



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

29 June 2021

Case Document No. 6

Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) v. Italy
Complaint No. 159/2018

**OBSERVATIONS UNDER RULE 32A
BY 15 ITALIAN TEACHERS
(Original in Italian)**

Registered at the Secretariat on 31 May 2021

Atto di significazione

e/o di rappresentazione e/o di intervento

in relazione al reclamo n. 159/2018

Per

le insegnanti Sigg. Luisa Sarnataro nata a Napoli il 3.9.1966 (c.f.: SRN LSU 66P43 F839T), Rosalba D'Aviri nata a Palagonia il 17.08.1964 (CF: DVRRLB64M57G253K), Maria Barra, nata a Napoli il 06.11.1966 (CF BRRMRA66S46F839P), Nunziata Gullotti nata a Ucria il 2.3.1964 (GLLNZT64C42L482V), Giuseppina Maria Mastropasqua, nata a Napoli il 12.12.1964 (MSTGPP64T54F839N), Anna Napolitano, nata a Nola l'11.6.1960 (NPLNNA60M51F924Q), Valeria Pane, nata a Napoli il 6.4.1967 (PNAVLR67D46F839Z), Mena Pagliuca, nata il 3.3.1972 (PGLMNE72C43I234F), Evira Puca, nata a Sant' Antimo il 19.05.1971 (PCULVR71E591293L), Paola Salierno, nata a Caserta il 18.7.1970 (SLRPLA70L58B963A), Anna Ponticello, nata a S. Antimo il 15.1.1965 (PNTNNA65A55T293B), Adriana Russo, nata a Napoli il 13.8.1962 (RSSDRN62M53F839B), Maria Consiglia Vetromile, nata a Napoli il 24.11.1963 (VTRMCN63S64F839E), Teresa Maria Lombardi, nata a Catania il 13.9.1974 (LMBTSM74P53C351), Mena Pagliuca, nata il 3.3.1972 (PGLMNE72C43I234F), Giovanna Ronza, nata a Sant'Antimo il 20.09.1970 (C.F. RNZGNN70PO60I293J) a mezzo dei sottoscritti avvocati Roberto Scognamiglio (c.f.: SCG RRT 62L11 F839N indirizzo di p.e.c.: robertoscognamiglio@avvocatinapoli.legalmail.it e fax n. 081.5608470),

Angela D'Andrea (c.f.: DND NGL 80M47 F839Q indirizzo di p.e.c.: angeladandrea@avvocatinapoli.legalmail.it e fax n. 081.3300213), Enrico Romano (c.f.: RMN NRC 66P07 B696O indirizzo di pec enricoromano2@avvocatinapoli.legalmail.it e fax n. 08118570375) giuste procure rilasciate nel giudizio innanzi alla Corte di Cassazione SS.UU. iscritto al N.R.G. 12238/2018 e concluso con ordinanza n. 19679/2019, nonché nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria n. 5 del 27.2.2019, i quali chiedono, ai sensi dell'art. 170 c.p.c. di ricevere ogni comunicazione relativa al presente giudizio ai seguenti indirizzi PEC e fax: robertoscognamiglio@avvocatinapoli.legalmail.it fax n. 081.5608470 - angeladandrea@avvocatinapoli.legalmail.it fax n. 081.3300213 - enricoromano2@avvocatinapoli.legalmail.it fax n. 081.18570375 ;

nel predetto reclamo n. 158/2018 proposto dalla Associazione professionale e sindacale ANIEF contro lo Stato Italiano per assunta trasgressione della Carta Sociale Europea.

Motivo del reclamo collettivo - "... sentenza n. 11/2017 del 20 dicembre 2017 del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, con cui il massimo organo della giustizia amministrativa ha modificato improvvisamente il consolidato orientamento della giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato - VI Sezione sull'idoneità del titolo abilitante di "diploma magistrale" conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002 per l'accesso alle graduatorie provinciali ad esaurimento (c.d. "gae"), utili per le supplenze annuali a tempo determinato (dal 1 settembre al 31 agosto dell'anno successivo) e

per quelle fino al termine delle attività didattiche (dal 1 settembre al 30 giugno dell'anno successivo), ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge n.124/1999, ma anche per le immissioni in ruolo ai sensi dell'art. 399, commi 1 e 2, del D.lgs.vo n. 297/1994".

--- o O o ---

Fatto

1. Con il reclamo del 20 gennaio 2018 e relativi allegati, l'associazione ANIEF dopo aver trascritto e interpretato l'ampio quadro di riferimento normativo (europeo, costituzionale, legislativo, ministeriale e contrattuale) relativo al contesto *de quo*, esponeva l'operato dello Stato Italiano, considerato, a più riprese, di ostacolo al riconoscimento del valore abilitante del solo titolo di diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002. Infatti, a suo dire, sul presupposto che esso valore sarebbe riconosciuto per legge, il solo titolo di studio, assumerebbe sufficiente validità al riconoscimento del requisito, alternativo al concorso, ai fini del reclutamento per l'insegnamento nella scuola primaria e infanzia ovvero l'accesso alla terza e seconda fascia delle graduatorie, rispettivamente, ad esaurimento e d'istituto.

2. In prosieguo, la reclamante, ampliava l'esposizione dei motivi di censura sino a dedurre in ordine alla più generale precarietà occupazionale dei lavoratori pubblici, con riferimento al ruolo assunto dallo Stato Italiano in ordine all'attuazione della direttiva 1999/70/CE per lo specifico comparto scuola.

3. In particolare, argomentava in riferimento all'intervenuta evoluzione giurisdizionale europea riguardo l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato nel settore privato e pubblico, e in relazione al comparto

scuola, individuava la sentenza "*Mascolo*" della C.G.U.E. del 26.11.2014 che dichiarava incompatibile con la direttiva 1999/70/CE, il sistema di reclutamento dei supplenti della scuola pubblica, aggravato dalla prolungata assenza del canale di reclutamento del concorso ordinario.

4. L'associazione sindacale recriminava circa un presunto primo orientamento dello Stato italiano, assunto, a suo dire, incontrovertito, favorevole alla tutela sanzionatoria della stabilità lavorativa anche dei precari pubblici, prevista per i soli lavoratori privati, in caso di successione di contratti di lavoro.

5. Inoltre e comunque, in totale assenza di prove, esprimeva che il governo avrebbe nascosto decine di migliaia di cattedre su posti vacanti e disponibili trasformandoli in cattedre "*di fatto*" per impedire la stabilizzazione dei precari.

6. La reclamante, in ordine ai rimedi, a suo dire inidonei, approntati dal Governo, deduceva in ordine all'introduzione della Legge n. 107/2015 cd. "*Buona scuola*" con cui l'amministrazione aveva previsto un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016, ritenuto ingiusto per aver reclutato lavoratori dalla GAE che, a suo dire, avrebbero abbandonato da tempo il progetto di insegnare nella scuola pubblica.

7. La reclamante associazione, in prosieguo, incentrava l'attenzione sull'*excursus* giurisdizionale in ordine al "*solo*" diploma magistrale quale valore abilitante, introdotto, dall'originario riconoscimento del parere n. 3813/2013 reso in sede di Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica. Il menzionato riconoscimento giudiziale, mai veniva recepito dall'amministrazione scolastica sin dal decreto ministeriale n. 235/2014 di

aggiornamento delle GAE, così come anche sette successive pronunce di merito del Consiglio di Stato (di seguito CDS) nell'anno 2015, riguardo impugnative giudiziali al mancato inserimento dei propri assistiti nelle GAE, non hanno dato luogo all'annullamento dei susseguites periodici decreti ministeriali di aggiornamento delle GAE.

8. Infine, parte reclamante, a tutela degli interessi occupazionali dei propri associati, concludeva evocando l'intervento del Comitato Europeo dei Diritti Sociali per l'accertamento delle violazioni dello Stato Italiano della Carta Sociale Europea, raccomandando la rimozione. Si trascrivono le doglianze esposte dall'Associazione connesse agli articoli ritenuti trasgrediti:

9. art. 1 impegni nn. 1 e 2: *"... riconoscere per decine di migliaia di docenti in possesso del diploma magistrale conseguito con il vecchio ordinamento entro l'anno scolastico 2001/2002, abilitati all'insegnamento nelle scuole primarie e dell'infanzia, tra i suoi 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, sia all'impegno di tutelare in modo efficace il diritto di detti lavoratori di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso, precarizzando invece il lavoro nella triplice veste di legislatore, giudice e datore di lavoro"*;

10. art. 4 impegni nn. 1 e 4: *"poiché lo Stato italiano è venuto meno, come datore di lavoro, all'impegno nei confronti di decine di migliaia di docenti in possesso del diploma magistrale conseguito con il vecchio ordinamento entro l'anno scolastico 2001/2002, abilitati all'insegnamento nelle scuole primarie e dell'infanzia, di ricevere una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso, imponendo*

all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato - con la sentenza n.11/2017 e per la salvaguardia della progressione professionale dei giudici che componevano il massimo organo di giustizia amministrativa – la modifica discriminatoria e senza ragioni oggettive dei principi di diritto enunciati in sette precedenti sentenze dello stesso Consiglio di Stato, così consentendo al MIUR la risoluzione immediata per n.50.203 docenti diplomati magistrali dei rispettivi contratti a tempo indeterminato o contratti a tempo determinato fino al 31 agosto 2018 o fino al 30 giugno 2018 o con supplenze temporanee, stipulati in virtù di provvedimenti cautelari o non definitivi del TAR o del Consiglio di Stato caducati dalla pronuncia dell'adunanza plenaria”;

11. art. 5: *perché lo Stato italiano non ha garantito la libertà dei lavoratori della scuola di costituire organizzazioni nazionali come la ANIEF per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, avendo la legislazione nazionale pregiudicato questa libertà e operato attraverso la giurisdizione del Consiglio di Stato e della Cassazione in modo da pregiudicarla, addirittura vanificando le sentenze del Consiglio di Stato e le regole di legge e di contratto collettivo che riconoscevano i diritti dei lavoratori;*

12. art. 6 impegno n. 4; *“perché lo Stato italiano attraverso la sua legislazione e la sua giurisdizione non ha riconosciuto di fatto il diritto dei diplomati magistrali d'intraprendere azioni collettive attraverso la reclamante ANIEF in caso di conflitti d'interesse, perché l'azione collettiva esercitata, attraverso i suoi legali, nei giudizi individuali davanti ai giudici nazionali ordinari ed amministrativi, in Corte di giustizia Ue e in Corte*

costituzionale, è stata privata dei suoi effetti di tutela dei diritti, negati dal Consiglio di Stato e dalla Cassazione”;

13. art. 24: *“perché lo Stato italiano, come datore di lavoro e attraverso la sua legislazione e la sua giurisdizione, per decine di migliaia di docenti diplomati magistrali assunti a tempo indeterminato o a tempo determinato su posti vacanti in organico, non ha riconosciuto né il diritto di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell’organizzazione degli uffici pubblici o del servizio, né il diritto dei predetti lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione, impedendo, altresì, anche il diritto di ricorso davanti ad un organo imparziale”;*

14. articolo E in riferimento al presupposto che: *“Ciascuna delle violazioni della Carta Sociale Europea innanzi segnalate sono state commesse in combinato disposto con la violazione dell’articolo E della Carta Sociale Europea e dell’impegno dello Stato italiano di non discriminazione dei docenti diplomati magistrali, abilitati all’insegnamento nelle scuole primarie e dell’infanzia, ad essere immessi in ruolo a tempo indeterminato presso la pubblica amministrazione scolastica, rispetto al personale docente con diploma magistrale, già supplente iscritto nelle GAE e assunto a tempo indeterminato con decorrenza giuridica dal 1° settembre 2015 con il piano straordinario di immissione in ruolo di cui all’art.1, commi 98 e seguenti, della legge n.107/2015, che ha ottenuto sentenza definitiva dal Consiglio di Stato o dal TAR con riconoscimento stabile dell’inserimento nelle GAE”*

15. Tanto premesso, deve rilevarsi che le attuali esponenti ed interventrici sono docenti precarie “storiche” della scuola primaria/infanzia, in possesso

del diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002 nonchè di successivo titolo abilitante ed idonee a concorso ordinario nella scuola dell'infanzia/primaria è inclusa a pieno titolo nelle GAE.

Le esponenti hanno partecipato, altresì, al giudizio civile di cui all'ordinanza emessa dalla Cassazione, Sezioni Unite, N. 19679/2019 con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso delle diplomati magistrale entro l'a.s. 2001/2002 avverso la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 11/2017.

Va rilevato che con la predetta sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 11/2017 (confermata anche con successiva pronuncia A.P. CDS n. 5 del 27.2.2019) ha affermato che il solo diploma magistrale conseguito entro l'a.s. 2001/2002 è privo di valore abilitante ex se ed è insufficiente ai fini dell'inserimento *pleno jure* nelle graduatorie provinciali ad esaurimento (GAE).

16. Le esponenti avendo casualmente appreso dal sito *internet* dell'Associazione ANIEF della notizia del deposito del reclamo di cui si controverte espongono ed intervengono, per quanto necessario, a sostegno della regolarità dell'operato dello Stato Italiano contestando le deduzioni e conclusioni della reclamante associazione professionale e sindacale ANIEF.

Pertanto, in relazione al suddetto reclamo le attuali esponenti con il presente esposto evidenziano, in ogni caso, per quanto di loro interesse, la infondatezza del reclamo e la correttezza dell'operato dello Stato Italiano rappresentando quanto segue.

17. In *primis*, si espone, che oltre alla sentenza n. 11 del 20 dicembre 2017 del CDS riunito in Adunanza Plenaria che respingeva il riconoscimento del valore abilitante anche al “*solo*” titolo di studio, motivo principale dell’odierno reclamo collettivo, a seguito della proposizione di presunti inediti motivi di censura a cura degli assistiti della reclamante, il CDS si è nuovamente pronunciato sull’argomento ribadendo quanto già esposto nel 2017, azzerando in via definitiva ogni contrasto procedurale e di merito.

18. Infatti, con la nuova sentenza n. 5 pubblicata il 27.2.2019, la massima assise del Consiglio di Stato, ha confermato la totale infondatezza dell’interpretazione imperniata sulla piena ed esclusiva sufficienza *ex se* del valore abilitante, assoluto, del diploma magistrale, conseguito entro l’a.s. 2001/2002 ai fini dell’inserimento *pleno jure* nelle GAE.

19. Nel contempo, ha rilevato, l’orientamento favorevole alle aspettative delle insegnanti cd. “*precarie storiche*” come l’odierno interventore, inserito nelle GAE all’esito della legittima abilitazione all’insegnamento nella scuola dell’infanzia e primaria, acquisita a seguito dello sforzo profuso alla partecipazione a procedure idonee per l’acquisizione di un titolo qualificato, ulteriore, al menzionato titolo di studio quale il superamento di un concorso per titoli ed esami oppure di una sessione riservata d’esami.

20. Le plurime questioni di diritto scrutinate, sono state ampiamente motivate, in particolare, il CDS ha ribadito che la domanda di appello, violava principi cardini del processo amministrativo quali il *dies a quo* per l’impugnabilità dell’atto lesivo, ricondotto, erroneamente, da parte appellante, alla pronuncia di una sentenza che accertava l’illegittimità di esso atto lesivo, anziché alla sua piena conoscenza, con l’effetto di rimettere in termini i cointeressati rimasti acquiescenti.

21. Inoltre, il CDS non trascurava che sfuggiva all'erroneo assunto di parte appellante, che erano stati di gran lunga superati anche i sessanta giorni dalla pubblicazione della sentenza di annullamento del decreto ministeriale di aggiornamento delle GAE, ritenuto ostile, nella parte in cui non autorizzava l'inserimento delle appellanti.

22. Ulteriore profilo si rilevava in ordine alla natura giuridica dell'atto ministeriale impugnato D.M. n. 235/2014, infatti l'Ad. Plen., aveva definitivamente sancito l'insussistenza di una intrinseca natura normativa, essendo privo degli elementi essenziali che lo componevano ossia l'astrattezza, la generalità e l'innovatività e per l'effetto la non efficacia *erga omnes* della primogenita sentenza n. 1973/2015 che ne aveva disposto l'annullamento parziale.

23. In particolare, la menzionata sentenza, aveva annullato il decreto ministeriale n. 235/2014, nella parte in cui non consentiva, ai docenti in possesso del diploma magistrale abilitante (conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002), l'iscrizione anche nelle GAE.

24. Ebbene, il CDS ha correttamente adottato particolare rigidità quando ha ribadito che le sette precedenti sentenze dissimili, della sesta sezione del CDS, non potevano avere applicazione generalizzata ma il vincolo della decisione era circoscritto solo ed esclusivamente ai ricorrenti dei singoli procedimenti.

25. Il CDS, pertanto, ha chiarito la validità dell'interpretazione di merito del valore legale al diploma magistrale conseguito ante a.s. 2001/2002 con l'introduzione del diploma di laurea in scienze della formazione, stabilendo che solo le procedure idonee per l'acquisizione di un titolo qualificato, ulteriore, al menzionato titolo di studio quale il superamento di un

concorso per titoli ed esami ovvero il superamento di una sessione riservata d'esami, restavano idonee a superare il nuovo limite di accesso all'insegnamento costituito dall'assenza del diploma di laurea in scienze della formazione.

26. Altresì la ordinanza n. 19679/2019 della Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso dei ricorrenti diplomati magistrale entro l'a.s. 2001/2002 avverso la sentenza n. 11/2017 del CDS in composizione plenaria.

27. La Suprema Corte, riunita a Sezioni Unite in camera di consiglio, non ha ravvisato, infatti, alcun eccesso di potere giurisdizionale nel sindacato della massima assise del CDS, al contrario, ritenuto estrinsecato nell'ambito della normale attività di interpretazione della normativa.

28. Pertanto, nei limiti del diritto nazionale, diventa definitiva l'affermata insussistenza del diritto degli assistiti dell'associazione reclamante ad essere inseriti nella terza fascia delle GAE, con la preclusione del D.M. n. 235/2014, limitando l'accesso alla sola seconda fascia delle graduatorie d'istituto, in aderenza al parere del CDS n. 3813/2013 recepito dal DPR del 25.3.2014 e accolto dal ministero con il D.M. n. 353/2014, che prevedeva l'aggiornamento delle graduatorie d'istituto o di circolo per il triennio scolastico 2014/2017.

29. In ordine alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, la problematica sollevata veniva risolta nel diritto nazionale innanzi alla Suprema Corte con la Sent. n. 392/2012, che in aderenza al co. 5 dell'art. 36 del D.Lgs.vo n. 165/2001, sanciva il divieto di stabilizzazione del lavoratore e l'eventuale solo risarcimento del danno, comunque, da dimostrare a cura di ogni singolo dipendente.

30. La successiva Ordinanza n. 16226/2016 della Corte di Cassazione, interveniva nuovamente in ordine alla tematica e in particolare, se ribadiva il diritto del lavoratore al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative, nel contempo, rivisitava in parte l'orientamento in ordine al risarcimento del danno, infatti, sanciva l'esonero dell'onere probatorio nella misura e nei limiti di cui all'art. 32 co. 5 della legge del 4.11.2010 n. 183.

31. Al contrario, la menzionata nuova pronuncia, confermava che lì dove il dipendente era stato vittima dell'illegittima precarizzazione del rapporto d'impiego, non aveva diritto alla reintegra nei ruoli, in aderenza al rigoroso rispetto del principio costituzionale di cui al co. 3 dell'art. 97, assunto a presidio del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione, atteso che il reclutamento nei ruoli del personale non si caratterizza per essere cosiddetto "riservato" bensì "aperto" con le modalità tipiche del concorso.

32. Veniva acclarato, pertanto, il divieto di conversione in contratto a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro a termine "cd. abusivi" in ordine ai quali, comunque, lo Stato Italiano ha altresì previsto specifici interventi normativi di ristoro con la Legge n. 107/2015 cd. "Buona scuola", con cui l'amministrazione, ha attuato un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato, per oltre centomila posti, a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016.

33. In conclusione, lo Stato italiano, non è venuto meno ai propri impegni, infatti, non si denota alcun assunto trattamento discriminatorio nei confronti dei docenti in possesso del solo diploma magistrale conseguito con il vecchio ordinamento entro l'anno scolastico 2001/2002, atteso che

gli erronei principi di diritto enunciati dalle precedenti sentenze del CDS, sono stati rivisitati in sede di adunanza plenaria e fondati su ragioni oggettive, anche a tutela dell'interesse pubblico nell'ambito di una più ampia evoluzione del settore normativo tendente al reclutamento di personale sempre più qualificato.

34. Ad ogni buon conto nel ritenere corretti i licenziamenti intervenuti sulla base della sottoscrizione di contratti provvisti dell'apposizione della clausola risolutiva, per effetto del negativo esito del giudizio di merito, e il conseguente depennamento dalle GAE, lo Stato Italiano ha previsto comunque nuovi specifici interventi normativi di ristoro con percorsi alternativi ai concorsi ordinari di reclutamento, cosiddetti "riservati" e "non selettivi", per l'accesso ai ruoli (c.f.r.: D.D.G. n. 1456 del 7.11.2018; D.D.G. n. 497 del 21.4.2020 - D.D.G. 510 del 23.4.2020), che hanno salvaguardato il solo requisito del triennio di servizio in gran parte in possesso delle assistite dell'odierna reclamante.

35. Infine, alcun diretto rilievo agli interessi degli attuali esponenti ed interventori assumono le rivendicazioni della reclamante in ordine ai lamentati limiti frapposti all'organizzazione, rappresentanza e difesa di diritti collettivi dei lavoratori della scuola a difesa dei loro interessi economici e sociali esercitati attraverso la stessa associazione reclamante ANIEF, si legge, negati dal CDS e dalla Cassazione.

--- o O o ---

Tutto quanto sopra espresso e ritenuto, in acquisizione agli atti procedurali del presente esposto e/o gli esponenti e/o interventori concludono affinché, *contraris rejectis*, l'Ecc.mo Comitato Europeo dei Diritti Sociali Voglia rigettare il reclamo collettivo dell'associazione ANIEF.

Si allegano:

1. reclamo collettivo ANIEF del 28.1.2018;
2. sentenza CDS Ad. Plen. n. 5 del 27.2.2019;
3. ordinanza n. 19679/2019 Corte di Cassazione Sezioni Unite;

Lì

Avv. Roberto Scognamiglio

Avv. Angela D'Andrea

Avv. Enrico Romano