

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

Via Ottaviano, 9, 00192 Roma  
 (St. Legale Avv. Salvatore Russo)  
 Tel. 3472507521 - Fax 0916419038  
 Email: fabio.ganci71@gmail.com  
 Email: avvocato@waltermiceli.com

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
 PER IL LAZIO - SEDE DI ROMA  
 RICORSO  
 CON ISTANZA DI MISURE CAUTELARI**

Per i sig.ri

| <b>Nominativo Ricorrente</b>                  | <b>Provincia d'inserimento nella II e/o III fascia G.I</b> | <b>Classe/I Concorsuale/I di Abilitazione/i</b> |
|---|--|---|
| ALBERGO ETTA LUCIA, C.F. LBRTL80T53G580H      | ROMA   | A-46; A-45; A-21                                |
| BERTOLI EMANUELA, C.F. BRTMNL75M41F839K       | PARMA  | AAAA; EEEE; AB24; AB25                          |
| BLASI MARIA ANGELA, C.F. BLSMNG84D51G942C     | SALERNO  | AAAA; EEEE                                      |
| BRUNO SILVIA, C.F. BRNSLV74M66C361Z           | TARANTO  | EEEE  |
| CAPONE CONCETTA, C.F. CPNCCT83D55F152Y        | CATANIA  | EEEE  |
| CASTORINA ROSANNA, C.F. CSTRNN70P42C351A      | CATANIA  | AAAA; EEEE                                      |
| CATALANO MARILENA, C.F. CTLMLN73S44C342Q      | BRINDISI   | AAAA; EEEE                                      |
| D'ARMENTO MARIA ANGELA, C.F. DRMMNG83C67B506D | BARI   | AAAA; EEEE                                      |
| DE VIVO FONTE, C.F. DVVFNT66P70C975B          | BARI   | AAAA; A-30; A-56                                |
| DELLERBA CARMELA, C.F. DLLCML78P64L949X       | PALERMO  | AAAA; EEEE                                      |
| DI GRIGOLI FRANCESCA, C.F. DGRFNC80R54G337S   | AGRIGENTO  | AAAA; EEEE                                      |
| DI GRIGOLI ROSALBA, C.F. DGRRLB74L67G337U     | AGRIGENTO  | AAAA; EEEE; A-18                                |
| DI MARIA SABRINA, C.F. DMRSRN72A42A089V       | LODI   | AAAA; EEEE                                      |
| DI PALO RACHELE, C.F. DPLRHL78B61F839U        | LIVORNO  | AAAA  |

|   |                    |                                       |
|---|--------------------|---------------------------------------|
| ESPOSITO MARIA, C.F. SPSMRA83P61A509U               | LECCE              | EEEE                                  |
| EVANGELISTA BARBARA LUCIA, C.F.<br>VNGBBR79T69B180D | PALERMO            | EEEE                                  |
| FANARA SANTA, C.F. FNRSNT80C59G273K                 | SIRACUSA           | AAAA; EEEE                            |
| FERRO MELISSA, C.F. FRRMSS81L58H163S                | TRAPANI            | AAAA; EEEE                            |
| FODERA' MARIA LUISA, C.F. FDRMLS79E63E974R          | ROMA               | AAAA; EEEE                            |
| FUZIO LUCIANA, C.F. FZULCN78E66A285I                | FOGGIA             | AAAA; EEEE                            |
| GISSI ANNA, C.F. GSSNNA74R53A669F                   | MILANO             | AAAA; EEEE; AB24;<br>AB25; AC24; AC25 |
| GUADAGNO BARBARA, C.F. GDGBBR82L69G793M             | GENOVA             | AAAA; EEEE                            |
| IMPERIALE FRANCESCA, C.F. MPRFNC83L42B506C          | CHIETI             | AAAA; EEEE                            |
| INGANI ANNA RITA, C.F. NGNNRT64T70G878W             | PALERMO            | AAAA                                  |
| LALA NATALINA, C.F. LLANLN67M61D009N                | CATANIA            | AD24; AD25; AF24;<br>AF25             |
| LO CASCIO SOFIA, C.F. LCSSFO68B54G273V              | BOLOGNA            | AAAA; EEEE                            |
| LORENZO MARZIA, C.F. LRNMZR81C55H793N               | CHIETI             | AAAA; EEEE                            |
| MAIORANO ANNABELLA, C.F.<br>MRNNBL82E65Z112D        | TARANTO            | AAAA; EEEE                            |
| MANCA ANTONIA, C.F. MNCNTN77L43B792R                | CATANIA            | AAAA; EEEE                            |
| MASSIMINO ANGELA, C.F. MSSNGL81L69C351W             | TREVISO            | AAAA; EEEE; EEEH                      |
| MATERA FRANCESCA, C.F. MTRFNC77D69G596R             | LECCE              | AAAA; EEEE; PPPP;<br>B-11; B-17       |
| MELLONE FEDERICA, C.F. MLLFRC82T64F842B             | MESSINA            | AAAA; EEEE                            |
| MELLUSI CONCETTA, C.F. MLLCCT79B60F158R             | BRINDISI           | AAAA; EEEE                            |
| MIGLIETTA SERENA, C.F. MGLSRN83H56I119A             | VARESE             | AAAA; EEEE                            |
| MIRAGLIA ALESSANDRA, C.F.<br>MRGLSN83M44I754W       | ROMA               | AAAA; EEEE                            |
| MIRANDA ANNA, C.F. MRNNA82L71E791U                  | TARANTO            | AAAA; EEEE; PPPP;<br>A-18             |
| MY PAOLA, C.F. MYXPLA78P41F842V                     | PALERMO            | AAAA; EEEE                            |
| PECORA FRANCESCA, C.F. PCRFNC78H69G273E             | LECCE              | AAAA                                  |
| PEDONE SABINA GIOVANNA, C.F.<br>PDNSNG68M69F604L    | RIMINI             | EEEE                                  |
| PIERINI ENRICA, C.F. PRNNRC83C47L500G               | AGRIGENTO          | AAAA; EEEE                            |
| RADOSTA ANTONINA, C.F. RDSNNN64H53L944G             | BRINDISI           | AAAA                                  |
| RUCCO GIUSEPPINA, C.F. RCCGPP80L43B506Y             | REGGIO<br>CALABRIA | AAAA; EEEE                            |
| SPINELLI MARIA ISABELLA, C.F.<br>SPNMSB64D48M277G   | SALERNO            | AAAA; EEEE                            |

|  |           |                              |
|--|-----------|------------------------------|
| STROMMILLO LUANA, C.F. STRLNU79A59Z133W  | CATANZARO | AAAA; EEEE                   |
| TALARICO LUCIANA, C.F. TLRLCN82R65C352Z  | FOGGIA    | AAAA; EEEE                   |
| TARONNO SALVATORE, C.F. TRNSVT65H08H926R | MESSINA   | A-46                         |
| TORRE MICHELA, C.F. TRRMHL70H63F158Z     | BOLOGNA   | A-28; A-31; A-32; A-34; A-50 |
| VALENTE STEFANIA, C.F. VLNSFN81T66D851L  | MILANO    | AAAA; EEEE                   |
| VALERIO VIRGINIA, C.F. VLRVGN82A68D708I  | MILANO    | AAAA; EEEE                   |

tutti rappresentati e difesi, giuste procure in calce al ricorso introduttivo, dagli Avv.ti Fabio Ganci, C.F. GNC FBA 71A01 G273 E, PEC fabioganci@pecavvpa.it del foro di Palermo, e Walter Miceli, C.F. MCL WTR 71C17 G273 N, PEC waltermiceli@pecavvpa.it del foro di Palermo, con studio in Monreale (PA), nella Via Roma, 48, tel/fax 0916419038, elettivamente domiciliati in Roma nella Via Ottaviano, 9, presso e nello studio dell'Avv. Salvatore Russo, con espressa dichiarazione di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria presso il numero di *fax* 0916419038 oppure agli indirizzi PEC fabioganci@pecavvpa.it, waltermiceli@pecavvpa.it

### **CONTRO**

- **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma nel Viale Trastevere, 76/A, C.F. 80185250588;
- **UFFICI SCOLASTICI REGIONALI PER** il Lazio, l'Abruzzo, la Calabria, la Campania, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Lombardia, la Puglia, la Sicilia, la Toscana e il Veneto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;
- **AMBITI TERRITORIALI PROVINCIALI DI** Agrigento, Bari, Bologna, Brindisi, Catania, Catanzaro, Chieti, Foggia, Genova, Lecce,

Livorno, Lodi, Messina, Milano, Palermo, Parma, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Salerno, Siracusa, Taranto, Trapani, Treviso e Varese, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*

- RESISTENTI

## PER L'ANNULLAMENTO

### PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA

- Del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Direzione Generale per il Personale Scolastico (di seguito MIUR), n. 374 del 24 aprile 2019, nella parte in cui, all'art. 9-bis, commi 7 e 9, prevede che *“Gli aspiranti di I fascia, che risultino inseriti anche nelle graduatorie di istituto di II e III fascia costituite ai sensi del D.M. 1 giugno 2017 n. 374, non potranno scegliere le istituzioni scolastiche, ivi inclusa la scuola capofila, ai fini dell'inserimento in I fascia, ma dovranno confermare con il modello B, le stesse sedi già indicate nel precedente aggiornamento per la II e/o III fascia, salvi gli effetti del dimensionamento, e necessariamente per la stessa provincia di iscrizione”* (comma 7); *“I soggetti di cui ai commi 7 e 8, inseriti nelle graduatorie ad esaurimento e già collocati nelle graduatorie di II e/o III fascia delle graduatorie di istituto costituite ai sensi del D.M. 374/2017, che chiedono l'iscrizione in I fascia per un insegnamento non impartito nelle sedi già espresse all'atto del precedente aggiornamento della II e III fascia delle graduatorie di istituto, possono, comunque, sostituire, nelle stesse province di iscrizione della II e/o III fascia, una o più istituzioni scolastiche esclusivamente per i nuovi insegnamenti per i quali si chiede l'iscrizione in I fascia, mentre non è consentito cambiare sedi qualora nelle stesse tali insegnamenti*

*risultino già impartiti” (comma 9).*

- [Quale atto presupposto, non immediatamente lesivo] Del D.M. n. 374 del primo giugno 2017, recante disposizioni per l’aggiornamento delle graduatorie di circolo e di istituto del personale docente ed educativo per il triennio scolastico 2017/20, nella parte in cui - all’art. 5, comma 5, lettera d) – prevede che “ (...) gli aspiranti di II e III fascia delle graduatorie di istituto, che risultino inseriti anche in I fascia, non potranno sostituire le istituzioni scolastiche, ivi inclusa la scuola capofila, neppure ai fini dell’inserimento in II o III fascia (...) Tali aspiranti dovranno confermare con il modello B, per la II e/o III fascia le stesse sedi già indicate nel precedente triennio anche per la I fascia, salvi gli effetti del dimensionamento, e necessariamente per la stessa provincia di iscrizione (...) I soggetti già collocati nelle graduatorie di I fascia delle graduatorie di istituto e che chiedono l’iscrizione in II e/o III fascia per un insegnamento non impartito nelle sedi già espresse all’atto del precedente aggiornamento, possono sostituire, nella stessa provincia di iscrizione della I fascia, una o più istituzioni scolastiche esclusivamente per i nuovi insegnamenti per i quali si chiede l’iscrizione in II e/o III fascia, mentre non è consentito cambiare sedi di I fascia qualora nelle stesse tali insegnamenti risultino già impartiti”.

\*\*\*

### PREMESSE IN PUNTO DI FATTO

Preliminarmente si rileva che sull’odierno *thema decidendum*, ossia sulla facoltà dei docenti inseriti in una fascia delle graduatorie d’istituto di modificare la provincia e le istituzioni scolastiche di inserimento in

**un'altra fascia delle medesime graduatorie d'istituto, in occasione delle procedure di aggiornamento delle stesse, il TAR del Lazio, sezione Terza bis, si è già pronunciato, in senso favorevole ai ricorrenti, con le sentenze nn. 7331/19, 5147/19 e 7370/18.**

Sul tema, inoltre, occorre segnalare anche **le ordinanze del Consiglio di Stato nn. 1984/18 e 756/18.**

\*

Ciò premesso, in punto di fatto occorre osservare che i ricorrenti sono **insegnanti già inseriti nella seconda fascia delle graduatorie d'Istituto di varie province e in possesso del titolo d'accesso anche per la prima fascia delle predette graduatorie.**

I ricorrenti, **in occasione dell'aggiornamento della prima fascia delle graduatorie di circolo e di istituto** del personale docente ed educativo per il triennio scolastico 2017/20, disposto dal decreto ministeriale n. 374 del 24 aprile 2019 oggi impugnato, **hanno maturato l'interesse a cambiare la provincia e/o gli istituti scolastici d'inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'Istituto** per le ragioni di seguito esemplificate non in via esaustiva: opportunità di collocazione in una graduatoria d'istituto che, non essendo satura, offre maggiore possibilità occupazionali; necessità di ricongiungimento con il coniuge trasferito, per ragioni di lavoro, in provincia diversa da quella di attuale iscrizione in graduatoria; necessità di assistenza di congiunti invalidi residenti in provincia diversa da quella di attuale iscrizione in graduatoria.

I ricorrenti hanno inviato una domanda all'Amministrazione resistente per manifestare la propria volontà di cambiamento della provincia e/o degli istituti scolastici d'inserimento nelle graduatorie d'Istituto.

Le istanze formulate dai ricorrenti, tuttavia, non potranno essere accolte a causa delle disposizioni ministeriali oggi impugnate.

Tali disposizioni, invero, sono illegittime per i seguenti motivi in

#### DIRITTO

- I. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL' ARTICOLO 1, COMMA 10-BIS, DEL DECRETO-LEGGE 30 DICEMBRE 2015, N. 210 (OVVERO, INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA);
- II. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL' ART. 5, COMMA 6, DEL D.M. 131/2007;
- III. VIOLAZIONE DELL' ART. 9, COMMA 20, DEL DECRETO-LEGGE 13 MAGGIO 2011 N. 70;
- IV. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA D'ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ;
- V. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

In premessa, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione), **le graduatorie provinciali, divenute ad esaurimento** in forza dell'articolo 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, **sono utilizzate anche per le assunzioni a tempo indeterminato in ragione del 50% dei posti annualmente disponibili.**

Tali graduatorie, ai sensi dell'art. 401 del suddetto Testo Unico, sono **periodicamente aggiornate con il cambiamento della provincia di inserimento e con la valutazione dei nuovi punteggi** per titoli e

servizi nel frattempo maturati dai docenti ivi inseriti.

**Le graduatorie d'istituto, anch'esse periodicamente aggiornabili con l'inserimento di nuovi punteggi e con il cambiamento delle scuole d'inserimento, invece, ai sensi del D.M. n. 131 del 13 giugno 2007, sono utilizzate esclusivamente per il conferimento delle supplenze, e non per le assunzioni a tempo indeterminato.**

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del D.M. 131/2007, per conferire tali supplenze viene costituita una graduatoria distinta in tre fasce, da utilizzare nell'ordine, composte come segue: **I FASCIA**: comprende gli aspiranti inseriti nelle graduatoria ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto; **II FASCIA**: comprende gli aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad esaurimento forniti di specifica abilitazione o di specifica idoneità a concorso; **III FASCIA**: comprende gli aspiranti forniti di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto.

Secondo l'art. 5, comma 3, del D.M. 131/2007, gli aspiranti della I fascia sono inclusi secondo la graduazione derivante dall'automatica trasposizione dell'ordine di scaglione, di punteggio e di precedenza con cui figurano nella corrispondente graduatoria ad esaurimento. Proprio per questa ragione, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del D.M. 131/2007, **le graduatorie della I fascia hanno validità temporale correlata alle cadenze di aggiornamento delle corrispondenti graduatorie ad esaurimento** e vengono riformulate a seguito di ciascuna fase di aggiornamento delle predette graduatorie.

Ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D.M. 131/2007, l'aspirante a supplenza può, per tutte le graduatorie d'istituto in cui ha titolo a

essere incluso, presentare domanda per una sola provincia fino a un massimo complessivo di 20 istituzioni scolastiche con il limite, per quanto riguarda la scuola dell'infanzia e primaria, di 10 istituzioni di cui, al massimo, 2 circoli didattici.

Occorre ricordare, infine, che l'art. 9, comma 20, del Decreto-Legge 13 maggio 2011 n. 70, ha disposto quanto segue: “[...] l'aggiornamento delle graduatorie, divenute ad esaurimento in forza dell'articolo 1, comma 605, lett. c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è effettuato con cadenza triennale. L'aggiornamento delle graduatorie di istituto, di cui all'articolo 5, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131, per il conferimento delle supplenze ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della legge 3 maggio 1999, n. 124, è effettuato con cadenza triennale [...]”.

\*

In sintesi, sulla base del predetto dato normativo e regolamentare, emerge quanto segue:

- Le graduatorie ad esaurimento sono utilizzate per le assunzioni a tempo indeterminato, mentre le graduatorie d'istituto sono utili solo per il conferimento delle supplenze;
- La prima fascia delle graduatorie d'Istituto deve essere aggiornata simultaneamente all'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento, e ciò in quanto tale graduatoria di prima fascia è frutto della mera trasposizione dell'ordine di scaglione, di punteggio e di precedenza con cui i docenti figurano nella corrispondente graduatoria ad esaurimento.
- L'aspirante a supplenza può essere inserito nelle graduatorie d'Istituto di una sola provincia.

\*

Su tale quadro normativo è intervenuto l'articolo 1, comma 10-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, ai sensi del quale *"Il termine per l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, già aggiornate per il triennio 2014/2017, è prorogato all'anno scolastico 2018/2019 per il triennio successivo. Conseguentemente, le prime fasce delle graduatorie di istituto di cui all'articolo 5, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131, per il conferimento delle supplenze ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della legge 3 maggio 1999, n. 124, sono aggiornate a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020."*

\*

Alla luce di tale quadro normativo e regolamentare, è **del tutto evidente che l'aggiornamento** della prima fascia delle graduatorie d'Istituto deve comportare necessariamente **la possibilità di modificare la scelta** della provincia e delle scuole d'inserimento in tali graduatorie.

Ed è altrettanto evidente che tale possibilità di modificare le precedenti scelte deve essere consentita **anche per i docenti già inseriti nella seconda o nella terza fascia delle graduatorie d'Istituto.** In tal caso - per rispettare la disposizione di cui all'art. 5, comma 6, del D.M. 131/2007 secondo la quale l'aspirante a supplenza può, per tutte le graduatorie d'istituto in cui ha titolo a essere incluso, presentare domanda *per una sola provincia* - la modifica della scelta delle scuole d'inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'istituto determinerà la modifica anche della provincia (e delle Scuole)

d’inserimento nella seconda o terza fascia delle graduatorie d’istituto. Ma ciò non comporterà alcuna violazione della norma di cui all’articolo 1, comma 10 *bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, secondo la quale le prime fasce delle graduatorie di istituto potranno essere aggiornate, con l’inserimento di nuovi punteggi, a decorrere dall’anno scolastico 2019/2020.

E, invero, la possibilità, anche per i docenti già inseriti nella seconda/terza fascia delle graduatorie d’Istituto, di modificare le scuole d’inserimento nella prima fascia di tali graduatorie, invero, discende non soltanto da una interpretazione letterale e logica della norma di cui all’articolo 1, comma 10 *bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, ma anche da un’attenta analisi della volontà del legislatore e delle conseguenze disfunzionali derivanti dall’applicazione delle disposizioni amministrative oggi impugnate.

#### a) INTERPRETAZIONE LETTERALE

Anzitutto, in favore di tali conclusioni depone il mero dato letterale della citata disposizione, secondo la quale, appunto, “le prime fasce delle graduatorie di istituto di cui all’articolo 5, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131, per il conferimento delle supplenze ai sensi dell’articolo 4, comma 5, della legge 3 maggio 1999, n. 124, sono aggiornate a decorrere dall’anno scolastico 2019/2020”. Il termine **aggiornamento**, invero, fa specifico riferimento tanto alla possibilità di integrazione del punteggio, quanto alla **facoltà di scegliere liberamente le scuole d’inserimento** (fermo restando il divieto di figurare in diverse province); tale locuzione, dunque, non può essere piegata - se non sulla base di un'arbitraria restrizione del suo significato - al punto da cogliervi una qualche limitazione della

possibilità di modificare la provincia e/o gli istituti scolastici d'inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'Istituto.

#### **b) INTERPRETAZIONE LOGICA**

**Sotto tale profilo, occorre considerare che se fosse vera l'affermazione secondo la quale esisterebbe un divieto assoluto di modifica della provincia d'inserimento nella prima fascia d'istituto, allora i soggetti già collocati nelle graduatorie di II fascia delle graduatorie di istituto e che chiedono l'iscrizione in prima fascia per un insegnamento non impartito nelle sedi già espresse all'atto del precedente aggiornamento, non potrebbero sostituire una o più istituzioni scolastiche per i nuovi insegnamenti per i quali si chiede l'iscrizione in prima fascia.**

Considerato il necessario collegamento tra la prima, la seconda e la terza fascia delle graduatorie d'Istituto, infatti, l'operazione sopra descritta comporta la necessaria traslazione nella nuova scuola della graduatoria di prima fascia per gli insegnamenti già impartiti in tale scuola. E, così, per meglio chiarire, se Tizio chiede l'iscrizione nella prima fascia di una *nuova* scuola per una disciplina non insegnata nelle scuole di precedente inserimento in seconda fascia (ad esempio, Geografia Astronomica), in tale nuova scuola - stante il necessario collegamento tra prima e seconda fascia delle graduatorie - il ricorrente potrà essere chiamato anche per insegnare le diverse discipline per le quali ha titolo all'inserimento in *seconda fascia* (ad esempio Matematica).

Ora, siccome gli atti sopra impugnati consentono l'operazione sopra descritta, se ne deduce che è consentita la modifica delle scuole di inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'Istituto, e ciò

anche quando tale modifica determina il necessario cambiamento di una scuola di iscrizione nella seconda fascia delle suddette graduatorie.

**c) INTERPRETAZIONE BASATA SULLA VOLONTÀ DEL LEGISLATORE.**

L'articolo 1, comma 10-*bis* del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210 ha disposto che la validità delle graduatorie ad esaurimento (GaE) del personale docente è prorogata dall'a.s. 2016/2017 all'a.s. 2018/2019, con conseguente slittamento dell'aggiornamento anche della prima fascia delle graduatorie d'istituto (la cui consistenza, lo ribadiamo, deriva dalla mera trasposizione dell'ordine di scaglione, di punteggio e di precedenza con cui gli insegnanti figurano nella corrispondente graduatoria ad esaurimento).

L'articolo 1, comma 10-*bis*, invece, **ha espressamente previsto la possibilità di aggiornare la seconda e la terza fascia delle graduatorie d'istituto**, proprio perché **autonome e non collegate** alle graduatorie ad esaurimento.

Secondo la **scheda di lettura del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, predisposta dalla Camera dei Deputati** in vista della conversione del suddetto D.L. nella Legge 25 febbraio 2016, n. 21, **la disposizione sopra richiamata aveva l'obiettivo di facilitare (senza novità di spostamenti di province o aggiornamenti di punteggio) la pianificazione del piano straordinario di assunzioni varato con la legge 107/2015.**

È, dunque, evidente che **la possibilità di modificare la provincia d'inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'istituto non incide in nessun modo sul piano di assunzioni a tempo indeterminato** da attuare attingendo dalle graduatorie ad esaurimento e dalle graduatorie di merito dei concorsi. **Le graduatorie d'istituto,**

infatti, sono utilizzate soltanto per conferire le supplenze e, dunque, la modifica della loro consistenza non può avere alcun riflesso sulla pianificazione delle immissioni in ruolo, basate invece sulle graduatorie ad esaurimento.

**d) INTERPRETAZIONE BASATA SULLE CONSEGUENZE DISFUNZIONALI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE OGGI IMPUGNATE**

Se fosse corretta l'interpretazione offerta dal Ministero resistente nel senso della impossibilità, per i docenti della seconda fascia delle graduatorie d'istituto, di modificare la provincia d'inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'istituto, ne scaturirebbe una irrazionale cristallizzazione delle graduatorie utilizzabili per le supplenze, con conseguente impossibilità di far incontrare la domanda e l'offerta di contratti a tempo determinato per la copertura dei posti disponibili nelle varie realtà territoriali.

Detto in altri termini, con tale irrazionale sclerotizzazione delle graduatorie d'istituto, ci sarebbero province con molti posti disponibili per le supplenze non assegnabili per carenza di aspiranti inseriti nelle graduatorie e, contemporaneamente, avremmo province con un numero di aspiranti inseriti nelle graduatorie d'istituto nettamente sovrabbondante rispetto ai posti disponibili.

Per la verità tale disfunzione è già emersa in occasione dell'ultimo anno scolastico. E, infatti, secondo la rivista specializzata *TuttoScuola*, per esempio, esistono 3.817 posti di matematica rimasti vacanti dopo i trasferimenti. A concorsi ormai quasi completati in tutta Italia, per coprire tali posti saranno disponibili alla nomina soltanto 2.200 professori iscritti in graduatoria, un numero insufficiente per ricoprire

tutti i quasi quattromila posti liberi". Dunque, per oltre 1.600 posti non assegnati sarà necessario ricorrere a supplenti, ma questi potranno distribuirsi nelle province in cui si registrano vuoti d'organico soltanto se sarà consentita la modifica delle scuole di inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'istituto.

Detto in altri termini, nelle graduatorie d'Istituto ci sono tanti docenti che potrebbero andare a ricoprire i posti vacanti. Solo che si trovano in province diciamo così 'sbagliate', dove non c'è carenza di cattedre. Tale condizione, per effetto delle disposizioni oggi impugnate, rischia di perpetuarsi, senza alcuna plausibile giustificazione, fino all' anno scolastico 2019/2020.

\*\*\*

**VI. IN SUBORDINE, QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. ARTICOLO 1, COMMA 10 BIS DEL D.L. 30 DICEMBRE 2015, N. 210 PER:**

- VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ E DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (art. 3 e art. 97 della Costituzione);
- VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE E DI LIBERTÀ DI LAVORO IN TUTTO IL TERRITORIO DELLA REPUBBLICA, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE (Art. 120, primo comma, della Costituzione; art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio comunitario della libera circolazione dei lavoratori e in relazione al principio di non discriminazione tra lavoratori precari e lavoratori assunti a tempo indeterminato di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e recepito dalla direttiva 1999/70/CE).

L'articolo 1, comma 10-*bis* del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, laddove interpretato in senso ostativo della possibilità, per i docenti inseriti anche in II fascia delle G.I., di sostituire le istituzioni scolastiche ai fini dell'inserimento in prima fascia, sarebbe affetto da molteplici profili di illegittimità costituzionale.

► SULLA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ E DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Anzitutto, infatti, tale interpretazione condurrebbe ad un risultato non voluto dal legislatore. Ricordiamo, infatti, che, secondo la scheda di lettura del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, predisposta dalla Camera dei Deputati in vista della conversione del suddetto D.L. nella Legge 25 febbraio 2016, n. 21, la disposizione sopra richiamata aveva l'**obiettivo di facilitare la pianificazione del piano straordinario di assunzioni**. Rispetto Tale finalità, dunque, è **del tutto estranea la disciplina del conferimento delle supplenze** e dei trasferimenti nell'ambito della seconda e della terza fascia delle graduatorie d'Istituto.

La norma impugnata, dunque, se interpretata nel senso lesivo del diritto alla mobilità dei ricorrenti, introdurrebbe un **IRRAGIONEVOLE FATTORE DISCRIMINATORIO** tra docenti inseriti in prima fascia e docenti non inseriti nella suddetta prima fascia delle G.I. **del tutto privo di rapporti con la finalità della pianificazione del piano straordinario di assunzioni**.

La Corte, con una clausola ormai generalizzata, riconosce la discrezionalità del legislatore purché si mantenga nei limiti della ragionevolezza.

**Secondo la storica sentenza della Corte Costituzionale n. 1130 del**

*1988, “il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti”.*

Dal punto di vista del diritto costituzionale, dunque, il principio di ragionevolezza esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore.

**Si ha, dunque, VIOLAZIONE DELLA RAGIONEVOLEZZA tutte le volte in cui si riscontri una contraddizione all'interno di un medesimo testo legislativo oppure tra essa e il pubblico interesse perseguito.**

Sotto tale profilo, dunque, l'articolo 1, comma 10 bis del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, laddove interpretato in senso ostativo della possibilità, per i docenti inseriti anche in I fascia delle G.I., di sostituire le istituzioni scolastiche ai fini dell'inserimento in II o III fascia, non potrebbe sottrarsi al giudizio di irragionevolezza rispetto al fine di agevolare le assunzioni a tempo indeterminato.

\*

Ma tale disposizione, laddove interpretata nel senso lesivo del diritto alla mobilità dei ricorrenti, **VIOLEREBBE ANCHE I PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ** dell'attività amministrativa consacrati dall'art. 5.4 del Testo Unico sul funzionamento dell'Unione Europea.

Il principio di proporzionalità impone all'amministrazione che adotta il provvedimento finale nei confronti del privato, un giudizio fondato

su tre criteri: idoneità, necessarietà e adeguatezza della misura prescelta.

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

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

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

Ora, posto che il **fine dichiarato dal legislatore consisteva nel facilitare le assunzioni a tempo indeterminato**, appare evidente che limitare la mobilità territoriale nell'ambito delle graduatorie d'Istituto **non appare un mezzo**

- **Idoneo**, in quanto le graduatorie d'istituto non sono utilizzate per le immissioni in ruolo;
- **Necessario**, perché non si vede in che modo la limitazione della mobilità territoriale degli insegnanti nella seconda e nella terza fascia delle G.I. potrebbe agevolare il piano straordinario di stabilizzazione;
- **Adeguatezza**, in quanto il sacrificio imposto ai lavoratori (ossia la preclusione della mobilità territoriale) è privo di qualsiasi giustificazione.

\*

Infine, appare evidente che l'interpretazione della norma nel senso lesivo degli interessi dei ricorrenti determinerebbe un **EVIDENTE**

VULNUS AL PRINCIPIO DEL BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE in quanto, come è stato già detto, l'irrazionale sclerotizzazione delle graduatorie utilizzabili per le supplenze determinerebbe l'impossibilità di far incontrare la domanda e l'offerta di contratti a tempo determinato per la copertura dei posti disponibili nelle varie realtà territoriali.

\*\*\*

► SULLA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE E DI LIBERTÀ DI LAVORO IN TUTTO IL TERRITORIO DELLA REPUBBLICA E SULLA VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE AI DANNI DEI LAVORATORI PRECARI.

È del pari evidente che l'interpretazione della norma nel senso lesivo del diritto alla mobilità dei ricorrenti determinerebbe la violazione dei valori protetti dall'articolo 120 della Costituzione. Tale norma di rango primario, infatti, fa **divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.**

Invero, LA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE CUI FA RIFERIMENTO L'ART. 120, primo comma, della Cost., deve essere considerata **congiuntamente alla libertà di esercitare il lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.** Non può, infatti, essere revocato in dubbio il principio secondo cui la libertà di soggiorno comprende anche la libertà di scegliere il luogo di lavoro

Le disposizioni oggi impugnate, dunque, **negando la mobilità territoriale dei ricorrenti e, di conseguenza, annullando le possibilità occupazionali di tali insegnanti, violano *ictu oculi* il diritto**

costituzionalmente garantito alla libera circolazione dei lavoratori in qualunque parte del territorio nazionale.

\*

Così operando, inoltre, si determinerebbe **UNA INGIUSTIFICATA DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA LAVORATORI A TEMPO DETERMINATO E LAVORATORI A TEMPO INDETERMINATO** in aperta violazione della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e recepito dalla direttiva 1999/70/CE.

Tale disparità di trattamento emerge *ictu oculi* dal momento che **la mobilità territoriale, negata ai docenti precari dagli atti oggi impugnati, è garantita, in base ai vigenti contratti collettivi nazionali, ai docenti di ruolo e a tutti i pubblici dipendenti.**

Il sacrificio imposto ai ricorrenti dalle norme impuginate è ancor più evidente sol che si pensi che, per alcuni di essi, la collocazione in graduatoria diversa da quella di attuale iscrizione, scaturisce dalla necessità di ricongiungimento con il coniuge trasferito, per ragioni di lavoro, in altra provincia o, addirittura, dalla necessità di assistere congiunti affetti da gravi malattie residenti in province diverse da quella di attuale iscrizione del docente stesso.

È, dunque, evidente che da tale interpretazione del dato normativo ne scaturirebbe una patente **violazione del principio di non discriminazione sancito dalla predetta clausola n. 4** nei termini che seguono *“Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato”*

\*

Un ulteriore profilo di incostituzionalità delle disposizioni impugnate, infine, si potrebbe rinvenire in relazione ALL'ART. 149 E 150 DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE L'UNIONE EUROPEA, A MENTE DEI QUALI "L'AZIONE DELLA COMUNITÀ È INTESA A FAVORIRE LA MOBILITÀ DEGLI STUDENTI E DEGLI INSEGNANTI [...] e [...] a favorire la mobilità degli istruttori [...]" e in relazione all'art. 39, già 48, del Trattato CE, disposizione che garantisce il DIRITTO DEI LAVORATORI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE NELL'AMBITO DELLA COMUNITÀ.

In proposito, non appare fuori luogo ricordare che già il lontano 2006 era stato denominato "anno europeo della mobilità dei lavoratori" con queste motivazioni: *"Il mercato del lavoro dell'Unione Europea è caratterizzato da alti livelli di disoccupazione in alcuni settori e regioni, e da carenza di competenze e manodopera in altri. Per conseguire l'obiettivo di garantire posti di lavoro migliori e più numerosi, l'Europa ha bisogno di una maggiore mobilità del lavoro[...]. La mobilità geografica [lo spostamento di lavoratori da una regione all'altra nello stesso paese oppure lo spostamento in un altro paese] tenderà probabilmente ad aumentare, considerata la sempre crescente globalizzazione [...].*

*L'Europa deve pertanto trovare necessariamente il modo di facilitare la mobilità geografica attenuando i rimanenti ostacoli di qualsiasi ordine essi siano: giuridico, pratico, sociale o comportamentale".*

*"L'Unione europea, scegliendo il 2006 come anno europeo della mobilità dei lavoratori, intende aumentare la sensibilizzazione:*

*- sui diritti dei lavoratori alla libera circolazione fra gli Stati membri;*

- *sulle attuali possibilità di mobilità geografica e del lavoro e sugli effettivi servizi di supporto alla mobilità;*
- *sulle barriere che si frappongono ai potenziali lavoratori mobili, sia all'interno degli Stati membri che fra di essi, e sulla necessità di interventi da parte dei servizi di supporto (ESTRATTI DA: ANNO EUROPEO DELLA MOBILITÀ DEI LAVORATORI)".*

È, dunque, del tutto evidente che le disposizioni impugnate, impedendo di fatto la mobilità infraprovinciale agli insegnanti precari, hanno palesemente violato i più elementari principi che regolano la mobilità dei lavoratori in Europa.

In conclusione, **non appare fuori luogo citare le parole di Federico Mancini: *Un mercato che si voglia davvero comune non è concepibile se alla domanda e all'offerta di lavoro non è dato incrociarsi in ogni suo punto***» (cfr. "L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri", in Riv. dir. eur., 1989, 10). È questa, invero, la ragion d'essere delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno, ieri, della Comunità e, oggi, dell'Unione, ed il motivo della loro perdurante centralità nel corpo – pur progressivamente dilatatosi durante il lungo percorso compiuto dal processo d'integrazione – del diritto del lavoro europeo

### **SULLA DOMANDA CAUTELARE**

Il *fumus boni iuris*, per quanto sopra dedotto, appare palese e di tutta evidenza. Sull'odierno *thema decidendum*, ossia sulla facoltà dei docenti inseriti in una fascia delle graduatorie d'istituto di modificare la provincia e le istituzioni scolastiche di inserimento in un'altra fascia delle medesime graduatorie d'istituto, in occasione delle procedure aggiornamento delle stesse, **il TAR del Lazio, sezione Terza bis, si è**

**già pronunciato, in senso favorevole ai ricorrenti, con le sentenze n. 7331/19, n. 5147/19 e n. 7370/18.**

Sul tema, inoltre, occorre segnalare anche le ordinanze del Consiglio di Stato nn. 1984/18 e 756/18.

Quanto al *periculum in mora*, è evidente il pericolo di un **pregiudizio grave ed irreparabile in conseguenza dell'impossibilità per i ricorrenti di cambiare provincia e/o degli istituti scolastici d'inserimento nelle graduatorie d'Istituto**, operazione che, in base all'art. 9-bis, comma 5, lettera b) dello stesso D.M. 374/2019 avverrà "dal 15 luglio 2019 al 29 luglio 2019 (entro le ore 14,00) nella sezione dedicata, "Istanze on line - presentazione delle Istanze via web - inserimento", presente sul sito internet del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca".

\*\*\*

Per questi motivi

**VOGLIA CODESTO ECC.MO T.A.R. LAZIO**

**IN VIA CAUTELARE**

**IN VIA CAUTELARE**

- previa audizione in camera di consiglio, sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati ordinando, in particolare, alle amministrazioni convenute di **consentire ai ricorrenti di modificare la provincia e/o gli istituti scolastici d'inserimento nella prima fascia delle graduatorie d'Istituto**

**NEL MERITO**

- si chiede di annullare gli atti impugnati nelle parti d'interesse e nei limiti dell'utilità per i ricorrenti.

**IN SUBORDINE**

- si chiede di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 10 bis del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210 per:
- violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 3 e art. 97 della Costituzione);
- violazione dei principi di libera circolazione delle persone e di libertà di lavoro in tutto il territorio della Repubblica, violazione del principio di non discriminazione (art. 120, primo comma, della Costituzione; art. 117, primo comma, cost., in relazione al principio comunitario della libera circolazione dei lavoratori e in relazione al principio di non discriminazione tra lavoratori precari e lavoratori assunti a tempo indeterminato di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e recepito dalla direttiva 1999/70/CE).

\*\*\*

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

\*\*\*\*\*

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

\*\*\*

*Salvis iuribus*

Roma, 21.06.2019

Avv. Walter Miceli

Avv. Fabio Ganci

## AVVISO

La pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sez. III bis, n. 11642/2019 del 09.10.2019, nel procedimento R.G. n. 8411/2019.

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) attraverso l'inserimento del numero di registro generale del ricorso R.G. n. 8411/2019).