

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO**

**R O M A**

**RICORSO** nell'interesse dei prof.ri

| <b>Cognome</b> | <b>Nome</b> | <b>Codice Fiscale</b> | <b>Ordine di Scuola</b> |
|----------------|-------------|-----------------------|-------------------------|
| Aliperti       | Concetta    | LPRCCT80C67I469O      | PRIMARIA                |
| Arceri         | Ninfa       | RCRNNF74C70G273L      | PRIMARIA                |
| Cardiello      | Giuseppina  | CRDGPP81E63I307X      | PRIMARIA                |
| Di Palma       | Concetta    | DPLCCT76T50E932Y      | PRIMARIA                |
| Oliva          | Rosa        | LVORSO71H56B715K      | PRIMARIA                |
| Orefice        | Antonella   | RFCNNL73T58G130A      | PRIMARIA                |
| Ragozzino      | Caterina    | RGZCRN79L47F839D      | PRIMARIA                |

tutti rappresentati e difesi – giusta mandati in calce al presente atto – dall'avv.

Guido Marone (cod. fisc. MRN GDU 78L18 F839D) presso il cui studio tutti elettivamente domiciliano in Napoli, alla Via L. Giordano n. 15. Ai sensi dell'art. 136 cod. proc. amm. si indicano i seguenti recapiti ove si chiede siano inoltrate le comunicazioni di Segreteria: fax 081/372.13.20 – pec [guidomarone@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:guidomarone@avvocatinapoli.legalmail.it)

**CONTRO** l'Università degli Studi della Basilicata, in persona del Rettore p.t.,  
l'Università degli Studi di Napoli "*Suor Orsola Benincasa*", in persona del Rettore p.t.,  
l'Università degli Studi di Palermo, in persona del Rettore p.t.,  
**NONCHÉ CONTRO** il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,  
in persona del Ministro p.t.

**PER L'ANNULLAMENTO E/O LA RIFORMA, PREVIA ADOZIONE DI OGNI PIÙ IDONEA MISURA CAUTELARE, ANCHE MONOCRATICA:** A) degli elenchi pubblicati dagli Atenei resistenti recanti i nominativi dei candidati ammessi a

1

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

sostenere le prove scritte per l'ammissione al percorso di specializzazione sul sostegno (di seguito, in breve TFA Sostegno 2019), laddove escludono i ricorrenti che hanno conseguito un punteggio almeno pari a 21/30 al test preselettivo svolto nei giorni 15 e 16 aprile 2019; **B)** dei bandi adottati dagli Atenei resistenti, pubblicati nei rispettivi siti istituzionali, con i quali venivano indette le procedure selettive per l'ammissione al TFA Sostegno 2019, nella parte in cui disciplinano le modalità di svolgimento dei test preselettivi e di superamento della prova ai fini dell'ammissione alla prova scritta; **C)** del Decreto Ministeriale n. 92 dell'8 febbraio 2019, pubblicato sul sito istituzionale in data 12 febbraio 2019, recante «*Disposizioni concernenti le procedure di specializzazione sul sostegno*», nella parte in cui disciplina le prove di accesso, prevedendo che siano ammessi alle prove scritte «un numero di candidati pari al doppio dei posti disponibili nella singola sede» senza tuttavia indicare una soglia attestante il superamento del test e quindi l'idoneità al prosieguo delle operazioni selettive; **D)** dei Decreti Ministeriali 21 febbraio 2019 n. 118 e 27 febbraio 2019 n. 158, con i quali gli Atenei resistenti venivano autorizzati ad attivare i percorsi formativi *de quibus*, nella parte in cui confermano la disciplina dei test preselettivi nonché determinano il numero di posti e la loro distribuzione per ciascun Ateneo; **E)** qualora occorra del DM 30 settembre 2011, recante «*Criteri e modalità per lo svolgimento dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno*», e del DM 10 settembre 2010 n.

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

249, recante «*Regolamento concernente Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado*»; F) di qualsiasi altro atto premesso, connesso e/o consequenziale in quanto lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti

**PER L'ACCERTAMENTO E LA DECLARATORIA DEL DIRITTO** dei ricorrenti ad essere ammessi alla prova scritta per la selezione all'accesso al TFA Sostegno 2019;

**CONSEGUENTEMENTE PER LA CONDANNA** delle Amministrazioni resistenti – ciascuna per quanto di propria competenza – a consentire ai ricorrenti di sostenere la prova scritta di accesso al percorso formativo, siccome idonei a seguito del conseguimento della sufficienza nei test preselettivi.

#### **F A T T O**

I ricorrenti sono tutti docenti che hanno partecipato alla selezione indetta dagli Atenei resistenti per l'ammissione al percorso formativo finalizzato a conseguire il titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico (di seguito, in breve TFA Sostegno) ai sensi del D.M. 30 settembre 2011, onde poter avere maggiori *chances* di impiego ovvero la possibilità di diversificare il proprio profilo professionale.

Nei giorni 15 e 16 aprile 2019, veniva svolta la prima prova selettiva di accesso consistente nella somministrazione di un test preliminare di 60 quesiti formulati con cinque opzioni di risposta.

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

Tuttavia, all'esito di tale prova, venivano pubblicati gli elenchi dei candidati ammessi a sostenere le successive prove scritte, tra i quali non figuravano i ricorrenti, ingiustamente esclusi pur essendo risultati idonei con un punteggio pari o superiore a 21/30 pt.

Pertanto, i ricorrenti insorgono avverso le determinazioni degli Atenei resistenti, in una ai decreti ministeriali di regolamentazione dei suddetti percorsi formativi e di programmazione dei posti disponibili, chiedendone l'annullamento siccome radicalmente invalidi.

\* \* \* \* \*

In via preliminare, al fine di poter dare piena contezza a codesto ecc.mo Tribunale della patente illegittimità dei provvedimenti impugnati, occorre innanzi tutto rappresentare la vicenda *de qua* nelle principali fasi amministrative in cui si è svolta.

Con Decreto Ministeriale 8 febbraio 2019 n. 92 (pubblicato in data 12 febbraio 2019 sul sito istituzionale del Ministero, **doc. 1**), il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (di seguito, MIUR) dettava la disciplina inerente al nuovo ciclo di TFA Sostegno.

Al riguardo, va sin d'ora rimarcato che il Ministero resistente precisava espressamente che, nelle more dell'adozione del regolamento previsto dall'art. 12, co. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 2017 recante «*Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità*» e quindi della realizzazione del processo innovatore introdotto con tale novella

Napoli  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

Bologna  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

Avellino  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

Roma  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

Bari  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

Nola  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

Milano  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

Palermo  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

Aversa  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

legislativa, l'attivazione di percorso di specializzazione si rendeva necessario ed assolutamente improcrastinabile a causa della carenza diffusa di docenti specializzati.

Come noto, siccome assunto agli onori della cronaca (**doc. 2**), infatti, vi è un consistente fabbisogno in organico di docenti muniti di tale qualifica professionale, tanto è vero che, sovente, il Ministero resistente è dovuto ricorrere finanche all'utilizzazione di personale non specializzato pur di far fronte alle peculiari, e non conculcabili, esigenze provenienti degli alunni in situazione di disagio perché disabili o comunque necessitanti di un aiuto negli apprendimenti.

Nel definire le modalità di espletamento delle operazioni selettive, il richiamato D.M. n. 92/2019 disponeva che le date delle prove sarebbero state uniche a livello nazionale per ciascun indirizzo di specializzazione, sicché i candidati avrebbero potuto necessariamente presentare domanda per una sola Università.

La previsione in parola, invero, comportava non solo una chiara ed ingiustificata riduzione delle *chances* di ammissione, ma determinava altresì evidenti difficoltà organizzative agli stessi Atenei in considerazione delle sostanziali diversità in termini di capacità, risorse umane e finanziarie di cui sono dotati nonché del numero dei candidati che le relative Commissioni avrebbero dovuto esaminare.

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

In tal senso, del resto, con parere dell'11 dicembre 2018 (**doc. 3**), il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione aveva segnalato l'opportunità di differenziare la tempistica di svolgimento delle prove tra i vari Atenei.

In particolare, l'organo consultivo aveva formulato una proposta ragionevole, ossia di «(...) abolire le date uniche nazionali per ciascuno dei quattro indirizzi di specializzazione (sostegno infanzia, primaria, secondaria di primo e secondo grado) così da permettere agli Atenei di predisporre le procedure di selezione con tempistiche adeguate alle esigenze organizzative, dato il numero estremamente variabile e non prevedibile delle domande di partecipazione che ad essi perverranno. Tale modifica si ritiene possibile anche perché non sono previste prove uniche a carattere nazionale. Si sottolinea la necessità di tenere separate le quattro date poiché sono diversi i gradi d'istruzione e poiché secondo norme dell'Unione europea ciascun cittadino ha diritto di poter utilizzare tutti i titoli di cui è in possesso nelle procedure professionalizzanti. Si ritiene quindi di indicare agli Atenei di prevedere unicamente quattro date differenti e di terminare le procedure di selezione e accesso dei candidati entro una data massima finale stabilita a livello nazionale con successivo Decreto Ministeriale».

Sul punto, va considerato che, nel definire i requisiti di ammissione, il Ministero resistente aveva ampliato in modo considerevole la platea dei candidati, dal momento che aveva consentito l'accesso al TFA Sostegno non solo ai docenti abilitati all'insegnamento sulle classi ordinarie (come invero

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

prescritto dall'art. 5 del D.M. 30 settembre 2011), ma anche ai docenti in possesso di 24 CFU nelle discipline antro-po-psi-co-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche (anticipando così il nuovo regime di reclutamento di cui all'art. 5 del D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 2017), e finanche ai docenti ITP privi di tali crediti o ai docenti in possesso di anzianità di servizio triennale, in ragione di una norma transitoria introdotta *ad hoc* nel D.M. n. 92/2019 finalizzata a "coordinare" la regolamentazione del TFA Sostegno 2019 con le previsioni dettate dall'art. 1, co. 792 della Legge 30 dicembre 2018 n. 145.

Con ogni evidenza, quindi, la nuova disciplina dei requisiti di ammissione aveva prodotto una notevole estensione del campo di applicazione rispetto ai precedenti cicli formativi, sicché inevitabilmente gli Atenei resistenti si sarebbero trovati a dover predisporre procedure selettive rivolte ad un numero di candidati sensibilmente maggiore: circostanza poi avvenuta, come si vedrà *infra*.

Infine, nel disciplinare la selezione per l'accesso, consistente ai sensi dell'art. 6 del D.M. 30 settembre 2011 in tre distinte prove (test preliminare, uno o più esami scritti, ed un colloquio), il Ministero resistente ometteva di individuare una soglia di superamento della prima prova.

Sul punto, infatti, l'art. 4, co. 3 dell'impugnato D.M. n. 92/2019 prevedeva che *«E' ammesso alla prova, ovvero alle prove di cui all'art. 6 comma 2*

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

*lettera b) del D.M. sostegno, un numero di candidati pari al doppio dei posti disponibili nella singola sede di accessi».*

In assenza della formulazione di un'unica graduatoria nazionale, la disposizione in parola appariva chiaramente illogica a fronte di una selezione consistente in una prova unica, ma articolata su sedi universitarie diversificate sul territorio.

E ciò per una ragione lapalissiana. L'assegnazione non uniforme dei posti per ciascun Ateneo determinava una quota fortemente diversificata di candidati idonei all'esito della prima prova, sicché fatalmente si sarebbe potuto verificare (e di fatto è concretamente avvenuto) che lo stesso punteggio avrebbe potuto consentire l'ammissione alle prove scritte in un'Università e non in un'altra, sol perché destinataria di una maggiore disponibilità.

In altri e più chiari termini, la soglia di ammissione veniva ad essere "mobile" a seconda della consistenza numerica dei posti assegnati all'Ateneo, con un grave ed ingiustificato *vulnus* del principio meritocratico e di parità di trattamento dei candidati.

\* \* \* \* \*

Con D.M. 21 febbraio 2019 n. 118 (**doc. 4**), il Ministero resistente autorizzava gli Atenei resistenti ad attivare i percorsi formativi di cui è causa, ripartendo i posti disponibili tra le sedi autorizzate.

Il suddetto provvedimento, tuttavia, appariva *ictu oculi* illegittimo siccome irrimediabilmente viziato da gravi carenze istruttorie e motivazionali non solo

Napoli  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

Bologna  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

Avellino  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

Roma  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

Bari  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

Nola  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

Milano  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

Palermo  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

Aversa  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20



per quanto riguarda la determinazione dei posti complessivamente disponibili rispetto alle reali esigenze di servizio, ma anche in relazione alla stessa suddivisione del contingente approvato tra gli Atenei legittimati a svolgere i TFA Sostegno.

In particolare, venivano attivati soltanto 14.000 posti a fronte di oltre 50.000 docenti senza il prescritto titolo di specializzazione incaricati sul sostegno nell'ultimo anno scolastico.

Il suddetto contingente, poi, veniva ripartito in modo assolutamente sproporzionato e comunque non tenendo conto né del fabbisogno risultante nella dotazione organica regionale né tanto meno della consistenza numerica di alunni destinatari di tale servizio. Basti solo considerare che in regioni con un'ampia popolazione scolastica, quali l'Emilia Romagna o il Piemonte, venivano assegnati poche centinaia di posti, mentre nelle regioni Calabria e Marche le disponibilità erano notevolmente maggiori, e comunque superiori al migliaio.

Il D.M. n. 92/2019, pertanto, non forniva alcuna risposta alle ormai pressanti richieste di implementazione del personale specializzato provenienti dalla comunità scolastica.

Come evidenziato, nel sistema nazionale di pubblica istruzione si è andata consolidando una cronica insufficienza di personale docente qualificato a svolgere l'attività di sostegno per gli alunni disabili a causa della mancata attivazione di percorsi formativi adeguati alle reali esigenze organizzative,

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

peraltro sempre più crescenti in conseguenza dell'incremento di minori con difficoltà di apprendimento nella popolazione scolastica.

La circostanza è nota anche per le modalità, invero non congrue, di copertura di posti vacanti da parte delle istituzioni scolastiche che, stante l'assenza di docenti specializzati, si sono trovate addirittura a dover incaricare figure professionali prive di esperienza di insegnamento, quali gli infermieri (**doc. 5**).

Gli elenchi dei docenti specializzati, infatti, si sono andati via via esaurendo, tant'è che nelle ultime operazioni di immissione in ruolo (a.s. 2018/2019) il Ministero resistente non è riuscito a coprire tutte le unità vacanti e disponibili previste nell'organico di diritto, assumendo così una percentuale del tutto irrisoria, pari ad una media nazionale soltanto del 12,6% (**doc. 6**).

Con ogni evidenza, il servizio pubblico offerto ad una fascia particolarmente svantaggiata di utenti è risultato quantitativamente e qualitativamente carente, non consentendo di attuare il diritto all'inclusione scolastica sancito dall'art. 13 della L. 5 febbraio 1992 n. 104 e quindi perpetrando una chiara lesione di beni a rilevanza costituzionale, quale il diritto di istruzione ex art. 34 Cost.

Orbene, nonostante indiscutibili e conclamate esigenze di organico, il Ministero resistente attivava il nuovo ciclo di TFA Sostegno non solo reiterando la previsione del numero chiuso, potendo essere ammessi al percorso solo previa superamento di una selezione, ma addirittura programmando in modo assolutamente illegittimo i posti disponibili.

10

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

Come si avrà modo di rilevare *funditus* in prosieguo, infatti, il contingentamento degli accessi alle attività di specializzazione veniva parametrato non certo al fabbisogno organizzativo dell'Amministrazione scolastica, quanto piuttosto all'offerta formativa presentata da ciascun Ateneo.

In tal senso, il criterio assunto nella programmazione delle disponibilità si fondava unicamente sul potenziale di risorse e capacità dell'Ente organizzatore del corso, e non sulle effettive vacanze di organico, con effetti irragionevoli e paradossali in termini di ripartizione dei posti tra le diverse regioni, ingenerandosi incongruenze e discrasie prive di qualsiasi valida giustificazione.

Al riguardo, va evidenziato che simili rilievi di legittimità sono stati già accolti da codesto ecc.mo Tribunale che, con provvedimento cautelare, ha imposto al Ministero resistente di rivedere la determinazione dei posti e il conseguente riparto tra gli Atenei (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III, ordinanza 23 aprile 2019 n. 2391 resa nel giudizio R.G. n. 3403, **doc. 7**): circostanza questa inevitabilmente destinata ad influire sulla composizione delle graduatorie degli ammessi.

\* \* \* \* \*

A decorrere dalla fine del mese di febbraio, con bandi pubblicati sui propri siti istituzionali (**doc. 8**), venivano indette le procedure selettive finalizzate all'accesso al TFA Sostegno 2019.

Napoli  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

Bologna  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

Avellino  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

Roma  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

Bari  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

Nola  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

Milano  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

Palermo  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

Aversa  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

I ricorrenti, quindi, presentavano la domanda di partecipazione (**doc. 9**) e sostenevano i test preselettivi svolti nei giorni 15 e 16 aprile 2019 all'esito dei quali, ancorché essi avessero ottenuto un punteggio pari o superiore a 21/30, non venivano ammessi alle prove scritte, non figurando negli elenchi pubblicati dagli Atenei resistenti (**doc. 10**).

\* \* \* \* \*

Nelle more, occorre evidenziare che i dubbi e le perplessità sin dall'origine esposte dalle organizzazioni sindacali e degli operatori di settore avverso il D.M. n. 92/2019 venivano confermati dal concreto svolgimento delle operazioni selettive che, invero, manifestavano evidenti criticità.

In particolare, la mancata determinazione di una soglia di ammissione produceva quegli effetti perversi già paventati in relazione alla violazione del criterio meritocratico.

Ed infatti accadeva che in alcuni Atenei, ove i posti assegnati erano esigui (ad esempio l'Università della Basilicata per la Scuola secondaria di I grado, **doc. 11**), venivano ammessi candidati che avevano ottenuto un punteggio quasi prossimo al massimo dei voti (28,5/30), commettendo così pochissimi errori, mentre in altri Atenei, ove addirittura le domande pervenute erano inferiori ai posti banditi (ad esempio l'Università di Urbino per la Scuola primaria, **doc. 12**), venivano ammessi anche candidati con un voto pari a 0/30.

La disparità di trattamento era quindi tanto eclatante quanto irragionevole, siccome non fondata su oggettive e comprovate esigenze di interesse pubblico.

Ma non solo. L'incremento esponenziale delle domande pervenute a seguito della modifica dei requisiti di ammissione coglieva del tutto impreparati gli Atenei nella predisposizione delle prove, verificandosi così gravi disfunzioni nell'espletamento del test preliminare (**doc. 13**).

Si assisteva infatti all'annullamento di alcune operazioni per irregolarità nella somministrazione della prova (ad esempio, l'Università della Basilicata, l'Università della Calabria e l'Università di Bari) o nella formulazione dei quesiti perché non rispondenti alle materie di esame (ad esempio, l'Università di Foggia), spesso dovuti all'esternalizzazione delle funzioni in favore di Consorzi Universitari (Cineca) o di società specializzate.

In moltissimi casi, poi, venivano denunciate irregolarità nelle operazioni di identificazione dei candidati o nella vigilanza sull'esecuzione della prova, attività demandate dal Ministero resistente a ciascun Ateneo, a riprova della incapacità di questi ultimi a far fronte all'organizzazione di selezioni ampie, articolate e complesse.

\* \* \* \* \*

Avverso i provvedimenti impugnati, i ricorrenti – come in epigrafe rappresentati e difesi – ricorrono innanzi a codesto Ecc.mo Tribunale

chiedendone l'annullamento e/o la riforma, previa adozione di ogni più idonea misura cautelare, anche monocratica, siccome illegittimi per i seguenti

**MOTIVI**

**A) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 6 DEL D.M. 30 SETTEMBRE 2011. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA, CONGRUITÀ E PROPORZIONALITÀ DI CUI AGLI ARTT. 3 E 97 COST. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI PAR CONDICIO, TRASPARENZA ED IMPARZIALITÀ DI CUI ALL'ART. 1 DELLA L. 7 AGOSTO 1990 N. 241. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE REGOLE DELLA CONCORSUALITÀ E DEL PRINCIPIO MERITOCRATICO. ECCESSO DI POTERE. MANIFESTA ILLOGICITÀ. DIFETTO DI MOTIVAZIONE. DIFETTO ISTRUTTORIO. ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI.**

I provvedimenti sono invalidi e pertanto vanno annullati siccome affetti da insanabili vizi di legittimità.

**1.** I ricorrenti sono risultati tutti idonei a seguito dell'espletamento della prova preselettiva svolta presso gli Atenei resistenti in quanto hanno riportato un punteggio pari o superiore al minimo (21/30 pt.), previsto dall'art. 6 del D.M. 30 settembre 2011, recante «*Criteri e modalità per lo svolgimento dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno*», per l'accesso alle prove scritte.

Ciò nonostante essi sono stati esclusi dalla procedura selettiva in ragione dello sbarramento, invero illegittimo ed irragionevole, stabilito dall'art. 4, co. 3 del

D.M. 8 febbraio 2019 n. 92 e riportato letteralmente nei bandi impugnati, a mente del quale *«E' ammesso alla prova, ovvero alle prove di cui all'art. 6 comma 2, lettera b) del D.M. sostegno, un numero di candidati pari al doppio dei posti disponibili nella singola sede per gli accessi»*. In tal modo, quindi, è stata eliminata la previsione di una soglia minima di punteggio (21/30 pt.) in luogo di una determinazione degli idonei rapportata al numero di posti disponibili nell'Ateneo.

Orbene, non vi è chi non veda la patente illogicità di tale prescrizione, posto che il coefficiente matematico dettato per definire la platea dei candidati ammessi all'espletamento delle successive prove concorsuali appare anormalmente basso. La proporzione stabilita fra posti disponibili e partecipanti, infatti, non rinviene alcuna valida giustificazione in fatto ed in diritto.

In tal senso, basti pensare che nei concorsi unici nazionali, ove il numero delle disponibilità è tradizionalmente di gran lunga superiore a quelli oggetto della procedura di cui è causa, l'art. 21 del d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 prevede una proporzione pari almeno al triplo dei posti banditi.

E' notorio, poi, che è prassi delle amministrazioni pubbliche stabilire moltiplicatori anche superiori (da 4 a 7 volte i posti banditi), onde consentire una partecipazione sufficiente così da contemperare le necessità organizzative di espletamento delle prove con l'esigenza di selezionare i candidati effettivamente più capaci e meritevoli.

15

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

Ed invero, la *ratio* della prova preselettiva, ossia quella di sfoltire il numero di concorrenti e quindi snellire la procedura, non può pregiudicare l'interesse pubblico a consentire la massima partecipazione al fine di individuare i candidati adatti a rivestire determinate funzioni.

Del resto, il profilo organizzativo è certamente recessivo alla luce del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che impone alle Amministrazioni pubbliche di approntare procedure selettive massimamente partecipate.

E ciò tanto più in ragione della circostanza secondo la quale le prove preselettive non sono ontologicamente dirette a verificare la preparazione dei candidati, ma solo a ridurre il numero per facilitare le operazioni concorsuali. A tal riguardo, non vi è alcuna valida giustificazione di ordine organizzativo che possa ragionevolmente legittimare uno sbarramento così consistente all'ammissione alle prove scritte, dovuto all'applicazione di un moltiplicatore all'evidenza basso.

**2.** Ma vi è di più! L'eliminazione della soglia minima (21 pt.) ha altresì comportato conseguenze irragionevoli e paradossali, laddove ha finito per consentire l'accesso alle prove scritte indipendentemente dal conseguimento di un giudizio di idoneità da parte dei candidati, solo perché l'applicazione del coefficiente numerico risultava favorevole in ragione o dell'esiguo numero di partecipanti ovvero dell'ampia consistenza dei posti assegnati all'Ateneo.

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20



Come rilevato in fatto, ove sono stati evidenziati i casi “limite”, è avvenuto che sono stati ammessi al prosieguo delle prove selettive candidati che non hanno saputo rispondere positivamente ad alcun quesito (0/30), solo perché le istanze pervenute in un determinato Ateneo erano inferiori ai posti banditi. Di contro, è anche avvenuto che candidati con punteggi quasi prossimi al massimo dei voti (28,5/30 pt.) non sono stati ammessi perché nell’Ateneo di riferimento era stato autorizzato un numero esiguo di posti, sicché il coefficiente matematico aveva determinata una drastica riduzione delle *chances* di superamento della prova.

L’irragionevole disparità di trattamento si è integrata a causa dell’improvvida decisione del Ministero resistente di non provvedere alla formulazione di una graduatoria nazionale a scorrimento, sulla base delle indicazioni di preferenza dei candidati, nonostante la fissazione di un’unica data per lo svolgimento delle prove da effettuarsi contestualmente in tutti gli Atenei.

L’articolazione distinta a livello territoriale, associata alla attribuzione disomogenea dei posti assegnati, ha così ingenerato difformità nella valutazione di ammissibilità dei candidati, fondate su valutazioni non meritocratiche ma condizionate da elementi fattuali e contingenti.

Non è dato comprendere tale decisione, nonostante il Ministero resistente abbia ormai maturato ampia esperienza nell’espletamento di test gestiti a livello nazionale.

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

In tal senso, infatti, vale considerare che la selezione di cui è causa non differisce da analoga procedura finalizzata all'ammissione ai percorsi di laurea "a numero chiuso".

Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla disciplina ministeriale dei test di ingresso alla Facoltà di Medicina e Chirurgia, ove è prevista appunto la costituzione di una graduatoria unica nazionale a scorrimento.

Come noto, in tale fattispecie, il candidato esprime un elenco di preferenze sulle Università, e la prima è quella ove egli svolge l'esame, ma comunque tale indicazione non condiziona l'accesso al corso di laurea, dal momento che lo scorrimento nazionale assicura il rispetto del principio meritocratico, premiando sempre chi ha conseguito il massimo punteggio.

Ne deriva che, ad esempio, se Caio ha indicato l'Università X come sua quarta scelta, ma non ha ottenuto un punteggio abbastanza alto per entrare nelle sedi indicate come prima, seconda e terza scelta, e Sempronio, invece, ha indicato la stessa Università come sua prima scelta, ottenendo però un punteggio inferiore, sarà comunque Caio ad avere la precedenza per iscriversi nell'Università X in ragione del migliore risultato conseguito, ancorché l'Ateneo non figuri nelle prime scelte.

Del resto, il Ministero resistente è addivenuto all'utilizzazione di una graduatoria unica nazionale per l'ammissione alla Facoltà di Medicina proprio per evitare di incorrere nelle censure che il Consiglio di Stato aveva

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

evidenziato nel rimettere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, co. 1 della Legge 2 agosto 1999, n. 264.

Il giudice remittente, infatti, aveva rilevato come *«(...) il sistema delle graduatorie di Ateneo in luogo di una graduatoria unica nazionale sarebbe lesivo degli artt. 3, 34 e 97 Cost. Infatti, a fronte di una prova unica nazionale, l'ammissione al corso di laurea non dipenderebbe dal merito del candidato, ma "da fattori casuali e affatto aleatori". Secondo l'ordinanza di rimessione, il fatto che la prova si svolga nello stesso giorno presso tutti gli Atenei, unito alla circostanza che a ciascun candidato è data un'unica possibilità di concorrere, in una sola università, per una sola graduatoria (one shot), realizza l'effetto pratico "che coloro che conseguono in un dato Ateneo un punteggio più elevato di quello conseguito da altri in un altro Ateneo, rischiano di essere scartati, e dunque posposti, solo in virtù del dato casuale del numero di posti e di concorrenti in ciascun Ateneo"»* (cfr. Corte cost. 11 dicembre 2013 n. 302).

In tal senso, quindi, il sistema in questione era stato ritenuto in contrasto non solo con l'eguaglianza tra i candidati e il loro diritto fondamentale allo studio ma anche con *«il principio di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che la procedura concorsuale non sortisce l'esito della selezione dei migliori»*.

Sebbene la questione di costituzionalità sia stata dichiarata inammissibile, posto che la norma censurata non impone affatto la costituzione di distinte

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

graduatorie di Ateneo, il Ministero resistente ha comunque ritenuto di recepire le censure, privilegiando la graduatoria unica in luogo di distinte graduatorie di Ateneo.

Con ogni evidenza, lo scorrimento nazionale costituisce l'unica modalità rispettosa dei principi di trasparenza, imparzialità e *par condicio* che, invece, nella vicenda di cui è causa sono stati totalmente disattesi.

Né peraltro può ritenersi rappresentare un analogo presidio dei predetti valori costituzionalmente garantiti, la disposizione dettata dall'art. 4, co. 5 del D.M. n. 92/2019, a mente della quale *«Nel caso in cui la graduatoria dei candidati ammessi risulti composta da un numero di candidati inferiore al numero dei posti messi a bando, si può procedere ad integrarla con soggetti, collocati in posizione non utile nelle graduatorie di merito di altri atenei, che ne facciano specifica richiesta, a loro volta graduati ed ammessi dagli atenei sino ad esaurimento dei posti disponibili (...)»*.

Tale previsione, invero, è stata posta alla base della motivazione con la quale è stata respinta la richiesta contenuta nel parere reso dal CNPI tesa ad ottenere quanto meno la diversificazione delle date di svolgimento delle prove, così da poter consentire di presentare domanda in più Atenei.

Sul punto, infatti, nel preambolo dell'impugnato D.M. n. 92/2019 si afferma che *«(...) non si recepisce la proposta di abolire le date uniche nazionali per ciascun indirizzo di specializzazione, stante la difficoltà per il MIUR di stabilire la data conclusiva delle procedure di selezione, la quale dipenderà*

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

*dal numero di concorrenti e da eventuali contenziosi. Inoltre, a garanzia della saturazione dei posti, l'articolo 5, comma 5, già consente agli idonei, che non troveranno posto nell'ateneo prescelto, di migrare in atenei di altre Regioni».*

L'argomentazione prospettata dal MIUR, tuttavia, è chiaramente tautologica ed assertiva, rappresentando una mera "clausola di stile", e quindi dà luogo ad una motivazione "apparente", del tutto inidonea a confutare i rilievi mossi dall'organo consultivo.

Innanzitutto, non è in alcun modo comprovata la reale sussistenza di difficoltà, solo genericamente paventate, nel definire la data conclusiva delle procedure abilitative tenuto conto che la modalità prescelta lungi dal prevenire ha in realtà ingenerato il contenzioso a fronte della patente disparità di trattamento subita dai candidati.

Peraltro nulla avrebbe impedito di diversificare le date dei test, ovviamente circoscritte in un breve lasso di tempo per esigenze di celerità e concentrazione delle operazioni selettive, rispettando così l'articolazione territoriale per Atenei voluta dal Ministero resistente, di modo che ogni candidato per ciascuna sede avrebbe potuto godere delle medesime *chance* di ammissione.

In altri e più chiari termini, la fissazione della data unica nazionale non poteva che postulare lo scorrimento nazionale di un'unica graduatoria, mentre la diversificazione territoriale delle procedure avrebbe dovuto comportare

inevitabilmente la distinzione temporale delle prove, e quindi anche la possibilità per i candidati di concorrere in distinti Atenei.

Inoltre, la prospettata integrazione delle graduatorie con candidati “esterni” ai sensi dell’art. 4, co. 5 del D.M. n. 92/2019 costituisce una mera eventualità, perché attuabile solo nell’ipotesi di concorrenti inferiori al numero di posti (circostanza di fatto avvenuta in casi assolutamente sporadici) e comunque operante soltanto sulle disponibilità residue e, per di più, certamente non nel rispetto del punteggio conseguito!

Di tal che, si tratta di un meccanismo inidoneo a garantire il rispetto del principio meritocratico che deve connotare necessariamente le procedure *latu sensu* concorsuali, siccome comunque fondate sulla comparazione dei candidati.

**3.** Inoltre, va considerato che le *chance* di ammissione sono state anche condizionate da una ripartizione dei posti disponibili tra gli Atenei assolutamente illegittima, siccome in contrasto con la normativa di settore, come si avrà modo di argomentare *funditus* in prosieguo.

In alcune sedi concorsuali, infatti, i posti erano chiaramente sottostimati rispetto alle reali esigenze di fabbisogno in organico, sicché l’elevata affluenza di domande dei docenti operanti nelle rispettive aree territoriali non ha potuto trovare un ragionevole sbocco, dal momento che la quota di idonei alla prova pre-selettiva era determinata in applicazione del coefficiente matematico in parola (*id est* il doppio dei posti disponibili).

Non vi era pertanto una corrispondenza plausibile e congrua tra domanda ed offerta (per usare un'impropria terminologia mercatistica), sicché paradossalmente in Regioni particolarmente necessitanti di docenti specializzati e con statisticamente un'elevata presenza di candidati ivi operanti, siano essi di ruolo o non di ruolo (Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte), le possibilità di accedere al percorso formativo professionalizzante sono risultate fortemente ridotte.

Ne deriva che la mancata ripartizione omogenea delle sedi o, comunque, la definizione dei posti non coerente con il fabbisogno regionale, hanno determinato un'evidente distorsione del meccanismo pre-selettivo, comprimendo le possibilità di ammissione e innalzando enormemente la soglia di superamento del test ben oltre il limite originariamente previsto dall'art. 6 del D.M. 30 settembre 2011 (ossia 21/30 pt.)

**4.** Sempre in relazione alle disfunzioni ingenerate dalla definizione di una soglia "fluttuante" di ammissione (in quanto variabile a seconda del numero di posti banditi) va eccepita l'assoluta illegittimità della modalità di selezione laddove ha comportato l'esclusione di candidati che hanno comunque conseguito un punteggio superiore alla sufficienza aritmetica (18/30).

Invero, come rilevato da giurisprudenza costante e consolidata di codesto ecc.mo Tribunale in merito alla disciplina generale delle prove preselettive dettata dall'art. 7, del d.p.r. 9 maggio 1994 n. 487, *«E' pur vero (...) che il comma 2 bis non stabilisce il punteggio utile per il superamento delle prove*

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

*preselettive, per cui la stessa Amministrazione godrebbe di una discrezionalità in tal senso ancor più ampia. Tuttavia, tale ampia discrezionalità soggiace ai principi di logicità e ragionevolezza, il cui rispetto è soggetto al vaglio del giudice amministrativo. Sotto tale profilo e, con specifico riferimento alla vicenda in esame, non appare conforme ai richiamati principi l'aver previsto una soglia così elevata (35/50) parametrata al punteggio minimo previsto per l'ammissione alle prove scritte ed il superamento delle prove orali di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 487 del 1994. L'esigenza di ridurre il numero dei partecipanti alle prove del concorso, invero, avrebbe potuto essere soddisfatta - come già osservato - con l'ausilio di strumenti automatizzati di preselezione dei candidati, stabilendo una soglia minima di quesiti da superare ai fini della ammissione alle prove successive» (cfr. i, TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, 15 novembre 2016, n. 11367. In termini, TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, 29 dicembre 2014 n. 13138; 10 gennaio 2014 n. 285).*

Sebbene tale principio giurisprudenziale sia stato affermato con riferimento alle procedure concorsuali di reclutamento, deve ritenersi applicabile senz'altro alla presente fattispecie per analogia di *ratio*.

Del resto, anche nella vicenda di cui è causa la funzione della prova preselettiva non è affatto volta a saggiare le conoscenze dei candidati, avendo invece come fine precipuo quello di operare una prima scrematura dei



candidati in modo da assicurare lo snellimento, la celerità, l'economicità e la stessa regolarità delle procedure concorsuali.

Orbene, come osservato da codesto Tribunale, è affetta da sviamento della funzione qualsiasi selezione che determini una drastica riduzione della platea dei candidati anche qualora costoro abbiano dimostrato un livello di capacità sufficiente ad affrontare le prove concorsuali di merito.

Tale *modus operandi*, infatti, non risponde ad un corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, compromettendo l'interesse pubblico ad una procedura massimamente partecipata che consenta di individuare il candidato più adatto a svolgere le mansioni richieste.

In tal senso, la procedura basata su quesiti a risposta multipla è strutturata per svolgere una valutazione assolutamente generica sulla idoneità del candidato al fine di escludere i soggetti privi di qualsiasi preparazione o attitudine e quindi snellire le operazioni concorsuali, ma non è di certo adatta a verificare le reali competenze e capacità professionali.

Pertanto, restringere le maglie di ammissione già in fase preselettiva, elevando irragionevolmente la soglia di superamento del test, rappresenta una decisione amministrativa che si pone in netto contrasto con il *favor participationis*.

Come rilevato in fatto, il punteggio minimo per accedere al prosieguo delle operazioni selettive è risultato essere pari anche a 28,5/30 pt. ed è quindi ben

maggiore rispetto al parametro della sufficienza, da intendersi quale corretto giudizio di idoneità.

Ne deriva, sotto tale profilo, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

**B) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 5 E 13 DEL D.M. 10 SETTEMBRE 2010 N. 249, COME MODIFICATO DAL D.M. 25 MARZO 2013 N. 81, RECANTE «DEFINIZIONE DELLA DISCIPLINA DEI REQUISITI E DELLE MODALITÀ DELLA FORMAZIONE INIZIALE DEGLI INSEGNANTI DELLA SCUOLA DELL'INFANZIA, DELLA SCUOLA PRIMARIA E DELLA SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO E SECONDO GRADO». VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.M. 20 SETTEMBRE 2011, RECANTE «CRITERI E MODALITÀ PER LO SVOLGIMENTO DEI CORSI DI FORMAZIONE PER IL CONSEGUIMENTO DELLA SPECIALIZZAZIONE PER LE ATTIVITÀ DI SOSTEGNO». VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI DI RAGIONEVOLEZZA, IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO (ARTT. 3 E 97 COST.). ECCESSO DI POTERE. MANIFESTA ILLOGICITÀ.**

I provvedimenti impugnati sono illegittimi in quanto determinano una restrizione nell'ammissione del tutto sproporzionata e priva di qualsiasi valida giustificazione.

Le irragionevoli modalità di svolgimento del test preliminare di accesso, infatti, hanno compromesso l'oggettività della selezione e limitato la partecipazione dei candidati nonostante la sussistenza di forti e pressanti esigenze di organico ben superiori al numero di posti banditi.

Orbene, va evidenziato che il test preliminare è finalizzato soltanto a realizzare una prima (e più consistente) “scrematura” dei candidati che, successivamente, devono affrontare prove scritte e orali.

Come si evince dalla disciplina regolamentare dettata dall’art. 6 del DM 30 settembre 2011, tuttavia, non si tratta di verificare le capacità professionali, dal momento che il contenuto della prova consiste solo in minima parte sulle competenze didattiche ovvero sulle conoscenze degli aspetti organizzativi e giuridici connessi all’autonomia scolastica.

Di contro, la selezione risulta essere prevalentemente orientata a testare l’empatia, l’intelligenza emotiva, la creatività e il pensiero divergente del candidato, onde valutare una generica attitudine personale.

Inoltre, il test preliminare per la gran parte (ossia almeno un terzo delle domande) è diretto ad accertare *«le competenze linguistiche e la comprensione dei testi in lingua italiana»*, e quindi a riscontrare il possesso di capacità che, incontrovertibilmente, sono proprie dei ricorrenti, tenuto conto dei titoli di studio, della qualificazione professionale ed anche, in molti casi, delle mansioni concretamente svolte quali docenti precari.

Ne deriva che appare ancor di più inaccettabile l’esito dei provvedimenti impugnati, siccome i ricorrenti, anche muniti di abilitazione o titolo equivalente, sono stati sottoposti ad una drastica “scrematura” di massima, non fondata in alcun modo sul merito delle capacità professionali, in patente

contrasto con le conclamate esigenze di interesse pubblico, rappresentate dalla necessità di sopperire a gravi lacune di organico.

Come rilevato in fatto, sono oggettivamente viziate le stesse determinazioni programmatiche poste alla base del procedimento selettivo, visto che il contingentamento degli accessi è definito in stridente contrasto con la disciplina di settore.

Il Ministero resistente, infatti, ha autorizzato e quindi ripartito i posti disponibili in ragione soltanto delle capacità organizzative degli Atenei e non anche del reale fabbisogno stimato, così disattendendo i criteri dettati dalla normativa regolamentare.

Al riguardo, va rilevato che l'art. 5 del D.M. 10 settembre 2010 n. 249, come modificato dal D.M. 25 marzo 2013 n. 81 espressamente dispone che *«Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca definisce annualmente con proprio decreto la programmazione degli accessi ai percorsi di cui agli articoli 3 e 13. 2. Il numero complessivo dei posti annualmente disponibili per l'accesso ai percorsi è determinato sulla base del fabbisogno di personale docente abilitato nelle scuole del sistema educativo di istruzione e formazione, previo parere del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. 2-bis. Ai fini della determinazione del fabbisogno di cui al comma 2, si tiene conto, per le scuole statali: a) della programmazione regionale degli organici deliberata ai sensi dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449; b) del*

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

*contingente di personale docente assunto con contratto a tempo determinato su posti disponibili ma non vacanti, nell'anno scolastico precedente».*

In questo senso, la necessità di tenere conto anche dell'offerta formativa delle Università, previsto dal successivo comma 2 *quater*, di certo non costituisce elemento prioritario nella determinazione dei posti disponibili, dovendo comunque l'Amministrazione scolastica ancorarsi alle esigenze di servizio come risultanti dalla programmazione degli organici.

Con ogni evidenza, il dovuto coordinamento con le Università, quali enti autorizzati ad organizzare i corsi, è soltanto funzionale a verificare il rispetto degli standards qualitativi circa i contenuti dell'attività formativa, ma non può evidentemente incidere sulla quantificazione dei posti da riservare alle attività formative.

Il successivo art. 13, poi, statuisce che *«I corsi sono a numero programmato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca tenendo conto delle esigenze del sistema nazionale di istruzione e presuppongono il superamento di una prova di accesso predisposta dalle università».*

La disposizione in parola, quindi, conferma che il *prius* logico, prima ancora che giuridico, nella quantificazione del contingente di docenti da specializzare deve essere inevitabilmente rapportato alle effettive necessità manifestate dagli istituti scolastici sulla base dei bisogni espressi dalla rispettiva comunità degli alunni.

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

Nello stesso senso, del resto, l'art. 5, co. 2 del D.M. 30 settembre 2011, tuttora vigente e anche richiamato nei provvedimenti impugnati, stabilisce che «*La programmazione è definita annualmente dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'art. 5 del decreto del medesimo Ministro 10 settembre 2010, n. 249, sulla base della programmazione regionale degli organici del personale docente della scuola e del fabbisogno specifico di personale specializzato per il sostegno didattico degli alunni con disabilità*».

Pertanto, i provvedimenti impugnati, laddove recepiscono acriticamente e senza ulteriori interventi organizzativi le indicazioni date dalle Università, finiscono con il determinare un contingentamento dei posti gravemente sottostimato rispetto alle reali e pressanti esigenze.

**C) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 4, 33, 34 E 97 COST. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 14 E 15 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA. CARENZA ASSOLUTA DI POTERE. NULLITÀ.**

La programmazione degli accessi al corso di formazione universitario di cui è causa, oltre che illegittima per le manifeste violazioni dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità, è invero da ritenersi radicalmente nulla siccome adottata in carenza assoluta di potere.

In tal senso, soccorrono i granitici insegnamenti della Corte costituzionale in tema di “numero chiuso” dell'accesso alle Facoltà universitarie, costituenti

ormai *ius receptum* indiscusso nella unanime giurisprudenza amministrativa, e senz'altro applicabili nella vicenda di cui è causa.

E' noto, infatti, che le limitazioni all'esplicazione dei diritti e delle libertà fondamentali del cittadino nelle scelte di formazione e di individuazione dei percorsi professionali possono essere imposte dalla Pubblica Amministrazione unicamente nel caso in cui il potere sia attribuito espressamente da una norma di rango primario, stante la riserva di legge prevista dagli artt. 33 e 34 Cost. e, più in generale, a fronte della grave incisione su beni a protezione costituzionale.

Sul punto, è un principio indiscusso che *«(...) l'organizzazione dell'università, come servizio pubblico, da una parte, coinvolge diritti costituzionali della persona umana come il diritto alla propria formazione culturale (art. 2 della Costituzione) e quello alle proprie scelte professionali (art. 4 della Costituzione), a sua volta mezzo essenziale di sviluppo della personalità (sentenza n. 61 del 1965) e, dall'altra parte, implica decisioni pubbliche d'insieme, inerenti alla determinazione delle risorse necessarie per il funzionamento delle istituzioni scolastiche in genere e universitarie in specie, che influisce sulle prestazioni da esse erogabili. La conclusione che ne deriva è che i criteri di accesso all'università, e dunque anche la previsione del numerus clausus non possono legittimamente risalire ad altre fonti, diverse da quella legislativa»* (cfr. Corte cost. 27 novembre 1998, n. 383).

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

Nella vicenda di cui è causa, invece, non si rinviene alcuna disposizione normativa, di rango legislativo, che autorizzi il Ministero resistente ad introdurre il contingentamento degli accessi.

Ne deriva, quindi, l'illegittimità dei provvedimenti adottati che, con ogni evidenza, limitano drasticamente le opportunità di formazione professionale e di lavoro dei ricorrenti.

#### **ISTANZA CAUTELARE**

In ordine al *fumus boni iuris* si rinvia ai motivi di ricorso che precedono. Per quanto attiene al *periculum in mora*, invece, giova rimarcare che l'esclusione dai corsi di specializzazione di cui è causa comporta un pregiudizio grave ed irreparabile nei confronti dei ricorrenti, impedendo loro di acquisire un titolo ulteriore e, per l'effetto, diminuendo considerevolmente le chances lavorative. Basti considerare, infatti, che i suddetti corsi sono stati programmati dal Ministero resistente sulla base di un numero di posti vacanti e disponibili già assegnabili a decorrere dal prossimo anno scolastico.

La preclusione al conseguimento del titolo di specializzazione, pertanto, limita fortemente la possibilità per i ricorrenti di essere destinatari di incarichi di insegnamento per le attività di sostegno, così incidendo su diritti costituzionalmente tutelati.

#### **P Q M**

32

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20



Si conclude per l'accoglimento del ricorso e dell'annessa domanda cautelare.  
Con le conseguenze di legge anche in ordine a diritti, onorari e spese di giudizio.

Ai sensi dell'art. 13 del d.p.r. 30 maggio 2002 n. 115, si dichiara che la presente controversia concerne un rapporto di pubblico impiego e, pertanto, viene corrisposto il contributo unificato di iscrizione pari ad € 325,00.

Napoli - Roma, 10 giugno 2019

(avv. Guido Marone)

**ISTANZA DI CONCESSIONE DI MISURE CAUTELARI MONOCRATICHE  
PROVVISORIE AI SENSI DELL'ART. 56 C.P.A.**

**A S.E. ILL.MA PRESIDENTE DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER IL LAZIO – ROMA**

L'esecuzione dei provvedimenti impugnati è suscettibile di arrecare gravi, imminenti ed irreparabili pregiudizi ai ricorrenti dal momento che sono tutt'ora in corso le procedure di selezione per la specializzazione sul sostegno e che gli Atenei non hanno ancora pubblicato le graduatorie finali, dalle quali i ricorrenti risulterebbero ingiustamente esclusi.

33

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

E' di tutta evidenza che la mancata partecipazione dei ricorrenti finirebbe per consolidare il danno subito, rendendo irreversibili le conseguenze pregiudizievoli una volta esaurite le suddette operazioni di selezione per l'ammissione ai percorsi di specializzazione di cui è causa, a fronte della difficoltà organizzativa nel ripetere le prove.

Di contro, l'ammissione con riserva non comporterebbe alcun disagio o problematica di sorta nell'espletamento della procedura *de qua*, già organizzata tenendo conto delle migliaia di docenti potenzialmente interessati e della articolazione territoriale dei percorsi organizzati dai diversi Atenei richiedenti, sicché – nel doveroso bilanciamento degli interessi contrapposti – l'adozione della misura interinale non è suscettibile di produrre una distorsione del meccanismo selettivo, ma anzi assicurerebbe il perseguimento dell'interesse pubblico all'individuazione dei migliori candidati aumentando la platea dei partecipanti.

A corroborare la richiesta di misura cautelare monocratica, del resto, milita la decisiva circostanza che i ricorrenti sono comunque risultati idonei, avendo superato la prova preselettiva con un punteggio pari o superiore alla soglia minima (21/30 pt.) prevista dall'art. 6 del D.M. 30 settembre 2011.

Inoltre, le ragioni di eccezionale urgenza sono state già vagliate in altro giudizio, vertente su controversia assolutamente identica, con conseguente adozione della misura monocratica stante l'imminenza delle prove concorsuali. E' stato infatti rilevato che *«sussistono i presupposti per*

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Bologna**  
Via A. Masini n. 12 - 40126  
Tel. 051 021 64 38

**Avellino**  
Via F.lli Urciuoli n. 4 - 83100  
Tel. 0825 168 70 34

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Bari**  
Corso V. Emanuele n. 30 - 70122  
Tel. 080 880 73 28

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Palermo**  
Via del Fervore n. 15 - 90141  
Tel. 091 982 63 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

*l'accoglimento della predetta istanza, ai fini dell'ammissione con riserva alle prove scritte per l'accesso ai corsi di formazione, finalizzati al conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità»* (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III, decreto monocratico 3 maggio 2019 n. 2517 in R.G. n. 5102/2019; TAR Lazio, Roma, Sez. III, decreto monocratico 8 maggio 2019 n. 2628 in R.G. n. 5254/2019 **doc. 14**). Pertanto, considerato che, alla luce dei termini di cui all'art. 55 c.p.a., l'eventuale ordinanza collegiale favorevole non potrebbe comunque intervenire prima dell'effettuazione di tali prove e, quindi, in tempo utile ad assicurare la tutela delle posizioni giuridico-soggettive azionate in giudizio, si chiede alla S.V. ill.ma di voler adottare le più idonee misure cautelari provvisorie nelle more della fissazione della Camera di Consiglio.

Napoli - Roma, 10 giugno 2019

(avv. Guido Marone)

Il sottoscritto difensore dichiara che le copie analogiche utilizzate per la notifica in proprio, ai sensi dell'art. 7 della L. 21 gennaio 1994 n. 53, sono conformi all'originale digitale nativo del presente atto.

Napoli - Roma, 10 giugno 2019

(avv. Guido Marone)

Firmato digitalmente da: MARONE GUIDO  
Ruolo: 4.6 Avvocato  
Organizzazione: ORDINE DEGLI AVVOCATI DI NAPOLI  
Data: 11/06/2019 11:05:24

### **Avviso**

La pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sez. IIIbis, n. 4878/2019 del 17.07.2019, nel giudizio R.G.n. 7368/2019.

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 (n. 7368/2019).