



AVVOCATURA DELLO STATO

Via degli Arazzieri, 4

50129 FIRENZE

FAX 055 462555, *ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it*

CT 1505/22

Avv. Gambini

CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

Sezione Lavoro

Ricorso in appello

per

il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora **Ministero dell'Istruzione e del Merito**; c.f. 80185250588), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato (c.f. 80039250487), presso i cui uffici in Firenze, via degli Arazzieri, 4, è legalmente domiciliato (fax: 055 472555; p.e.c.: *ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it*)

contro

Bambacaro Maria Luisa (c.f. BMBMLS67L52H703J) rappresentata e difesa dall'Avv. Antonio Rosario Bongarzone (c.f. BNGNNR65E08I838T) e dall'Avv. Paolo Zinzi (c.f. ZNZPLA88L16D810T) presso i quali è elettivamente domiciliata come in indirizzo telematico (pec: *avvantoniorosario.bongarzone@pecavvocatifrosinone.it*; *avv.paolozinzi@pecavvocaticassino.it*)

avverso e per la riforma

della **sentenza n. 277/2024** pubblicata in data 11.6.2024, resa *inter partes* dal Tribunale di Pisa, Sezione Lavoro (Dr.ssa De Luca), nella causa avente R.G. 1182/2021.

In data 4.6.2020 Bambacaro Maria Luisa conseguiva titolo di specializzazione sul sostegno in Romania.

In data 15.7.2020 presentava domanda di immissione nelle graduatorie provinciali di Pisa per le supplenze per la classe di concorso, finalizzate all'immissione in ruolo, ex art. 59, D.L. 73/2021, "ADSS – sostegno nella scuola secondaria di secondo grado", con contestuale domanda di riconoscimento del titolo di formazione professionale conseguito in Romania.

In data 27.8.2021, l'Amministrazione pubblicava la graduatoria provinciale scolastica nella quale veniva inserita al numero 21 la ricorrente, inserimento effettuato "con riserva" in quanto in attesa del riconoscimento del titolo.

A seguito della pubblicazione delle graduatorie, essendo inserita con riserva non veniva disposta l'immissione in ruolo dell'odierna appellata per la relativa classe di concorso, ma la cattedra veniva assegnata a docenti collocati in posizione di graduatoria inferiore.

In data 8.9.2021, l'Amministrazione comunicava a Bambacaro Maria Luisa l'assegnazione dell'incarico a tempo determinato, con contratto fino al termine delle attività didattiche, per l'insegnamento "ADSS – Sostegno Scuola Secondaria di secondo grado" sulla sede "F. Buonarroti", precisando che il contratto in oggetto, a differenza di quello stipulato ai sensi dell'art. 59, D.L. 73/2021, non era finalizzato all'immissione in ruolo.

Con ricorso notificato al Ministero in epigrafe in data 17.5.2022, Bambacaro Maria Luisa adiva il Tribunale di Pisa, Sezione lavoro, deducendo la violazione del principio dello scorrimento della graduatoria, formulando le seguenti conclusioni:

"...disapplicare il provvedimento di assegnazione delle sedi per la classe di concorso "ADSS – sostegno nelle scuole secondarie di secondo grado" ed adottare ogni provvedimento utile alla tutela dell'istante anche ordinando l'immissione in ruolo della docente indicato nella domanda in luogo di quella assegnata a docenti aventi punteggio inferiore a quello della ricorrente ovvero secondo la sede ritenuta di giustizia anche secondo le sedi vacanti e disponibili.

In ogni caso, con vittoria di spese e competenze del presente giudizio, oltre IVA e CPA e spese generali, come per legge da distrarsi in favore dei procuratori antistatari per anticipo fattone".

Si costituiva ritualmente in giudizio il Ministero resistente, eccependo l'infondatezza nel merito delle avverse pretese.

Il Tribunale di Pisa, Sezione lavoro, con sentenza n. 277/2024 accoglieva il ricorso, accertando il diritto dell'odierna appellata ad accedere al meccanismo straordinario di reclutamento *ex art. 59 D.L. 73/2021* con i relativi effetti, compensando le spese di lite.

Nei confronti della predetta sentenza, ingiusta e lesiva degli interessi dell'Amministrazione, con il presente atto il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora Ministero dell'Istruzione e del Merito) propone appello per i seguenti

motivi

Il giudice di primo grado ha ritenuto meritevole di accoglimento l'avverso ricorso sulla base della seguente motivazione: *“La ricorrente è in possesso di titolo di specializzazione sul sostegno conseguito in Romania ed ha inoltrato al Ministero dell'Istruzione domanda di riconoscimento del titolo.*

In ordine ai titoli conseguiti all'estero il Consiglio di Stato, a seguito di ricorso proposto da una serie di soggetti, con la pronuncia n. 4825/20 del 29.7.2020 ha ordinato al Ministero dell'Istruzione di procedere “... unicamente ... alla verifica che, per il rilascio del titolo di formazione ottenuto in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti, la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno” Nelle more la ricorrente è stata anche assegnataria di una supplenza annuale su posto di sostegno. Tutto ciò è legittimo ed è coerente con i principi in tema di inserimento con riserva nelle graduatorie, cosa che, come noto, attribuisce all'interessato il diritto di ottenere gli incarichi spettantele in base al punteggio con cui è collocato in graduatoria. Del resto, l'O.M. 60/2020, all'art. 7 co. 4 lettera e, dispone che “qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero, ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda alla Direzione generale competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo”. La stessa previsione normativa da ultimo richiamata non distingue i requisiti necessari ai fini dell'iscrizione nelle GPS da quelli utili per l'iscrizione nei corrispondenti elenchi aggiunti, dovendosi intendere che, per entrambi, possa essere consentita l'iscrizione, “anche con riserva di accertamento del titolo, (di) coloro che conseguono il titolo di abilitazione o di specializzazione entro il 31 luglio 2021.” Infatti, il D.L. 73/2021 del 25.5.2021, convertito in L. n. 106/2021, il quale all'art. 59, comma 4, disponeva che “in via straordinaria, esclusivamente per l'anno scolastico 2021/2022, i posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili che residuano dopo le

immissioni in ruolo ai sensi dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo, salvi i posti di cui ai concorsi per il personale docente banditi con decreti del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione nn. 498 e 499 del 21 aprile 2020, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, 4a serie speciale, n. 34 del 28 aprile 2020, e successive modifiche, sono assegnati con contratto a tempo determinato, nel limite dell'autorizzazione di cui al comma 1 del presente articolo, ai docenti che sono iscritti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze di cui all'articolo 4, comma 6-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, per i posti comuni o di sostegno, o negli appositi elenchi aggiuntivi ai quali possono iscriversi, anche con riserva di accertamento del titolo, coloro che conseguono il titolo di abilitazione o di specializzazione entro il 31 luglio 2021". La normativa di riferimento era quindi chiara nell'attribuire al docente iscritto in graduatoria con riserva di accertamento del titolo la possibilità di risultare destinatario della proposta di assunzione. Si ritiene che l'apposizione della dicitura "con riserva" abbia la finalità di rimarcare la natura provvisoria, e non definitiva, dell'inserimento stesso, condizionato all'esito del giudizio di merito, ma finché l'inserimento permane non può escludere il docente ammesso con riserva da tutte le opportunità offerte dalla p.a. ai docenti inseriti in tale graduatoria, al netto del fatto che tutte le opportunità e i contratti stipulati sono sottoposti alla condizione risolutiva del positivo accertamento del titolo. E' quindi incoerente la tesi del Miur secondo cui l'ordine di iscrizione del ricorrente nelle graduatorie "con riserva" sarebbe stato adempiuto con il mero formale inserimento del docente in esse, senza diritto alla partecipazione a tutte le opportunità previste per i docenti iscritti in tale graduatoria. La "riserva" ha la mera funzione di condizionare l'inserimento nelle graduatorie al successivo accertamento del titolo. L'espressione "con riserva" non può invece essere intesa nel senso di limitare o addirittura escludere gli effetti sostanziali dell'inserimento nelle graduatorie, pena l'inutilità dell'inserimento. Certamente, i tempi del procedimento amministrativo per il riconoscimento della qualifica non possono riverberarsi negativamente sui diritti del docente. Ma la ricorrente veniva ingiustificatamente esclusa dall'elenco dei docenti aventi diritto ad accedere al meccanismo straordinario di reclutamento ex art. 59 cc. 4 ss. del DL n. 73/2021, pur avendo trasmesso regolare istanza. E' allora evidente che tale provvedimento è illegittimo, poiché in base alla normativa sopra richiamata il docente, essendo in attesa della decisione sul riconoscimento o meno del titolo estero, era stato inserito con riserva nelle graduatorie

ed aveva diritto ad accedere al meccanismo straordinario di reclutamento ex art. 59 cc. 4 ss. del DL n. 73/2021, avendo trasmesso regolare istanza.

Ne consegue che, avendo l'Amministrazione con la precedente o.m. n. 60 del 2020 consentito l'iscrizione con riserva nelle GPS a coloro che, abilitati all'estero, avessero presentato la domanda di riconoscimento in base al d.lgs. 206 del 2007 nei termini ivi previsti, tale possibilità non possa se non essere estesa anche ai fini dell'iscrizione, sempre con riserva, negli elenchi aggiuntivi, stante peraltro la clausola di rinvio di cui all'art. 7 dell'anzidetto decreto ministeriale all'o.m. n. 60 del 2020 per tutto quanto ivi non disciplinato.

Deve aggiungersi che nelle more è intervenuta la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 29.12.22 che ha ribadito il principio per cui «spetta al Ministero competente verificare se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze attestates dal diploma rilasciato da altro Stato o la qualifica attestata da questo, nonché l'esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, soddisfino, anche parzialmente, le condizioni per accedere all'insegnamento in Italia, salva l'adozione di opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 della Direttiva 2005/36/CE».

In particolare in relazione al riconoscimento del titolo rumeno "Con specifico riferimento agli insegnanti di sostegno, poi, si deve qui rilevare come la giurisprudenza di questo Consiglio abbia già osservato, in modo del tutto condivisibile, come un analogo provvedimento di rigetto dell'istanza adottato dal Ministero sia illegittimo per difetto di motivazione in quanto si limita esclusivamente a richiamare, in astratto, le differenze che esisterebbero tra Romania e Italia nel quomodo dell'erogazione del servizio pubblico dell'insegnamento di sostegno."

Il Ministero deve dunque esaminare le istanze di riconoscimento del titolo formativo conseguito in Romania, tenendo conto dell'intero compendio di competenze, conoscenze e capacità acquisite, e verificando che «la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno».

Né confligge con il suddetto principio la pronuncia da ultimo espressa dal Consiglio di Stato.

Il ricorso deve trovare accoglimento, le spese possono compensarsi stante la novità della questione.

La decisione è ingiusta ed errata per le seguenti ragioni.

1) La sentenza di primo grado è errata nella parte in cui, in conclusione, afferma che l'odierna appellata *“essendo in attesa della decisione sul riconoscimento o meno del titolo estero ... aveva diritto ad accedere al meccanismo straordinario di reclutamento ex art. 59 co. 4 ss del D.L. n. 73/2021, avendo trasmesso regolare istanza”*.

Tale diritto è escluso non solo dalla *ratio* stessa dell'istituto della ammissione con riserva, prevista dall'O.M. 60/2020 (doc. 1) e poi ulteriormente esplicitata dall'O.M. 122/2022 (doc. 2), di cui si dirà nel prosieguo, ma soprattutto da quanto previsto dall'art. 59, comma 4, del D.L. n. 73/2021.

Tale disposizione, infatti, prevede che *“i posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili che residuano dopo le immissioni in ruolo ... sono assegnati con contratto a tempo determinato, nel limite dell'autorizzazione di cui al comma 1 del presente articolo, ai docenti che sono iscritti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze di cui all'articolo 4, comma 6-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, per i posti comuni o di sostegno, o negli appositi elenchi aggiuntivi ai quali possono iscriversi, anche con riserva di accertamento del titolo, coloro che conseguono il titolo di abilitazione o di specializzazione entro il 31 luglio 2021”*.

La disposizione ammette al meccanismo straordinario di reclutamento due categorie di soggetti: i docenti iscritti nella prima fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze e quelli iscritti negli appositi elenchi aggiuntivi (in quest'ultima ipotesi sono compresi anche quelli iscritti con riserva di accertamento del titolo di abilitazione o specializzazione).

Il giudice di prime cure afferma erroneamente che la Barbacaro avrebbe avuto diritto di essere ammessa a tale procedura straordinaria di reclutamento proprio in ragione dell'ultimo periodo del comma 4, nella parte in cui fa riferimento ai docenti iscritti negli elenchi aggiuntivi anche con riserva di accertamento del titolo.

L'odierna appellata tuttavia, risultava inserita con riserva nella prima fascia delle graduatorie provinciali. Dunque, rientra nell'ipotesi contemplata nella prima parte della disposizione, che **non fa alcun riferimento, ai fini dell'immissione in ruolo, ai docenti inseriti con riserva.**

Il riferimento all'iscrizione con riserva è previsto dalla legge esclusivamente per quei docenti iscritti negli elenchi aggiuntivi che siano in attesa dell'accertamento del titolo di abilitazione o specializzazione. Si tratta di una ipotesi ben diversa da quella in cui versa la Barbacaro, che è in attesa del riconoscimento di un titolo conseguito all'estero

(e che, in ogni caso, non è iscritta negli elenchi aggiuntivi bensì nella prima fascia della graduatoria provinciale). Riconoscimento che, come è evidente, richiede una procedura più lunga e che involge valutazioni discrezionali dell'Amministrazione. È del tutto giustificata, dunque, una diversità di trattamento tra i docenti iscritti nella prima fascia con riserva perché in attesa di riconoscimento del titolo conseguito all'estero e quelli, invece, iscritti negli elenchi aggiuntivi in attesa dell'accertamento del titolo conseguito: solo questi ultimi sono ammessi ad accedere al meccanismo straordinario di reclutamento dell'art. 59 comma 4 del D.L. sovracitato.

Né in contrario potrebbe argomentarsi, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, dal disposto dell'art. 7, comma 4, lett. 3 dell'O.M. 60/2020: sul punto si tornerà nel prosieguo.

L'odierna appellata, dunque, non risulta titolare del diritto ad essere ammessa al meccanismo straordinario di cui sopra, in ragione della lettera della legge che non vi ricomprende i docenti iscritti nella prima fascia della graduatoria provinciale con riserva di riconoscimento del titolo conseguito all'estero.

In violazione dell'art. 59 comma 4 del D.L. 73/2001, successivamente convertito in legge, pertanto, il giudice di primo grado ha erroneamente dichiarato la sussistenza del diritto di Bambacaro Maria Luisa all'immissione a ruolo con riserva, quando, essendo la stessa inserita nella graduatoria di prima fascia con riserva perché in attesa di riconoscimento del titolo conseguito all'estero, non aveva alcun diritto in tal senso.

2) La statuizione del giudice di primo grado con cui è stata affermata che il docente iscritto in graduatoria con riserva di accertamento del titolo abbia la *“possibilità di risultare destinatario della proposta di assunzione”*, oltre che incompatibile con il disposto dell'art. 59 comma 4 del D.L. 73/2021, successivamente convertito in legge, è altresì incompatibile con l'O.M. 60/2020 e con la successiva O.M. 112/2022, la quale la esclude *expressis verbis*: dall'art. 7 comma 4, lett. e dell'O.M. 60/2022, per quanto di interesse, dispone che *“Qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero e riconosciuto dal Ministero, devono essere altresì indicati gli estremi del provvedimento di riconoscimento del titolo medesimo; qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero, ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda alla Direzione generale competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo”*; ancor più

chiaramente, il medesimo articolo della successiva O.M. 112/2022, alla predetta previsione aggiunge che *“L’inserimento con riserva non dà titolo all’individuazione in qualità di avente titolo alla stipula di contratto; in attesa dello scioglimento della riserva, l’aspirante è inserito in graduatoria nella fascia eventualmente spettante sulla base dei titoli posseduti pleno iure”*.

Quest’ultima disposizione espressa, seppur non applicabile nel caso di specie, esplicita ciò che è già implicitamente previsto nella stessa O.M. 60/2020 e chiarisce la *ratio* della previsione dell’inserimento in graduatoria “con riserva”. L’iscrizione in graduatoria con riserva di riconoscimento del titolo conseguito all’estero, infatti, ha come *ratio* **la cristallizzazione della posizione ottenuta dal soggetto interessato, al fine di permettergli di godere dei vantaggi che da tale posizione derivano (i.e. la stipula del contratto con l’immissione il ruolo), al momento dello scioglimento positivo della riserva.**

Non comprende, invece, il diritto alla stipula del contratto, che deriva esclusivamente dal riconoscimento del titolo conseguito all’estero.

Tali effetti, opportunamente esplicitati nella O.M. 122/2022, sono, in ogni caso, già implicitamente previsti nella precedente ordinanza ministeriale.

Il Consiglio di Stato ha più volte offerto una lettura dell’ordinanza ministeriale volta ad evidenziare come l’inserimento in graduatoria con riserva, in attesa di riconoscimento del titolo conseguito all’estero, è una misura organizzativa che svolge, per il candidato, una utile funzione “prenotativa”, ma *“che, di per sé, non è sufficiente a consentire lo svolgimento dell’attività professionale, perché questo sarà possibile solo dopo che l’amministrazione dello stato ad quem abbia verificato l’idoneità dell’aspirante”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, 5.3.2024 n. 2177, doc. 3).

Infatti, il mero possesso del titolo non è sufficiente a permettere al candidato di svolgere l’attività professionale, che è, invece, subordinata alla verifica delle competenze dello stesso e all’equipollenza del titolo conseguito all’estero rispetto a quello nazionale.

Dunque, ad impedire la possibilità per la candidata iscritta in graduatoria con riserva di stipulare il contratto è proprio l’assenza dei presupposti abilitanti lo svolgimento dell’attività lavorativa. Tale situazione sussiste fino a che non interviene il riconoscimento del titolo da parte dell’Amministrazione competente, mediante una valutazione discrezionale che deve necessariamente precedere, e non può seguire, l’inizio dell’attività professionale.

Tale conclusione, peraltro, è coerente con la natura cautelare dell'istituto della iscrizione in graduatoria con riserva: la tutela cautelare mira esclusivamente a cristallizzare la situazione processuale e non a superarla (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 15.06.2015, n. 2917), ma non può attribuire al ricorrente un vantaggio che non potrebbe ottenere in sede di accertamento nel merito.

Lo stesso principio deve essere esteso al caso di specie: il mero possesso nel titolo non è di per sé sufficiente a consentire lo svolgimento dell'attività professionale, ma è necessaria una valutazione delle competenze, delle conoscenze e delle capacità acquisite, nonché la verifica che la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno, ai fini del riconoscimento del titolo abilitativo conseguito all'estero (cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. III bis, 13.3.2024, n. 5143).

Alla luce di quanto sopra esposto, appare evidente come l'iscrizione in graduatoria svolga la funzione di assicurare al candidato la cristallizzazione della posizione, al fine di permettergli di ottenere le utilità che da essa conseguono al momento dello scioglimento positivo della riserva. Prima di tale momento, **non sussiste il diritto del candidato alla stipula del contratto**: opinando diversamente, si ammetterebbe lo svolgimento di una attività professionale, peraltro al servizio della Pubblica Amministrazione, in assenza dei requisiti necessari.

Erra, dunque, il giudice di primo grado anche quando afferma che *“è ... incoerente la tesi del MIUR secondo cui l'ordine di iscrizione del ricorrente nelle graduatorie “con riserva” sarebbe stato adempiuto con il mero formale inserimento del docente in esse, senza diritto alla partecipazione a tutte le opportunità previste per i docenti iscritti in graduatoria. La “riserva” ha la mera funzione di condizionare l'inserimento nelle graduatorie al successivo accertamento del titolo. L'espressione “con riserva” non può invece essere intesa nel senso di limitare o addirittura escludere gli effetti sostanziali dell'inserimento nelle graduatorie, pena l'inutilità dell'inserimento”*.

Il giudice di primo grado, giova ribadire, non pare aver colto la *ratio* dell'O.M. 60/2020, che, nella parte in cui ammette l'iscrizione in graduatoria con riserva dei docenti in attesa di riconoscimento del titolo conseguito all'estero, opera un bilanciamento tra l'interesse del docente a mantenere la propria posizione in graduatoria nelle more del procedimento amministrativo e la necessità **che la popolazione scolastica, specie se caratterizzata da profili di fragilità e/o disabilità, venga assistita nel proprio percorso didattico da docenti di comprovata capacità e competenza**.

Tale bilanciamento è stato adeguatamente risolto dall'art. 7 comma 4, lett. e dell'O.M. 60/2022, e, ancor più chiaramente, dal medesimo articolo della successiva O.M. 112/2022, che, in aggiunta alla predetta previsione, dispone espressamente che *“L’inserimento con riserva non dà titolo all’individuazione in qualità di avente titolo alla stipula di contratto; in attesa dello scioglimento della riserva, l’aspirante è inserito in graduatoria nella fascia eventualmente spettante sulla base dei titoli posseduti pleno iure”*.

Non si può affermare, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice delle prime cure, che la mera iscrizione in graduatoria senza il diritto alla stipula del contratto determini *“l’inutilità dell’inserimento”* (così in sentenza), alla luce di quanto sopra affermato.

L’opportunità del bilanciamento di interessi operato dalle ordinanze ministeriali n. 60/2020 e 122/2022 ha trovato conforto in pressoché tutta la giurisprudenza, civile e amministrativa, di rilievo, intervenuta sulla materia: ***“Il conferimento dell’incarico e la relativa stipulazione del contratto dipendono dall’effettivo riconoscimento del titolo abilitativo conseguito all’estero, risulta conforme tanto ai principi di imparzialità e buon andamento di cui all’art.97 Cost., quanto alla disciplina nazionale di recepimento delle direttive europee in materia di riconoscimento, per l’accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell’Unione europea nella parte in cui si consente al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente; Considerato, ancora, che tale previsione è finalizzata a prevenire il possibile grave nocumento che si potrebbe prospettare sia nei riguardi dei discenti coinvolti, sia nei confronti degli altri docenti concorrenti iscritti (senza riserva) in graduatoria, qualora a questi ultimi fossero preferiti per il conferimento del conteso incarico di docenza soggetti che, poi, si rivelassero, in realtà, in possesso di un titolo non idoneo”*** (Cons. St., sez. VII, 5 settembre 2022, n. 4340; *Id.*, 5 settembre 2022, n. 4411).

Anche il TAR Lazio ha ritenuto che *“in tal modo l’amministrazione effettua un bilanciamento, non manifestamente irragionevole né sproporzionato, tra i seguenti interessi: 1) da un lato, l’interesse allo svolgimento dell’attività lavorativa sussistente in capo agli insegnanti che hanno conseguito all’estero un titolo in attesa di riconoscimento; 2) dall’altro lato, l’interesse dei discenti a ricevere un sostegno didattico qualificato e l’interesse degli insegnanti ammessi senza riserva a svolgere attività lavorativa senza essere superati in graduatoria dagli ammessi con riserva. Tali ultimi interessi, quantitativamente e qualitativamente superiori rispetto al primo (in particolare*

l'interesse dei discenti intercetta i diritti fondamentali alla salute e all'istruzione, trattandosi di minori con patologie anche gravi), verrebbero compromessi nel caso in cui gli ammessi con riserva potessero stipulare contratti e risultassero poi, all'esito del procedimento di riconoscimento, possessori di un titolo non idoneo all'insegnamento di sostegno o non superassero comunque le misure compensative prescritte” (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. IV bis, 13 gennaio 2023, n. 636; id., 9 dicembre 2022, n. 16533), chiarendo altresì che “l'impossibilità per coloro che sono in attesa del riconoscimento del titolo di stipulare contratti non contrasta neanche con il diritto europeo. Ed infatti, come peraltro ammesso dalla stessa ricorrente, la direttiva 2005/36/CE, con riferimento alla professione di docente, non contempla un sistema di riconoscimento automatico, lasciando all'amministrazione un margine valutativo anche ai fini della imposizione di eventuali misure compensative o dell'accesso solo parziale alla professione regolamentata; con l'ulteriore conseguenza che il predetto riconoscimento ha carattere costitutivo del diritto all'esercizio della professione nel Paese ospitante e l'interessato non può pretendere, in mancanza dello stesso, di esercitare l'attività professionale” (cfr. anche id., 12 dicembre 2022, n. 16642).

L'operato dell'Amministrazione, dunque, non si palesa in alcun modo incoerente né illegittimo: alla luce del disposto dell'art. 59 del D.L. 73/2021, successivamente convertito in legge, dell'art. 7, comma 4, lett. e dell'O.M. 60/2020 e dell'art. 7, comma 4, lett. e dell'O.M. 112/2022, come correttamente interpretati dalla giurisprudenza, non può affermarsi il diritto all'immissione in ruolo dei soggetti iscritti in graduatoria con riserva di riconoscimento del titolo conseguito all'estero

3) Con riferimento alla parte della sentenza impugnata in cui si afferma che *“il Ministero deve dunque esaminare le istanze di riconoscimento del titolo formativo conseguito in Romania, tenendo conto dell'intero compendio di competenze, conoscenze e capacità acquisite, e verificando che la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno”*, si osserva che, benché tale affermazione non paia affermare in alcun modo la validità del titolo conseguito all'estero dall'odierna appellata, ove tale affermazione dovesse essere intesa come statuizione sulla sussistenza e la validità del titolo conseguito all'estero dalla Bambacaro e sulla conseguente sussistenza del diritto all'immissione in ruolo in base al meccanismo di reclutamento di cui all'art. 59, comma 4 del D.L. n. 73/2021, tale statuizione risulterebbe errata.

Infatti, nel caso di specie manca un presupposto essenziale ai fini dell'immissione in ruolo in base al predetto meccanismo di reclutamento, ovvero il riconoscimento del titolo conseguito all'estero, di cui l'odierna appellata non è ad oggi titolare e sulla cui valutazione deve pronunciarsi l'Amministrazione competente.

Non vi è in atti alcuna prova della sussistenza del diritto della Bambacaro al riconoscimento del titolo conseguito all'estero.

È noto che per il riconoscimento in Italia del titolo conseguito all'estero deve essere verificato se il relativo rilascio sia stato preceduto o meno dalla frequentazione di un corso che presenti caratteristiche che lo rendono equiparabile a quello italiano, fermo restando il superamento delle misure compensative all'uopo predisposte.

Coloro che conseguano il titolo all'estero e vogliano esercitare in Italia la professione di docente possono chiedere il riconoscimento del titolo professionale ai sensi della direttiva 2013/55/UE, recepita in Italia con il D.lgs. 15/2016, che ha modificato il D.lgs. 276/2007.

Trattasi, come chiarito dalla giurisprudenza sopra richiamata, di disposizioni interne del tutto coerenti con dettato eurounitario, prive di qualsiasi risvolto discriminatorio e destinate, piuttosto, a consentire l'accertamento dei presupposti per assicurare a tutti gli interessati parità di trattamento.

A fronte del mancato riconoscimento, allo stato, del titolo estero da parte dell'Amministrazione, non potrebbe certo affermarsi la sussistenza nel caso di specie dei presupposti per tale riconoscimento, posto che l'odierna appellata nemmeno ha allegato le caratteristiche del percorso seguito all'estero, con la conseguenza che il giudice di primo grado non avrebbe in alcun modo potuto affermare il riconoscimento e la validità in Italia.

Ove la statuizione del Tribunale sopra riportata fosse ritenuta interpretabile in tale senso, sarebbe dunque errata, non sussistendo i presupposti giuridici e di fatto per affermare la validità del titolo in Italia.

Con riguardo alla posizione ministeriale, significativo risulta il contenuto della nota MUR prot. 25348 del 17.8.2021, che, riferita proprio alle abilitazioni per l'insegnamento nel sostegno conseguite in Romania, è da ritenersi estensibile al conseguimento delle abilitazioni per l'insegnamento in altre discipline. La suddetta nota avente ad oggetto *“Corsi spagnoli e rumeni specializzazione nel sostegno agli alunni disabili”*, così precisa: *“Quanto all'aspetto sostanziale: il “certificat” o “adeverinta” posseduti dai richiedenti, non compaiono nel quadro delle qualifiche dei titoli rumeni di cui al sito ufficiale curato*

dal Governo rumeno ENIC-NARIC Romania alla voce “Qualifications Framework”. Dovrà, pertanto, dimostrarsi dai singoli richiedenti che il corso al termine del quale è rilasciato il “certificat” sia ad ordinamento didattico nazionale, a quale ciclo di studi appartenga tra i tre delineati dal Processo di Bologna, sia titolo ufficiale e abbia valore legale in tutto il territorio rumeno. Dovrà, inoltre, dimostrarsi che tale “certificat” sia sufficiente ed esclusivo titolo per l’insegnamento di sostegno agli alunni disabili, per quale materia e classe di concorso cui raffrontare il “certificat” con titolo italiano e per quale grado di scuola, posto che in Italia non sussiste alcun titolo di specializzazione nell’insegnamento di sostegno di tipo “generalista” che preveda competenze formative vevoli per ogni classe di concorso e per ogni grado di scuola, cui eventualmente comparare tale “certificat.” Occorre inoltre dimostrare quante presenze in loco sono state effettuate in un anno, (data la frequenza full time dichiarata nel diploma supplement), quanti e quali laboratori tecnici sono stati frequentati e in quali scuole si sia svolto il tirocinio professionalizzante e per quanto tempo. Come noto non sono ammissibili frequenze da remoto. Non sono valutabili gli “adeverinta” (cioè certificati provvisori) finché non sopravvenga il “certificat”. Occorre, ancora, esibire un certificato di conoscenza della lingua rumena, posta la specificità del corso che richiede ottima padronanza della lingua rumena. - Quanto all’aspetto formale: non risultano osservate le formalità atte a conferire valore legale ai certificati amministrativi esteri in conformità agli articoli 33 e 18 del DPR n. 445/2000. Infine, posto che il giudice del TAR Lazio con sentenza n. 78885 del 5 luglio 2021 (All. 1) ha inquadrato la fattispecie nell’art. 3, co. 1 lett.a) del DPR n. 189/2009, di competenza esclusiva del MUR, sarà, comunque “l’amministrazione interessata” (come ivi definita) a dover far pervenire la domanda per la valutazione del titolo. Allo stato, pertanto, le istanze dei diretti interessati sono improcedibili. Nell’attesa di ricevere le suddette istanze, si preannuncia che la ricostruzione operata dal giudice prevede la sola valutazione del titolo o corso per la definizione del punteggio nelle graduatorie definitive in esito a concorsi pubblici. Di conseguenza, l’eventuale riconoscimento dello scrivente Ufficio non comporta la validità del medesimo come requisito di accesso alle GPS nei relativi elenchi degli insegnanti di sostegno o a concorso di reclutamento ma solo come titolo ulteriore rispetto a quelli richiesti come requisiti di accesso al pubblico impiego, soggetti, questi ultimi, alla disciplina recata dall’art. 38 del decreto legislativo n. 165/2001, dal giudice radicalmente esclusa”.

La decisione non potrà, dunque, che essere annullata ovvero riformata, con conseguente reiezione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Istanza per l'autorizzazione alla notifica ai controinteressati in forme particolari ex artt. 150 e 151 c.p.c.

Atteso che nel giudizio di primo grado per garantire il contraddittorio con tutti gli aspiranti alla graduatoria, controinteressati, in considerazione dell'elevato numero degli stessi era stata richiesta dalla ricorrente la notifica ai sensi degli artt. 150 e 151 c.p.c. mediante la pubblicazione del ricorso e del decreto di fissazione di udienza sul sito internet dell'Amministrazione, richiesta accolta dal giudice di primo grado, si formula la medesima richiesta con riferimento alla notifica dell'odierno appello.

Per i predetti motivi, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora Ministero dell'Istruzione e del Merito), come in epigrafe rappresentato e difeso,

RICORRE

all'intestata Corte di Appello, Sezione lavoro, affinché la stessa voglia accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

voglia la Corte di Appello adita, in riforma della sentenza impugnata e previa fissazione dell'udienza di discussione, autorizzata la notifica ai controinteressati nelle forme di cui agli artt. 150 e 151 c.p.c. come da istanza sopra formulata, in accoglimento dell'appello proposto, rigettare integralmente le domande proposte da Bambacaro Maria Luisa nei confronti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora Ministero dell'Istruzione e del Merito).

Vinte le spese di entrambi i gradi di giudizio.

Ai fini del contributo unificato, si dichiara che la causa è di valore indeterminabile, che il contributo unificato è pari ad € 777,00 e che le spese sono prenotate a debito ex art. 158 D.P.R. 115/02.

Si fa riserva di produrre il fascicolo di parte del giudizio di primo grado e si producono la sentenza impugnata ed i seguenti documenti;

- 1) O.M. 60/2020;
- 2) O.M. 122/2022;

3) Sentenza Consiglio di Stato sez. VII - 05/03/2024, n. 2177.

Firenze, 30.9.2024

L'Avvocato dello Stato

Michele Gambini