

Consiglio di Stato
Sentenza n. 8083
Pubblicata il 27 novembre 2019

[omissis]

Svolgimento del processo

Con sentenza n. x/2018 del 15-3-2018 il Tribunale Amministrativo Regionale per il x (sezione Terza Bis) accoglieva il ricorso proposto dai signori in epigrafe indicati e, per l'effetto, disponeva l'annullamento degli articoli 2 e 4 bis del D.M. 1 giugno 2017, n. 374 nei limiti di cui in motivazione. In particolare, con l'atto introduttivo del giudizio era stata denunciata l'illegittimità del richiamato articolo 2, nella parte in cui consentiva l'ingresso nelle graduatorie di circolo e di istituto di II fascia esclusivamente ai soggetti in possesso di specifica abilitazione o di specifica idoneità all'insegnamento conseguita a seguito di concorsi per titoli e/o esami anche ai soli fini abilitanti ovvero in possesso di uno degli specifici titoli di abilitazione previsti dalla lettera a) del comma 1, senza considerare la posizione anche degli insegnanti tecnico-pratici, i quali dovevano ritenersi in possesso di titolo di studio abilitante e comunque trovatisi nell'impossibilità di conseguire un qualsivoglia titolo abilitativo. Il Tribunale riteneva la fondatezza del ricorso, rilevando in particolare quanto segue. "L'art. 3, co. 2, D.P.R. n. 19 del 2016, che ha apportato radicali trasformazioni in materia di classi di concorso, ha peraltro stabilito che 'il possesso dell'idoneità all'insegnamento in una delle classi di concorso di cui alla Tabella C, allegata al decreto del Ministro della pubblica istruzione 30 gennaio 1998, costituisce titolo per la partecipazione ai concorsi per titoli ed esami relativi alle classi di concorso di cui alla Tabella B, allegata al presente Regolamento', il che significa che per chi avesse già conseguito il titolo di cui alla Tabella C, allegata al decreto del Ministro della pubblica istruzione 30 gennaio 1998, lo stesso deve ritenersi abilitante all'insegnamento per le corrispondenti classi di concorso confluite nella Tabella B, allegata al D.P.R. n. 19 del 2016. Tanto premesso, nei confronti di chi abbia conseguito il diploma ITP con riferimento a classi di concorso di carattere tecnico/pratico che già ai sensi dell'All. C del D.M. n. 39 del 1998 consentivano l'insegnamento di materie tecnico/pratiche in istituti di scuola secondaria che possono ritenersi confluite in corrispondenti classi di insegnamento disciplinate dal D.P.R. 14 febbraio 2016, n. 19, il D.M. impugnato deve ritenersi illegittimo e va annullato nella parte in cui all'art. 2 esclude dalla possibilità di inserimento nella II fascia delle graduatorie di circolo e di istituto i docenti ITP, previa valutazione caso per caso dell'amministrazione circa l'effettiva corrispondenza delle nuove classi di insegnamento per cui il docente abbia presentato domanda di inserimento ai sensi dell'All. B del D.P.R. n. 19 del 2016 con quelle per cui l'insegnamento era consentito dallo specifico titolo di studio posseduto ai sensi dell'Allegato C al D.M. n. 39 del 1998". Avverso la prefata sentenza di accoglimento il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha proposto appello, deducendone l'erroneità e chiedendone l'integrale riforma, con il conseguente rigetto del ricorso di primo grado. Con unico ed articolato mezzo di gravame l'Amministrazione ha lamentato la violazione e la falsa applicazione dell'articolo 3, comma 2, del D.P.R. n. 19 del 2016, deducendo che tale disposizione si riferisce alla individuazione dei titoli idonei alla partecipazione alle procedure di carattere concorsuale, non potendo, pertanto, quelli in possesso degli insegnanti tecnico-pratici essere ritenuti abilitanti ovvero equipollenti ad un titolo di abilitazione. Ha evidenziato che gli appellati risultano in possesso dei titoli per accedere all'insegnamento (e, in particolare, del titolo per essere iscritto in III fascia delle graduatorie di circolo e di istituto), mentre risultano sprovvisti di un titolo di abilitazione all'insegnamento, necessario per l'inserimento in II fascia. Si sono costituiti in giudizio i docenti in epigrafe specificati, deducendo l'infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto. Le parti hanno depositato memorie. La causa è stata discussa e trattenuta per la decisione all'udienza del 3-10-2019.

Motivi della decisione

L'appello è fondato. Il Collegio, invero, ritiene di dover confermare il proprio orientamento - reiteratamente espresso (cfr., ex multis, sentt. 23-7-2018, n. 4507; 5-7-2019, n. 4683; 24-7-2019, n.5240)- che ha escluso il valore abilitante del diploma di scuola media superiore posseduto dagli

ITP, evidenziando pure l'irrilevanza, ai fini della iscrizione nella seconda fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, della circostanza della mancata attivazione di percorsi abilitanti ordinari. Vanno in proposito sinteticamente richiamate le argomentazioni spese nei citati arresti giurisprudenziali. Gli appellati (originari ricorrenti in primo grado) sono insegnanti tecnico-pratici, figura professionale creata dal D.Lgs. 7 maggio 1948, n. 1227 (Revisione dello stato giuridico ed economico del personale tecnico degli istituti e delle scuole di istruzione tecnica). Tale figura richiede, per l'accesso all'attività di insegnamento, il semplice diploma di scuola secondaria superiore, in materia attinente e, negli istituti tecnici e professionali, si occupa in prevalenza delle attività didattiche che vengono svolte nei laboratori. In tale qualità, dunque gli ITP vengono impiegati a titolo precario nelle supplenze presso le scuole statali, supplenze alle quali si accede attraverso le consuete graduatorie, cioè per il tramite degli elenchi di insegnanti dai quali si attinge per individuare, in base al maggior punteggio attribuito, i soggetti con i quali concludere i corrispondenti contratti di lavoro. In particolare, la vicenda contenziosa in esame riguarda le graduatorie di istituto, contemplate dal D.M. MIUR 13 giugno 2007, n. 131, le quali sono utilizzabili per assegnare le supplenze in un singolo istituto da parte del dirigente e sono ordinate in tre fasce. Nella prima fascia sono iscritti i docenti già iscritti nelle graduatorie ad esaurimento (GAE), cui si attinge per le supplenze quando non vi siano posti a tempo indeterminato da assegnare; nella seconda fascia sono iscritti i docenti abilitati, i quali non siano, per qualsiasi ragione, iscritti nelle GAE; nella terza fascia, invece, sono iscritti i docenti non abilitati in possesso del titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento. Tali graduatorie, analogamente a quanto accade per le GAE, sono, poi, soggette a periodico aggiornamento, in modo da tener conto dei nuovi titoli e della maggiore anzianità di servizio dei soggetti già iscritti, ed anche per le graduatorie di istituto, quindi, vengono emanati periodicamente i decreti ministeriali che disciplinano le concrete modalità dell'aggiornamento. Venendo ora, più nello specifico, alla disamina delle questioni relative all'abilitazione, va evidenziato che l'abilitazione all'insegnamento come titolo distinto ed ulteriore per accedervi, ovvero per intraprendere la professione di insegnante iscrivendosi al relativo concorso, è stata introdotta per effetto dell'art. 4, comma 2, della L. 19 novembre 1990, n. 341. Ai fini dell'abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie superiori, la norma prevedeva un diploma post universitario, che si conseguiva con la frequenza ad una scuola di specializzazione biennale, denominata appunto Scuola di specializzazione per l'insegnamento secondario (SSIS), e con il superamento del relativo esame finale. Secondo il testo della norma, infatti, "Con una specifica scuola di specializzazione articolata in indirizzi, cui contribuiscono le facoltà ed i dipartimenti interessati, ed in particolare le attuali facoltà di magistero, le università provvedono alla formazione, anche attraverso attività di tirocinio didattico, degli insegnanti delle scuole secondarie, prevista dalle norme del relativo stato giuridico. L'esame finale per il conseguimento del diploma ha valore di esame di Stato ed abilita all'insegnamento per le aree disciplinari cui si riferiscono i relativi diplomi di laurea. I diplomi rilasciati dalla scuola di specializzazione costituiscono titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie". La L. n. 341 del 1990 ha, dunque, introdotto, per implicito ma inequivocabilmente, una ulteriore innovazione nel sistema: nel prevedere che per ottenere l'abilitazione fosse necessario un corso postlaurea, ha infatti escluso che gli insegnanti ITP, i quali per definizione di laurea sono privi, potessero conseguire l'abilitazione stessa e, quindi, accedere al concorso. Va, inoltre, evidenziato che il principio per cui il semplice diploma di scuola secondaria superiore non consente l'accesso diretto all'insegnamento è stato poi confermato anche nel sistema di cui al D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 59, in base al cui articolo 5 è comunque necessaria la c.d. laurea breve per accedere al concorso per ITP. Una deroga espressa al descritto assetto ordinamentale - in cui l'abilitazione costituisce un requisito necessario per l'esercizio delle mansioni di docente anche con riferimento agli incarichi di docenza temporanei, ed in cui il ricorso a docenti non abilitati (o impossibilitati ad abilitarsi con il possesso del solo diploma di scuola secondaria) per le supplenze è ben circoscritto in quanto giustificato da particolari contingenze - non si rinviene nei testi legislativi e di prassi amministrativa citati da parte appellata. Deve, poi, essere evidenziato che le disposizioni del D.P.R. n. 19 del 2016 individuano, in realtà, i titoli validi ai fini della partecipazione a procedure

di carattere concorsuale, senza prevedere che tali titoli possano valere anche ai fini dell'inserimento nelle graduatorie di II fascia, le quali restano precluse, come sopra detto, ai soggetti privi dell'abilitazione stessa. Tale esito ermeneutico non appare, dunque, contrario alla Costituzione, nell'ordine di idee sostenuto dalla parte ricorrente, con riferimento agli articoli 3, 4, 51 e 97 della Costituzione. Va, invero, considerata una sostanziale differenza tra i soggetti provvisti di abilitazione e quelli che invece ne siano privi, ai fini dell'accesso diretto all'insegnamento (per come avviene per effetto della iscrizione nella II fascia delle graduatorie). L'abilitazione è, infatti, il titolo che attesta il conseguimento di quel complesso di qualità e abilità che rende un diplomato o un laureato un vero e proprio docente ed è, quindi, ragionevole e non discriminatoria (oltre che rispondente al principio di buon andamento dell'azione amministrativa) la scelta di consentire solo ai soggetti che di tale titolo siano muniti la possibilità di accedere in via diretta all'insegnamento. Né a conclusioni diverse induce la circostanza che i percorsi abilitanti non sarebbero in concreto stati attivati per le suddette categorie di docenti. Come condivisibilmente osservato dalla Sezione, tale circostanza può giustificare la partecipazione degli ITP a concorsi pubblici a cattedre che richiedono l'abilitazione per parteciparvi, atteso che comunque in tal caso vi sarebbe una verifica di idoneità all'insegnamento operata attraverso il filtro della procedura concorsuale. Essa, invece, non può consentire l'iscrizione nella seconda fascia, derivando dalla stessa l'accesso diretto all'insegnamento. giurisdizionali, hanno ottenuto l'iscrizione nella seconda fascia; osservandosi al riguardo che tali pronunzie non riguardano gli attuali appellati e, dunque, non possono incidere sulla loro posizione, né possono giustificare, nella vicenda in esame, una non corretta applicazione della normativa, vertendosi oltretutto in ipotesi di attività vincolata e non discrezionale dell'amministrazione. Le considerazioni tutte sopra svolte denotano la fondatezza dell'appello e la non condivisibilità delle argomentazioni difensive spese dai docenti ricorrenti in primo grado. In conclusione, dunque, l'appello deve essere accolto, con conseguente riforma della sentenza gravata e rigetto del ricorso di primo grado. Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati, che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti costituite, avuto riguardo alle difficoltà interpretative derivanti dalla stratificazione normativa in materia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza del Tribunale Amministrativo per il x n.x/2018 del 15-3-2018, rigetta il ricorso di primo grado. Spese del doppio grado compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2019

Fonte: <http://pluris-cedam-utetgiuridica.it>