artt. 401 e 402 D.lgs. 297/1994**, come modificati dalla L. 124/1999, che ha istituito le medesime graduatorie.

Fin dall'istituzione delle graduatorie permanenti, il requisito per l'inserimento, infatti, è sempre stato costituito dal possesso del titolo di studio e dal superamento di un concorso anche si soli ai fini abilitanti (art. 2 legge 124/1994). Dal 1990 ad oggi sono stati banditi diversi concorsi per titoli ed esami con valore abilitante; sono state altresì bandite diverse procedure abilitanti per gli aspiranti insegnanti della scuole primarie e secondarie:

Concorso Ordinario del 1990

Concorso Ordinario del 1994



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

Concorso Ordinario del 1999

O.M. n. 153/1999 - procedura ai soli fini abilitanti

O.M. n. 33/2000- procedura ai soli fini abilitanti

O.M. n. 1/2001- procedura ai soli fini abilitanti

O.M. n. 85/2005- procedura ai soli fini abilitanti.

Ai sensi del succitato art. 401, D.lgs. 297/1994, come sostituito dall'art. 1, co. 6, della L. 124/1999, le graduatorie relative ai precedenti concorsi per soli titoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria venivano trasformate in graduatorie permanenti da utilizzare per le assunzioni di cui all'art. 399, co. 1, D.lgs. 297/1994. A tale scopo, il Legislatore del 1999 disponeva che le medesime graduatorie fossero "periodicamente integrate con l'inserimento dei docenti che avessero superato le prove dell'ultimo concorso regionale per titoli ed esami, per la medesima classe di concorso e il medesimo posto, e dei docenti che hanno chiesto il trasferimento dalla corrispondente graduatoria permanente di altra provincia. Contemporaneamente all'inserimento dei nuovi aspiranti è effettuato l'aggiornamento delle posizioni di graduatoria di coloro che sono già compresi nella graduatoria permanente" (art. 401, co. 2, D.lgs. 297/1994).

In sede di prima integrazione delle graduatorie permanenti, il Legislatore del 1999 aveva difatti previsto uno specifico regime derogatorio, **delineato dall'art. 2 della L. 124/1999, ovvero la previsione di una sessione riservata di esami per i docenti che, all'entrata in vigore della predetta legge, avessero prestato servizio effettivo di insegnamento per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 all'entrata in vigore della ridetta legge.**

Per ciò che rileva ai presenti fini, avevano titolo a partecipare a detta procedura riservata esclusivamente i "*docenti non abilitati, nonché gli insegnanti della scuola elementare, gli insegnanti tecnico-pratici, d'arte applicata e il personale educativo non in possesso di idoneità*".

Dunque, se da un lato l'inserimento nelle graduatorie permanenti era ammesso per coloro che avessero superato i concorsi per titoli e esami, dall'altra, in sede di prima integrazione, era prevista la possibilità per i docenti - anche gli insegnanti "abilitati" ex



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

artt. 194 e 197 D.lgs. 297/1994 - che avessero prestato servizio effettivo per un determinato periodo, di poter essere inseriti nelle medesime, ma soltanto all'esito di una procedura selettiva di tipo concorsuale ad essi riservata (quest'ultima, che prevedeva la frequenza di un corso di 120 ore, nonché il superamento di una prova scritta e di una prova orale, effettivamente indetta con O.M. del 15 giugno 1999, n. 153).

Infine, completate le operazioni di prima integrazione delle graduatorie permanenti, con successivo intervento del Legislatore veniva riconosciuto il diritto all'inserimento nelle richiamate graduatorie soltanto a coloro che avessero superato i concorsi per esami e titoli, nonché i possessori di diplomi di specializzazione all'insegnamento secondario.

Infatti, l'art. 2, D.L. 255/2001 precisava: "A decorrere dall'anno scolastico 2002-2003, l'integrazione della graduatoria avviene inserendo nello scaglione di cui all'articolo 1, lett. b): gli idonei dei concorsi a cattedre e posti per titoli ed esami e i possessori dei diplomi rilasciati dalle scuole di specializzazione all'insegnamento secondario".

Questo, ben prima che l'art. 1, comma 605 lett. c), della L. 296/2006 disponesse la trasformazione delle predette graduatorie in graduatorie ad esaurimento, facendo salvi "gli inserimenti nelle stesse graduatorie da effettuare per il biennio 2007/2008 per i docenti già in possesso di abilitazione".

E proprio con riferimento al valore abilitante riconosciuto dagli articoli 194 e 197 D.lgs. 297/1994 va partecipata qualche ulteriore precisazione.

L'ormai noto Decreto Interministeriale 10 marzo 1997, all'art. 2 comma 1, quando disponeva: «I titoli di studio conseguiti al termine dei corsi triennali e quinquennali sperimentali di scuola magistrale e dei corsi quadriennali e quinquennali sperimentali dell'istituto magistrale, iniziati entro l'anno scolastico 1997-1998, o comunque conseguiti entro l'a.s. 2001-2002, conservano in via permanente l'attuale valore legale e consentono di partecipare alle sessioni di abilitazione all'insegnamento nella scuola materna, previste dall'art. 9, comma 2, della citata legge n. 444 del 1968, nonché ai concorsi ordinari per titoli e per esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare, secondo quanto previsto dagli articoli 399 e seguenti del citato decreto legislativo n. 297 del 1994», in realtà regolamentava la disciplina transitoria per il passaggio dal precedente al nuovo sistema di formazione dei docenti per la scuola primaria e dell'infanzia individuando due cardini ben chiari.



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

Il regime transitorio prevedeva la salvaguardia dei titoli di studio acquisiti, stabilendo che quelli conseguiti al termine dei corsi triennali e quinquennali sperimentali di scuola magistrale e dei corsi quadriennali e quinquennali dell'istituto magistrale iniziati entro l'anno scolastico 1997/1998 e comunque conseguiti entro l'a.s. 2001/2002 **consentissero di partecipare ai concorsi ordinari per titoli esami a posti di insegnante nella scuola materna e nella scuola elementare "nunc et semper"**.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 9, comma 2, L. 444/1968 citato nel predetto D.I., per l'insegnamento nella scuola materna era "prescritta una abilitazione specifica che si consegue contestualmente al concorso di cui al successivo articolo 14", mentre per l'accesso ai ruoli i previgenti articoli 399-401 richiedevano comunque il superamento di un concorso per esami e titoli.

Dunque, il riconoscimento del valore legale permanente del diploma magistrale (nei termini delineati dal D.I. 10 marzo 1997 e dal d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 all'articolo 15 comma 7, diversamente dall'originaria previsione dell'art. 197 T.U., abrogato dalla legge 10 dicembre 1997, n. 425) era limitato giustappunto alla partecipazione ai concorsi e/o alle sessioni di abilitazione, nell'ambito di una precisa e doverosa distinzione tra idoneità all'esercizio della professione di docente in qualità di supplente e idoneità all'esercizio stabile della stessa.

Mentre la prima, in passato, si conseguiva attraverso il solo diploma magistrale (ora diploma di laurea in Scienze della Formazione primaria), per poter aspirare all'immissione in ruolo, ossia per insegnare stabilmente, era necessario il superamento di un vero e proprio concorso pubblico, il cd. "concorso magistrale".

Quanto precede, atteso che il previgente sistema trovava applicazione fino al termine dell'ultimo anno dei corsi di studi universitari per il rilascio dei **titoli previsti dagli artt. 3 e 4 della legge 341/1990 ( Riforma degli ordinamenti didattici universitari)**, vale a dire:

– diploma di laurea in Scienze della formazione primaria per l'insegnamento nella scuola materna ed elementare;

– frequenza biennale di corsi di specializzazione post-laurea, cosiddette SSIS (Scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario), per l'insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado.



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

La previsione del requisito dell'abilitazione per l'ingresso nelle un tempo graduatorie permanenti, oggi ad esaurimento, va d'altronde compiutamente contestualizzata nel momento di passaggio dall'ordinamento al tempo vigente e il nuovo regime inaugurato dalla l. 341/90, rivolto in primo luogo ad una maggiore (o, comunque, maggiormente adeguata) professionalizzazione degli aspiranti docenti, e, in second'ordine, alla riduzione delle cause patologiche del precariato.

Considerato ulteriormente che, a seguito dell'introduzione dei corsi di laurea in Scienze della formazione primaria, non potevano più considerarsi validi, per l'accesso all'insegnamento nelle scuole materne ed elementari, i titoli di studio rilasciati dagli istituti magistrali, e tenuto conto, altresì, che i corsi di formazione per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento secondario presso le SSIS avevano preso avvio nell'anno accademico 1999-2000, con **D.I. 10 marzo 1997** e **D.M. 24 novembre 1998** furono dettate disposizioni transitorie finalizzate a consentire il passaggio al sistema universitario di abilitazione all'insegnamento, **nel senso che cessava la possibilità di conseguire l'abilitazione nei modi previsti dall'art. 400, comma 12, del D.Lgs. 297/1994.**

A tale scopo ed in conseguenza parimenti della soppressione dei concorsi per soli titoli, il Legislatore del 1999 aveva previsto uno specifico regime derogatorio, delineato dall'art. 2 della L. 124/1999, in occasione della prima integrazione delle graduatorie permanenti, ovvero la previsione di una sessione riservata di esami per i docenti ("docenti non abilitati, nonché gli insegnanti della scuola elementare, gli insegnanti tecnico-pratici, d'arte applicata e il personale educativo non in possesso di idoneità" di cui all'art. 2 comma 4 legge cit.) che, all'entrata in vigore della predetta legge, avessero prestato servizio effettivo di insegnamento per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 e l'entrata in vigore della ridetta legge.

Con tale esigenza si spiega la scelta, all'atto di sopprimere i concorsi per soli titoli (al cui positivo esito conseguiva l'abilitazione), di consentire, ai soggetti legittimati alla partecipazione a questi ultimi in presenza di determinati titoli congiunti ai requisiti di servizio, l'ingresso nelle neoistituite graduatorie permanenti (art. 1 D.L. 255/01). **Ma senza che tale scelta comporti, quale automatica conseguenza, l'equiparazione di tali soggetti ai docenti in possesso di abilitazione conseguita secondo le forme ordinamentali fino ad allora previste, come coerentemente previsto dal successivo art. 2 D.L. 255/01, quand'anche**



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

si consideri che la deroga prevista risultava limitata alla prima integrazione delle graduatorie ex l. 124/99 ed a titolo eccezionale e transitorio, non ulteriormente estensibile per gli ulteriori aggiornamenti a regime e meno che mai una volta che le stesse fossero nelle more divenute ad esaurimento.

Ed, infatti, l'appena citato art. 2, D.L. 255/2001 precisava: "A decorrere dall'anno scolastico 2002-2003, l'integrazione della graduatoria avviene inserendo nello scaglione di cui all'articolo 1, lett. b): gli idonei dei concorsi a cattedre e posti per titoli ed esami e i possessori dei diplomi rilasciati dalle scuole di specializzazione all'insegnamento secondario", **ad integrazione e specificazione del portato di cui al precedente art. 1 D.L. ult. cit.**

In estrema sintesi, e come già accennato, se da un lato l'inserimento nelle graduatorie permanenti era ammesso per coloro che avessero superato i concorsi per titoli e esami, dall'altra, in sede di prima integrazione, era prevista la possibilità per i docenti - anche gli insegnanti asseritamente "abilitati" ex artt. 194 e 197 D.lgs. 297/1994 - che avessero prestato servizio effettivo per un determinato periodo, di poter essere inseriti nelle medesime, ma soltanto all'esito di una procedura selettiva di tipo concorsuale ad essi riservata.

Quest'ultima, «preceduta dalla frequenza di un corso» ed effettivamente indetta «ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 3 maggio 1999, n.124» (art. 1), con O.M. del 15 giugno 1999, n. 153, era «finalizzata, rispettivamente, al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento nella scuola materna o nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria ed artistica, ovvero dell'idoneità che dà titolo agli insegnanti di scuola elementare, agli insegnanti tecnico pratici, agli insegnanti di arte applicata e al personale educativo delle istituzioni educative ad essere inseriti nelle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del decreto legislativo n. 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dall'art. 1, comma 6, della legge 3 maggio 1999, n.124» (art. 1) e prevedeva, altresì, all'art. 2: «Alla sessione riservata di cui al precedente art. 1, finalizzata al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento nella scuola materna e nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria ed artistica, dell'idoneità all'insegnamento nella scuola elementare, dell'idoneità all'insegnamento tecnico pratico e di arte applicata, nonché dell'idoneità al servizio di istitutore, sono ammessi i candidati, privi della prescritta abilitazione o idoneità, in possesso, rispettivamente, dei requisiti previsti dalle sotto indicate lettere A, B, C e D:

- A. per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento nella scuola materna, possesso del diploma di scuola magistrale o di istituto magistrale; per il conseguimento dell'idoneità nella scuola elementare, possesso del diploma di istituto magistrale;



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

- *prestazione di servizio di effettivo insegnamento nelle scuole materne statali o non statali autorizzate o nelle scuole elementari statali o non statali parificate, ivi comprese le istituzioni scolastiche italiane statali o legalmente riconosciute all'estero, per insegnamenti corrispondenti a posti di ruolo, col possesso del prescritto titolo di studio, per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 e il 25 maggio 1999, data di entrata in vigore della legge 3 maggio 1999, n.124, di cui almeno 180 giorni a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995; i servizi prestati nella scuola materna e nella scuola elementare sono validi ai fini dell'ammissione anche se interamente resi nell'uno o nell'altro tipo di scuola o relativi ad insegnamenti o ad attività di sostegno.[...]».*

Dunque dalle suesposte norme, ed ai fini di cui all'art. 1 D.L. n. 255/01, emerge pure qui chiaramente che non può iscriversi al diploma di scuola magistrale la valenza di titolo di per sé solo sufficiente a legittimare la partecipazione ai soppressi concorsi per soli titoli, essendo bisognevole comunque di requisiti di servizio inscindibili dalla possidenza del titolo di studio predetto.

Infine, completate le operazioni di prima integrazione delle graduatorie permanenti, con successivo intervento del Legislatore veniva riconosciuto il diritto all'inserimento nelle richiamate graduatorie soltanto a coloro che avessero superato i concorsi per esami e titoli, nonché i possessori di diplomi di specializzazione all'insegnamento secondario.

Per completezza, si evidenzia infine come il quadro giuridico su delineato fosse coerente con le disposizioni del "Regolamento recante norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti" di cui al D.M. 27 marzo 2000, n. 123, il quale se da un lato all'art. 2 disciplinava la "Prima integrazione delle graduatorie permanenti", facendo espresso richiamo a "coloro che avessero superato le prove della sessione riservata di esami", dall'altro confermava la titolarità ai successivi inserimenti soltanto in capo a coloro che avessero superato i concorsi per esami e titoli. Infatti, l'articolo 4 del su citato Regolamento prevede: "Le integrazioni delle graduatorie permanenti successive alla prima sono effettuate periodicamente con l'inserimento del **personale che ha superato le prove dell'ultimo concorso per titoli ed esami per la medesima classe di concorso o il medesimo posto**".

Una siffatta lettura appare corrispondente ad una interpretazione sistematica coerente, anzitutto, con il principio di cui all'art. 97 Cost., quale modalità fisiologica di accesso al



## *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

### *Ufficio legislativo*

pubblico impiego, e con la declinazione della riserva di legge ad esso connaturato per i casi di eventuale deroga allo stesso. In secondo luogo, risulta conforme ad una visione ordinamentale che, per quanto imperfetta, è nondimeno ben lungi dal rivelare lacune o addirittura aporie normative tali da inficiare la tenuta e la ragionevolezza dell'intero meccanismo di reclutamento congegnato dal legislatore, nell'ambito del quale la sopravvenuta riforma dei requisiti di formazione del personale docente (con la ritenuta necessità di una preparazione di livello almeno universitario, quale abilitante all'insegnamento sia in forma duratura che limitatamente alle sole supplenze) ha reso imprescindibile la tutela di quei soggetti ammessi all'esercizio della professione docente, sebbene esclusivamente a tempo determinato, originariamente con titoli di istruzione secondaria, redendoli destinatari di percorsi dedicati ad integrare il nuovo requisito sollecitato (abilitazione) e preservandone la legittimazione a partecipare al canale reclutativo ordinariamente previsto, ovvero sia il concorso a cattedre, in luogo di quello precedentemente sovente prescelto dei concorsi per soli titoli.

Sul punto, dirimente ai fini qui di interesse, è da ultimo intervenuta recentissima pronuncia dell'adito Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria.

Con la sentenza n. 11/2017 il Consiglio di Stato in funzione nomofilattica ha riconosciuto che il possesso del solo diploma magistrale, sebbene conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, non costituisce titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente ed educativo istituite dall'articolo 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, alla luce della normativa succedutasi nel tempo, in quanto bisognevole, allo scopo, del conseguimento di titolo abilitante ulteriore e della tempestiva impugnazione dei provvedimenti amministrativi preclusivi di tale possibilità. Tali non possono essere considerati né il D.M. n. 235/14 né gli atti simili che lo hanno preceduto o seguito in tema di mero aggiornamento (per i soggetti in essi già presenti) delle GAE, ma evidentemente gli atti immediatamente successivi all'istituzione delle graduatorie, ovvero il D.M. n. 27/2007 dettato in tema di composizione ed inserimento in queste ultime.

Al contempo la pronuncia fuga ogni dubbio sulla correttezza dell'operato dell'Amministrazione anche in materia di rispetto delle norme comunitarie sulla reiterazione dei contratti a termine, rispetto alle quali le norme dettate in tema di GAE dal legislatore italiano e dalla P.A. appaiono pienamente conformi al fine ultimo perseguito dalle



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

disposizioni considerate di eliminare le cause storiche del precariato, evitando il ricostituirsi dello stesso, con un "tendenziale, generalizzato ritorno ai contratti di lavoro a tempo indeterminato, previa selezione concorsuale per merito, nel già ricordato interesse pubblico alla formazione culturale dei giovani, che la scuola deve garantire attraverso personale docente qualificato", fine che sarebbe stato viceversa vanificato da una riapertura delle GAE ai possessori di diploma magistrale in deroga alle norme che ne disciplinano la natura chiusa.

**5. Misure introdotte per i docenti in possesso di diploma magistrale con il D.L. n. 87 del 12.07.2018 ("Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"), convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 09.08.2018.**

Da ultimo, giova ricordare che con il D.L. n. 87 del 12.07.2018 (*"Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"*), convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 09.08.2018, sono state previste specifiche misure volte a risolvere la questione relativa ai docenti in possesso di diploma magistrale nata a seguito della sentenza in argomento dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

In particolare, all'art. 4, comma 1-*quater*, del citato D.L. convertito in Legge, concernente le *"disposizioni in materia di diplomati magistrali e per la copertura dei posti di docente vacanti e disponibili nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria"*, è stato previsto espressamente che *"il restante 50 per cento dei posti di docente vacanti e disponibili, sia comuni, ivi compresi quelli di potenziamento, che di sostegno, la cui messa a concorso sia autorizzata ai sensi dell'articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nella scuola dell'infanzia e in quella primaria è coperto annualmente mediante lo scorrimento delle graduatorie di merito delle seguenti procedure concorsuali, attribuendo priorità a quella di cui alla lettera a):*

*a) concorsi banditi nell'anno 2016 ai sensi dell'articolo 1, comma 114, della legge 13 luglio 2015, n. 107, limitatamente a coloro che hanno raggiunto il punteggio minimo previsto dal bando, sino al termine di validità delle graduatorie medesime, fermo restando il diritto all'immissione in ruolo per i vincitori del concorso;*



## Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

### Ufficio legislativo

b) concorso straordinario, bandito in ciascuna regione, al quale, al netto dei posti di cui alla lettera a), è destinato il 50 per cento dei posti di cui all'alinea sino a integrale scorrimento di ciascuna graduatoria regionale; ciascuna graduatoria regionale è soppressa al suo esaurimento;

c) concorsi ordinari per titoli ed esami, banditi, con cadenza biennale, ai sensi dell'articolo 400 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e dell'articolo 1, commi 109, lettera b), e 110, della legge 13 luglio 2015, n. 107, ai quali sono destinati, al netto dei posti di cui alla lettera a), il 50 per cento dei posti vacanti e disponibili di cui all'alinea e comunque i posti rimasti vacanti a seguito dello svolgimento delle procedure di cui alle lettere a) e b)."

In particolare, in merito al concorso straordinario previsto, il comma 1-quinquies del citato articolo 4, ha inoltre precisato che "il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato a bandire il **concorso straordinario** di cui al comma 1-quater, lettera b), in deroga alle ordinarie procedure autorizzatorie, che rimangono ferme per le successive immissioni in ruolo, in ciascuna regione e distintamente per la scuola dell'infanzia e per quella primaria, per la copertura dei posti sia comuni, ivi compresi quelli di potenziamento, che di sostegno. **Il concorso è riservato ai docenti in possesso, alla data prevista dal bando per la presentazione della domanda, di uno dei seguenti titoli:**

a) titolo di abilitazione all'insegnamento conseguito presso i corsi di laurea in scienze della formazione primaria o analogo titolo conseguito all'estero e riconosciuto in Italia ai sensi della normativa vigente, purché i docenti in possesso dei predetti titoli abbiano svolto, nel corso degli ultimi otto anni scolastici, almeno due annualità di servizio specifico, anche non continuative, su posto comune o di sostegno, presso le istituzioni scolastiche statali, valutabili come tali ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge 3 maggio 1999, n. 124;

b) diploma magistrale con valore di abilitazione o analogo titolo conseguito all'estero e riconosciuto in Italia ai sensi della normativa vigente, conseguiti, comunque, entro l'anno scolastico 2001/2002, purché i docenti in possesso dei predetti titoli abbiano svolto, nel corso degli ultimi otto anni scolastici, almeno due annualità di servizio specifico, anche non continuative, su posto comune o di sostegno, presso le istituzioni scolastiche statali, valutabili come tali ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge 3 maggio 1999, n. 124."



*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

*Ufficio legislativo*

In questo modo, pertanto, è stata espressamente prevista dal citato D.L. convertito in Legge una specifica procedura concorsuale riservata ai docenti in possesso del diploma magistrale, conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, volta a consentirne l'immissione in ruolo.

Alla luce di tutte le superiori considerazioni, non si ravvisa alcuna violazione delle norme contenute nella Carta sociale europea, come contestate nel reclamo proposto.

Il Capo dell'Ufficio legislativo  
Avv. Maurizio Borgo