

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VENEZIA
SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Il Giudice dott.ssa _____ ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella controversia iscritta al n. 894/2022 R.G., promossa con ricorso depositato in data 7.6.2022

da

- MINISTERO DELL'ISTRUZIONE nella persona del Ministro p.t., **UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE**

(Funzionario delegato – dott. Favaro)

OGGETTO: accertamento erogazione carta docenti

Conclusioni delle parti: come in atti.

FATTO E DIRITTO

I ricorrenti, assunti con contratti a termine per svariati anni ed alcuni recentemente immessi in ruolo, chiedono venga accertato il proprio diritto ad usufruire del beneficio economico di €500,00 annui previsto dall'art.1 della Legge n. 107/2015 per l'aggiornamento e la formazione del personale docente, con condanna dell'Amministrazione convenuta al pagamento dell'importo di €500 dovuto per ciascun anno, secondo quanto indicato nella dichiarazione di servizi, a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016.

Il Ministero dell'Istruzione chiede il rigetto del ricorso, evidenziando *in primis* che le domande di parte ricorrente “non potranno ritenersi accoglibili laddove non venga dimostrato che negli anni scolastici di riferimento gli stessi abbiano prestato servizio a tempo determinato presso l'Amministrazione scolastica con supplenze annuali, fino al termine delle attività didattiche o per almeno 180 giorni ai sensi 489 del D.Lgs. 297/94, vale a dire la durata prevista ai fini del riconoscimento di un anno scolastico intero in termini di anzianità, e con orario completo”. Nella denegata ipotesi di accoglimento delle argomentazioni avversarie, il Ministero rileva che l'oggetto dell'eventuale accoglimento può essere solo ed esclusivamente l'attribuzione della Carta del docente per gli anni di riferimento e non certo l'attribuzione di un importo generico ovvero di una somma di denaro ad altro titolo.

La causa, istruita documentalmente, viene ora decisa.

Quanto all'eccepita prescrizione, trova applicazione nel caso di specie la prescrizione quinquennale ex art. 2948 n.4, trattandosi di importi che, benché non aventi natura retributiva, devono essere corrisposti annualmente per ogni anno scolastico. Il termine di prescrizione è stato interrotto solo con il ricorso giurisdizionale, notificato il 20.6.2022, laddove esclusivamente per la lavoratrice è stato prodotto un atto di diffida precedente di qualche mese. Risulta dunque prescritto solo l'importo richiesto per l'a.s.2015/2016, laddove, conteggiando a ritroso, non risultano colpiti da prescrizione gli importi relativi agli anni scolastici successivi dall'a.s.2016/2017. Nel merito, il ricorso, nei limiti indicati in motivazione, è fondato.

L'art. 1, comma 121, della legge n. 107 del 2015 ha istituito la "Carta elettronica" del docente allo specifico fini di "sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali". La Carta, dell'importo nominale di euro 500 annui per ciascun anno scolastico, che per espresso disposto normativo "non costituisce retribuzione accessoria né reddito imponibile", può essere utilizzata "per l'acquisto di libri e di testi, anche in formato digitale, di pubblicazioni e di riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, per l'acquisto di hardware e software, per l'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, svolti da enti accreditati presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al profilo professionale, ovvero a corsi *post lauream* o a master universitari inerenti al profilo professionale, per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, nonché per iniziative coerenti con le attività individuate nell'ambito del piano triennale dell'offerta formativa delle scuole e del Piano nazionale di formazione di cui al comma 124".

In attuazione di quanto previsto dal successivo comma 122 della legge citata, è stato adottato il d.p.c.m. del 23 settembre 2015, poi sostituito dal d.p.c.m. 28 settembre 2016: sono stati individuati i "beneficiari della carta", identificandoli nei "docenti di ruolo a tempo indeterminato delle Istituzioni scolastiche statali, sia a tempo pieno che a tempo parziale, compresi i docenti che sono in periodo di

formazione e prova, i docenti dichiarati inidonei per motivi di salute di cui all'articolo 514 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, i docenti in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o altrimenti utilizzati, i docenti nelle scuole all'estero, delle scuole militari”.

La previsione che limita la platea dei destinatari ai soli assunti a tempo indeterminato è stata recentemente ritenuta contraria ai precetti costituzionali dal Consiglio di Stato (v. sentenza 1842/2022), venendo a creare un'ingiustificata discriminazione tra i docenti di ruolo, la cui formazione è obbligatoria, permanente e strutturale, e i docenti non di ruolo, per i quali non vi sarebbe alcun sostegno economico alla formazione. “Un tale sistema – afferma il C. di St. - collide con i precetti costituzionali degli artt. 3, 35 e 97 Cost., sia per la discriminazione che introduce a danno dei docenti non di ruolo (resa palese dalla mancata erogazione di uno strumento che possa supportare le attività volte alla loro formazione e dargli pari chances rispetto agli altri docenti di aggiornare la loro preparazione), sia, ancor di più, per la lesione del principio di buon andamento della P.A.”. Ricorrerebbe in particolare un contrasto “con l’esigenza del sistema scolastico di far sì che sia tutto il personale docente (e non certo esclusivamente quello di ruolo) a poter conseguire un livello adeguato di aggiornamento professionale e di formazione, affinché sia garantita la qualità dell’insegnamento complessivo fornito agli studenti”. Ed il paradosso è ancora più evidente sol che si consideri che il sistema, che pone un obbligo di formazione a carico di una sola parte del personale docente dandogli gli strumenti per ottemperarvi, continua nondimeno a servirsi, per la fornitura del servizio scolastico, anche di un'altra aliquota di personale docente, la quale è tuttavia programmaticamente esclusa dalla formazione e dagli strumenti di ausilio per conseguirla. Non può dubitarsi - continua il Consiglio di Stato - che, nella misura in cui la P.A. si serve di personale docente non di ruolo per l'erogazione del servizio scolastico, deve curare la formazione anche di tale personale, al fine di garantire la qualità dell'insegnamento fornito agli studenti. Ne deriva che “il diritto-dovere di formazione professionale e aggiornamento grava su tutto il personale docente e

non solo su un'aliquota di esso...Del resto, l'insostenibilità dell'assunto, per cui la Carta del docente sarebbe uno strumento per compensare la pretesa maggior gravosità dell'obbligo formativo a carico dei soli docenti di ruolo, si evince anche dal fatto che la Carta stessa è erogata ai docenti part-time (il cui impegno didattico ben può, in ipotesi, essere più limitato di quello dei docenti a tempo determinato) e persino ai docenti di ruolo in prova, i quali potrebbero non superare il periodo di prova e, così, non conseguire la stabilità del rapporto". E l'irragionevolezza della soluzione seguita dalla P.A. emerge ancora più chiaramente dalla lettura del d.P.C.M. del 28 novembre 2016, che ha sostituito quello del 23 settembre 2015, il quale, all'art. 3, individua tra i beneficiari della Carta anche "i docenti in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o altrimenti utilizzati", sicché "vi sarebbero dei docenti che beneficerebbero dello strumento pur senza essere impegnati, al momento, nell'attività didattica, mentre altri docenti, pur svolgendo diversamente dai primi l'attività didattica, non beneficerebbero della Carta e, quindi, sarebbero privati di un ausilio per il loro aggiornamento e la loro formazione professionale" (così C.di St. sent. cit.).

Il contrasto evidenziato con gli artt. 3, 35 e 97 Cost. – come ancora puntualizzato dal C. di Stato - può essere superato mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, commi 121 ss., legge cit.: mancando nella specie una norma innovativa rispetto al d.lgs. n. 165/2001, la materia della formazione professionale dei docenti è ancora rimessa alla contrattazione collettiva di categoria, che agli artt. 63 e 64 del Ccnl di riferimento pone a carico dell'Amministrazione l'obbligo di fornire a tutto il personale docente, senza alcuna distinzione tra docenti a tempo indeterminato e a tempo determinato, "strumenti, risorse e opportunità che garantiscano la formazione in servizio" (così il comma 1 dell'art. 63 cit.). "E non vi è dubbio che tra tali strumenti possa (e anzi debba) essere compresa la Carta del docente, di tal ché si può per tal via affermare che di essa sono destinatari anche i docenti a tempo determinato [...], così colmandosi la lacuna previsionale dell'art. 1, comma 121, della l. n. 107/2015, che menziona i soli docenti di ruolo" (così C. di St., sent .cit.).

Sulla conformità di questa disposizione rispetto alla disciplina eurounitaria è successivamente intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione europea (ordinanza 10.5.2022 nella causa C-450/2021): la Corte ha ritenuto che “la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio di un vantaggio finanziario dell'importo di EUR 500 all'anno, concesso al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali», mediante la c.d. carta elettronica del docente. La Corte ha escluso la configurabilità di ragioni oggettive che possano giustificare la disparità di trattamento tra docenti di ruolo e non di ruolo e ha ricordato che “la nozione di ‘ragioni oggettive’ richiede che la disparità di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti, che contraddistinguono il rapporto di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto cui s'inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda a una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti necessaria a tal fine”. Si tratta di elementi che “possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti alle medesime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro”, laddove va escluso che rilevi la “mera natura temporanea del lavoro degli impiegati amministrativi a contratto” perché ciò significherebbe pregiudicare “gli obiettivi della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro ed equivarrebbe a perpetuare il mantenimento di una situazione svantaggiosa per i lavoratori a tempo determinato”.

Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, deve affermarsi in linea generale che anche il docente assunto a tempo determinato ha diritto a ricevere la Carta Elettronica, trovandosi in una situazione analoga a quella del docente di ruolo. Si ricorda, a questo proposito, che la disparità di trattamento (a sfavore dei lavoratori precari o già precari) tra periodi di lavoro con contratti a

termine e periodi di lavoro a tempo indeterminato, “non può essere giustificata dalla natura non di ruolo del rapporto di impiego, dalla novità di ogni singolo contratto rispetto al precedente, dalle modalità di reclutamento del personale nel settore scolastico e dalle esigenze che il sistema mira ad assicurare” (v. Cass., n. 31149/2019). Nel caso di specie, i ricorrenti hanno svolto un’attività pienamente equiparabile a quella del personale di ruolo, né il Ministero ha allegato e provato ragioni concrete che smentiscano la sovrapponibilità delle mansioni a quelle svolte da dipendenti a tempo indeterminato aventi la medesima qualifica. L’Amministrazione eccepisce che l’attività dei docenti a termine, per essere equiparata a quella dei docenti a tempo indeterminato, deve protrarsi per l’intero anno scolastico o quantomeno per 180 giorni, e deve essere a tempo pieno. Si osserva sul punto da un lato che lo stesso D.p.c.m. individua tra i destinatari della Carta anche il personale a tempo parziale, dall’altro che non vi è motivo di escludere dal beneficio i docenti assunti per supplenze brevi, a fronte della finalità formativa dell’attribuzione, comune a tutti i docenti. L’esistenza del diritto alla Carta docenti anche a fronte di limitati periodi di supplenza trova, tra l’altro, un argomento importante proprio nella disciplina attuativa della l. n. 107/2015, che ha previsto nel d.P.C.M. 23.9.2015, art. 8, che “nel caso in cui l’effettiva presa di servizio avvenga ad anno scolastico iniziato”, le risorse siano comunque assegnate per intero. L’esigenza di aggiornamento e formazione è dunque la medesima, sia che il docente presti servizio sin dall’inizio dell’anno scolastico sia che l’assunzione avvenga successivamente: il servizio prestato ha sempre la stessa natura e il docente deve essere dotato dei mezzi economici necessari per assicurare un insegnamento qualitativamente elevato a prescindere dalla durata dell’incarico a termine.

Tanto premesso, in merito alle conseguenze, parte ricorrente chiede la liquidazione di una somma equivalente al valore che il MI avrebbe dovuto accreditare nella Carta del docente per ciascun anno scolastico. Orbene, l’art. 1, comma 121, legge n. 107 del 2015 non ha previsto in favore dei docenti di ruolo il versamento diretto di una somma di denaro, ma la consegna di una carta con il valore nominale di €500 all’anno, utilizzabile esclusivamente per finalità formative, con l’acquisto di beni

e servizi di contenuto professionale. Si tratta di un beneficio a destinazione vincolata, che non ha carattere retributivo, posto che la natura retributiva è esclusa espressamente dalla legge. La condanna del Ministero a liquidare il controvalore in denaro di quanto avrebbe dovuto essere versato nella carta, consentendo al docente di impiegare il denaro anche per acquisti o servizi non attinenti ad attività formative, finirebbe per creare una discriminazione “a contrario”, accordandosi in tal modo ai docenti non di ruolo un trattamento privilegiato non corrispondente a quello riservato ai colleghi di ruolo. Verrebbe d'altra parte tradita proprio la finalità della norma, volta a sostenere le attività formative e non viceversa ad aumentare l'indubbiamente modesta retribuzione degli insegnanti.

Proprio la finalizzazione della Carta elettronica alla formazione e all'aggiornamento del personale, impone di accogliere la domanda attorea di condanna del Ministero alla corresponsione dell'importo nominale, versandolo però esclusivamente sulla Carta, che il Ministero provvederà ad erogare solo se ed in quanto i docenti prestino servizio nel corso di quest'anno o in negli anni prossimi venturi.

Risulta poi, dalle stesse deduzioni del Ministero (v. note autorizzate), che 34 ricorrenti attualmente siano già stati assunti in ruolo lo scorso anno o addirittura l'anno precedente, per cui sicuramente allo stato attuale sono in possesso della Carta elettronica. Si osserva in proposito che l'art. 6 del d.P.C.M. 28.0692016 ha chiarito che «le somme non spese entro la conclusione dell'anno scolastico di riferimento sono rese disponibili nella Carta dell'anno scolastico successivo, in aggiunta alle risorse ordinariamente erogate». Se la somma eventualmente non utilizzata nel corso dell'anno scolastico di riferimento rimane nella disponibilità del titolare della carta per l'anno scolastico successivo, nulla vieta che le somme dovute per gli anni pregressi si cumulino con quella da erogare all'avvio di quest'anno (v., nello stesso senso, Trib. Torino, n. 1259/2022).

Alla soluzione prospettata non ostano le conclusioni di cui al ricorso, posto che la domanda di condanna al pagamento viene circoscritta in ragione della finalità legislativa attribuita al beneficio richiesto.

Restano solo le seguenti puntualizzazioni relative alla posizione di alcuni ricorrenti:

- è cessata dal servizio il 1.9.2017, per cui non potendo più rivestire la qualità di docente, non ha diritto al riconoscimento della Carta Elettronica, solo sulla quale il Ministero può versare gli importi richiesti;
- i docenti già immessi in ruolo nell'ultimo o nel penultimo anno scolastico a seguito di superamento del periodo di prova, che in quanto tali avevano già ottenuto durante il periodo di prova la Carta docenti, hanno diritto esclusivamente al versamento degli importi per gli anni durante i quali erano assunti a termine; analogamente i docenti già immessi in ruolo, per i quali è stata revocata la nomina, hanno diritto alla Carta solo da quando hanno riacquisito la condizione di "supplenti";
- i docenti, che hanno prestato servizio lo scorso anno scolastico o negli anni precedenti, hanno diritto alla Carta docenti solo se assunti nuovamente come docenti.

Conclusivamente, accertato il diritto dei ricorrenti a godere del beneficio della Carta elettronica per gli anni indicati in ricorso, che non siano già stati corrisposti, nella misura in cui siano attualmente in servizio come docenti o vengano assunti successivamente, il MI deve essere condannato a porre in essere tutti gli adempimenti a tal fine necessari.

L'accoglimento solo parziale delle pretese attoree e le difese non del tutto complete di parte attrice impongono la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il GL, definitivamente pronunciando,

Dichiara l'intervenuta prescrizione con riguardo alle pretese relative all'a.s. 2015/2016.

Dichiara il diritto degli altri ricorrenti, in quanto docenti, al beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107 del 2015, per gli anni scolastici a decorrere dall'a.s.2016/2017, usufruendo dell'importo di €500 annui tramite "Carta elettronica" nella misura in cui non risulti già corrisposto,

e condanna il Ministero dell'Istruzione all'adozione d'ogni atto necessario per consentirne il godimento.

Spese compensate.

Venezia, 1.2.2023

Il GL