

Pubblicato il 23/07/2018

N. 04503/2018REG.PROV.COLL.  
N. 08142/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8142 del 2017, proposto da:

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ufficio Scolastico Regionale Lazio, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Silvia Canuto, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Guglielmi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Germanico 172;

*e con l'intervento di*

*ad adiuvandum:*

Sara Maggio, Marianna Di Guida, Sara Maggio, Teresa Francesca Loprete, Annalisa Pagano, Simona Morano, Serena De Carlo, Michela Guercio, Carmela Oteri, Alberto Felice Cartella, Mariagrazia D'Anna, Simona Morano, Marianna Di Guida, rappresentati e difesi dall'avvocato Luigi Morrone, con domicilio eletto presso lo studio Corrado Morrone in Roma,

viale Xxi Aprile 11;

*ad opponendum:*

Antonio Michetti, Antonio Michetti, Antonio Castellucci, Eleonora Di Claudio, Daniele Grilla', Angela Cosentino, Antonio Cassone, Angelo Lanza, Marco Caldieraro, Elena Parrino, Matteo Domeniconi, Carmelo Cazzato, Davide Milazzo, Franco Baldacci, Giacinto Granitto, Pietro Cichello, Giuseppina Gaudioso, Giuseppe Travagliante, Costantino Villanti, Giulia Toscano, Teresa De Caprio, Federica D'Ippolito, Pasquale Carfora, Claudio Noto, Giovanna Scaglione, Marino Iuliano, Giovanna Liguori, Pasquale Alessio Condoleo, Manuel Strano, Giacinto Damiano Di Cunto, Monica Fappanni, Graziella Lipira, Rocco Pitrelli, Diego Strano, Dario Signoretta, Fausto Signoretta, Ferdinando Legname, Davide Santoro, Nino Giovanni Ferretti, Marietta Sorrentino, Pasqualina Federico, Domenico Landro, Sabino Gervasio, Antonio Di Dona, Clarita Lisari, Marco Spaccasassi, Costanza Fioravante, Sabrina Spione, Giuseppe Luca Donzella, Gloria Mattiuzzo, Marco Lumia, Stefano Vallera, Maria Aleandri, Sabrina Aleandri, Francesco Scalone, Elena Maria Raffiotta, Francesco Barbatano, Elena Filice, Pasquale Marletta, Claudia Castaldo, Luca Medea, Maria Grazia Barbera, Elisabetta Tedesco, Giuseppe Fiore, Mauro Gangi, Ignazio D'Angelo, Antonio Golino, Ruggiero Vitrani, Carla Lo Iacono, Antonio Pugliese, Giuseppe Pugliese, Danilo Sacco, Salvatore Gismondo, Rita Congiu, Jessica Saddi, Marco Saddi, Elisabetta Serri, Giada Chawla, Vito Alessandro Aloisio, Antonella Benigni, Carlo Bova, Filippo Campolo, Carmelina Cavallaro, Francesco Cutri', Giuseppe Fasci', Mariano Favara, Francesca Franze', Dario Iannino, Giuseppe Idone, Elena Kondatrieva, Maria Antonietta Lagrotteria, Antonio Maiolo, Francesco Marzano, Nicola Mazzaferro, Domenico Madaferri, Erminia Luana Musolino, Natale Nappa, Cinzia Nistico', Giovanni Parmentà, Paolo Parmentà, Ferdinando Paviglianiti, Giglio Antonino Paviglianiti, Antonia Penna, Ezio Perrelli,

Salvatore Raffa, Antonio Sapone, Domenica Sapone, Elisa Giuseppina Sberna, Gianpiero Sgambelluri, Francesco Versace, Annunziata Papatolo, Rosario Papatolo, Sandro Marini, Donatella Accogli, Giuseppe Puglisi, Alessandra Vaccaro, Nunziella Da Campo, Maria Ocello, Fortunato Greco, Prisca Dapra', Marco Di Napoli, Pasqualina Dimasi, Katia Taglietti, Jessica Gatti, Vincenzo Grillo, Giuseppe Arena, Daniele Piozzi, Pasquale Lembo, Chiara Camilli, Vittorio Di Bacco, Elvio Di Felice, Luigi Rampa, Gianluca Tellone, Stefano Tellone, Nadia Anna Tino, Filippo Ferreri, Vincenzo Ciulla, Michele Paternoster, Vittoria Rasi, Miriam Licciardi, Girolamo Martorina, Monica Lanzilli, Antonio Gravante, Erina Margiotta, Francesco Scarafile, Domenico Cardinale, Tristano Mastroianni, Antonello Palermo, Alessandro Taverniti, Isabella Daniele, Santo Delfino, Giuseppe Bonomo, Maria Vanzillotta, Francesca Amato, Giuseppina Arena, Salvatore Franco, Salvatore Leccadito, Gianni Marazzi, Giuseppe Oro, Antonio Crapanzano, Calogero Scaturro, Marta Ritrovato, Giuseppe Scaturro, Graziella Bilello, Anna Falco, Elisa Erbetta, Giuliana Giancola, Ezio Casalegno, Francesco Greco, Vincenzo Farruggia, Rosario Terrasi, Carmelo Terrasi, Nicola Busi, Terence Pantuso, Giuseppina Rizzo, Giovanni Scaccianoce, Loredana Mazzotta, Cinzia Bernardi, Francesco Chiarello, Giulia Brosio, Antonio Brosio, Anna Civale, Alessandro Arcudi, Alessandra Ercole, Giulia Carretti, Francesco Candela, Saverio Stranges, Giuseppe Brosio, Angela Gagliardi, Alessandro Rosati, Alessandro Rosati, Dino Talone, Giuseppe Silvio, Rita Barbalace, Agostino Polizzano, Bruno Cardillo, Ilaria Lisi, Alessandro Piras, Antonietta Strafezza, Giuseppe Seminara, Antonello Bellantuono, Flavia Tramonte, Micol Casarotto, Graziano Iuliano, Antonio Diego Naso, Elena Onorati, Deborah De Fazio, Vito Clemente, Ottavio Clemente, Mirko De Mattia, Giovanna Simone, Irena Petralia, Antonio Infalletta, Gessica Rea, Lucia Rea, Salvatore Calcagno Spataro, Lorena Rizzello, Maria Rosaria Di Lorenzo, Luca Caneschi, Lorenzo Salvatore Calcagno Spataro,

Silvia Tomassoni, Daniela Serri, Anna Maria Zaccariello, Mattia Lodini, Elvira Maria Rami, Roberto Addante, Assunta D'Ambrosio, Nicoletta Mauro, Valentina Danza, Giovanni Cavallaro, Adamo Malvone, Marco Di Stefano, Mario Cammarata, Fabiana Calcagno, Giulio Messina, Giuliana Arancio, Lorenzo Minacapilli, Vincenzo Cozzolino, Giulia Rita Pignataro, Angelo Di Girolamo, Claudio Mazza, Tommaso Di Pietro, Michele Antonio Scilabra, Carmelo Adriano Profeta, Filippo Palermo, Ilaria Bondi', Luigi Galvano, Simone Pizzinelli, Paola Bertolini, Maurizio Caputo, Giusy Guerriero, Fabrizio Manca, Enrico Padedda, Daniele Ugolini, Massimiliano Marrocco, Antonio Di Florio, Gaetano Salvatore Musolino, Vincenzo Scionti, Maria Gabriella Pratico', Vincenzo Albanesi, Elisa Aquino, Ernesto Antonino Berretta, Francesco Catalano, Mariah Chila', Domenico Cusumano, Luigi D'Angelo, Teresa Maria De Maria, Fabio Foti, Antonino Giordano, Carmine Domenico Giordano, Antonino Greco, Carmela Patrizia Rosaria Isgro', Stefano Manglaviti, Ferdinando Marino, Antonino Misiano, Sonia Romeo, Francesca Russo, Giovanni Tomarchio, Fabio Valenzisi, Maurizio Valeriani, Marco Bonfante, Angelo Barosi, Rossella Cimbalo, Vincenza Del Prete, Kevin Panizzi, Rosa Giordano, Erika Carnevali, Pierino Magurno, Simona Terrasi, Raffaele D'Alvano, Domenico Curcio, Antonio Daniele, Rosario Di Stefano, Anna Maria La Iacona, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Naso, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Salita di San Nicola Da Tolentino 1;

*per la riforma*

della sentenza in forma semplificata sentenza 7 agosto 2017, n. 9234 del Tribunale amministrativo regionale per la Lazio, Roma, Sezione III-*bis* .

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Silvia Canuto;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 luglio 2018 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Valentina Fico e gli avvocati Antonello Ciervo, su delega dell'avvocato Carlo Guglielmi, Luigi Morrone e Domenico Naso.

## FATTO

1.—Le parti resistenti, indicate in epigrafe, in qualità di insegnanti tecnico pratici (Itp), hanno impugnato, innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, il decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 374 del 2017 nella parte in cui consente l'inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto di seconda fascia solo ai soggetti in possesso di abilitazione o di idoneità all'insegnamento conseguita a seguito di concorsi per titoli e/o per esami anche ai soli fini abilitanti ovvero in possesso di uno degli specifici titoli di abilitazione indicati.

2.— Il Tribunale amministrativo, con sentenza 7 agosto 2017, n. 9234, ha accolto il ricorso. In particolare, si è affermato che il possesso del diploma Itp rientrante nell'elenco di cui all'Allegato C al decreto ministeriale 30 gennaio 1998, n. 39 *«consentiva la partecipazione ai concorsi per l'insegnamento della relativa materia negli istituti di scuola secondaria nelle classi di concorso tecnico/pratiche per il cui accesso era sufficiente il diploma di istruzione di scuola secondaria»*. Ne conseguirebbe, secondo il Tribunale amministrativo, che *«è indubbio che alle tipologie di diplomi rientranti in tale elenco fosse riconosciuto valore di “titolo abilitativo all'insegnamento” senza alcuna necessità, qualora il diplomato intendesse svolgere attività di insegnamento nelle corrispondenti classi di concorso, di conseguire titolo abilitativo ulteriore previa frequenza di un corso di tirocinio formativo attivo (...) né di acquisire il relativo titolo mediante frequenza di percorsi abilitanti speciali»*.

3.— Il Ministero ha proposto appello, rilevando come nessuna norma riconosce valore abilitante al diploma ITP.

3.1.– Si è costituita in giudizio la ricorrente in primo grado, chiedendo, in via preliminare, che l'appello venga dichiarato inammissibile per avere l'amministrazione prestato acquiescenza alla sentenza. Nel merito la parte ha chiesto che l'appello venga rigettato e ha riproposto il motivo non esaminato dal primo giudice con cui si assume che, qualora si ritenesse il diploma ITP non abilitante, la stessa non è stata messa in condizione di ottenere l'abilitazione per mancanza di percorsi abilitanti ordinari.

3.1.– Hanno proposto intervento *ad opponendum* le parti, indicate in epigrafe, in possesso del diploma ITP.

3.2.– Hanno proposto intervento anche le parti, indicate in epigrafe, docenti inseriti nella terza fascia delle graduatorie di istituto, che sono controinteressati, in quanto l'eventuale accoglimento del ricorso in esame comporterebbe per essi il pregiudizio derivante dall'essere "superati" in graduatoria dai ricorrenti stessi.

4.– La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica del 5 luglio 2018.

## DIRITTO

1.– La questione posta all'esame della Sezione attiene alla valenza abilitante o meno del diploma degli insegnanti tecnico pratici (Itp) ai fini dell'inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto di seconda fascia.

2.– L'appello è fondato.

3.– In via preliminare deve essere dichiarato inammissibile l'intervento *ad opponendum* proposto dalle parti indicate in epigrafe.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante nel ritenere che è inammissibile l'intervento «*spiegato nel processo amministrativo da chi sia ex se legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che deve essere azionato mediante proposizione di ricorso principale nei prescritti termini decadenziali*» (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2200).

Nella fattispecie in esame, con l'atto di intervento gli intervenienti affermano di essere tutti in possesso del diploma in esame e *«l'interesse fatto valere è (...) del tutto coincidente con l'interesse fatto valere dalla originaria ricorrente»*. Ne consegue che gli stessi erano legittimati a proporre il ricorso di impugnazione e, pertanto, agiscono nel presente giudizio in qualità di titolari di un interesse legittimo all'annullamento degli atti impugnati in primo grado, con conseguente inammissibilità dell'intervento.

4.— Sempre in via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'appello sollevata dalla parte resistente.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante nel ritenere che l'esecuzione della sentenza di primo grado da parte dell'amministrazione pubblica soccombente *«non comporta acquiescenza, né fa venir meno l'interesse della stessa all'appello, poiché si tratta della mera (e doverosa) ottemperanza ad un ordine giudiziale provvisoriamente esecutivo»* (Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2017, n. 3030). Ciò vale salvo che *«emerge in modo esplicito la volontà dell'amministrazione di accettare l'assetto di interessi conseguente alla sentenza di primo grado»* (tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3182).

Nella fattispecie in esame tale esplicita volontà dell'amministrazione che ha eseguito la sentenza del primo giudice non emerge. Essa, infatti, non può desumersi dall'adozione della circolare del 17 agosto 2017, con la quale il Ministero ha chiesto agli uffici scolastici di conformarsi alla sentenza del Tribunale amministrativo. Né può ritenersi il contrario in ragione dell'inciso *«anche al fine di garantire un ordinato avvio dell'anno scolastico»* e del richiamo al parere dell'Avvocatura di Stato. Il primo aspetto ha valenza non significativa, potendo essere inteso nel senso di evitare ulteriori contestazioni, anche mediante procedure esecutive, ed assicurare così l'interesse pubblico all'avvio ordinato dell'anno scolastico.

Il secondo aspetto non è anch'esso dirimente, in quanto è sì vero che

l'Avvocatura ritiene non «*censurabile*» la sentenza ma al contempo chiede all'amministrazione di informarla qualora intenda prestare acquiescenza.

5.— L'esame nel merito della questione presuppone la ricostruzione del quadro normativo rilevante.

5.1.— La figura professionale dell'Itp è stata creata dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1277 (Revisione dello stato giuridico ed economico del personale tecnico degli istituti e delle scuole di istruzione tecnica).

Essa, negli istituti tecnici e professionali, svolge la funzione di docente non laureato con competenze tecnico-pratiche che si occupa delle attività svolte nei laboratori.

5.2.— L'abilitazione all'insegnamento costituisce un titolo ulteriore rispetto al titolo di studio e persegue lo scopo di accertare l'attitudine e la capacità tecnica necessaria da parte dell'insegnante.

Essa è stata prevista dall'art. 4, comma 2, della legge 19 novembre 1990 n. 341.

Tale norma dispone che: i) «*il diploma di specializzazione si consegue, successivamente alla laurea, al termine di un corso di studi di durata non inferiore a due anni finalizzato alla formazione di specialisti in settori professionali determinati, presso le scuole di specializzazione*»; ii) «*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*»; iii) «*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*»; iv) «*i diplomi rilasciati dalla scuola di specializzazione costituiscono titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie*».

Si tratta di un diploma post universitario, che si conseguiva con la frequenza di una scuola di specializzazione biennale, denominata appunto



scuola di specializzazione per l'insegnamento secondario (Ssis), e con il superamento del relativo esame finale.

Tale sistema è stato poi superato dall'art. 64, comma 4-*ter*, del decreto-legge. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, che ha sospeso le procedure per l'accesso alle Ssis, di fatto abolendo il relativo percorso di abilitazione.

L'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 ha poi istituito il tirocinio formativo attivo (Tfa), anch'esso con valore abilitante. Esso è stato concretamente attivato solo con il successivo decreto ministeriale 10 settembre 2010 n. 249.

Il sistema non può ancora dirsi assestato a regime, poiché anche il Tfa è stato abolito a partire dal 2017 e attende di essere sostituito da un nuovo percorso abilitativo, il percorso di formazione, inserimento e tirocinio (Fit), previsto dal decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 59 e dalle norme attuative del decreto ministeriale 10 agosto 2017 n.616.

Il percorso sin qui descritto identifica le cd. procedure ordinarie, ovvero quelle aperte, ferma la sussistenza di taluni requisiti, a chiunque sia munito del prescritto titolo di studio ovvero di una laurea, senza che sia richiesto il previo svolgimento di attività di insegnamento a titolo precario nelle scuole statali (Cons. Stato, sez. VI, 11 giugno 2018, n. 3544).

5.2.1.— Il sistema ha previsto anche i cd. percorsi abilitanti speciali (Pas), che hanno la caratteristica comune di essere riservati a chi abbia già prestato servizio per un periodo minimo come docente non di ruolo (cd precario) presso le scuole statali o paritarie. Tali percorsi sono stati istituiti di volta in volta con norme specifiche e attualmente sono disciplinati dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 n. 249 (Cons. Stato, sez. VI, n. 3544 del 2018, cit.).

5.3.— Applicando la normativa sopra riportata alla fattispecie in esame, non può ritenersi che il diploma Itp abbia valore abilitante.

Come questa Sezione ha più volte avuto modo di affermare in sede cautelare (da ultimo, ordinanze 6 luglio 2018, n. 3087; aprile 2018, n. 1587) non risulta infatti che le parti resistenti abbiano seguito uno dei percorsi ordinari o speciali sopra riportati.

Né il valore abilitante può desumersi, come ritenuto dal primo giudice, dal decreto ministeriale 30 giugno 1998, n. 39, in quanto tale decreto si è limitato ad ordinare le classi di concorso.

Non sussistono, pertanto, i presupposti giuridici, previsti dalla normativa sopra riportata, perché gli insegnanti in possesso del diploma in esame abbiano diritto all'iscrizione nelle seconde nelle graduatorie di circolo e di istituto di seconda fascia.

6.– L'accoglimento del motivo di appello sopra riportato impone la trattazione del motivo riproposto con il quale si deduce l'illegittimità del decreto ministeriale nella parte in cui non ha considerato che la parte appellante non è stata messa in grado di ottenere l'abilitazione per non avere l'amministrazione attivato le procedure ordinarie di abilitazione.

Il motivo non è fondato.

L'accertamento della oggettiva mancanza di percorsi abilitanti ordinari può giustificare la partecipazione degli insegnanti pregiudicati a concorsi pubblici che richiedono l'abilitazione in quanto in questo caso la verifica dell'idoneità all'insegnamento stesso passa attraverso il filtro della procedura concorsuale. Ma la suddetta mancanza non può valere per consentire l'iscrizione nella seconda fascia che autorizza direttamente l'insegnamento. Si tratterebbe di una finzione giuridica priva di fondamento giustificativo.

7.– La natura della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi di giudizio . Soltanto gli intervenienti *ad opponendum*, in ragione dell'inammissibilità dell'atto di intervento, sono condannati al pagamento delle spese processuali che si determinano in

complessive euro 3.000,00, oltre accessori di legge, di cui 1.500,00 devono essere corrisposti al Ministero appellante e 1.500,00 agli intervenienti controinteressati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) accoglie l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado;
  - b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del doppio grado di giudizio, ad eccezione di quanto indicato *sub c*;
  - c) condanna gli intervenienti ad opponendum al pagamento delle spese processuali che si determinano in complessive euro 3.000,00, oltre accessori di legge, di cui 1.500,00 devono essere corrisposti al Ministero appellante e 1.500,00 agli intervenienti controinteressati indica in epigrafe.
- i.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Marco Buricelli, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Vincenzo Lopilato**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Carbone**

## IL SEGRETARIO