

Pubblicato il 02/11/2022

N. 09538 /2022 REG.PROV.COLL.
N. 02351/2022 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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2351 del 2022, proposto da

, rappresentato e difeso dall'avvocato Guido Marone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Salandra 18;

contro

Ministero dell'Istruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'ottemperanza

della sentenza del Consiglio di Stato – Sez. VI n. 1521/2020;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2022 il Cons. Paolo Marotta e uditi per le parti l'avvocato Guido Marone e l'avvocato dello Stato Giovanni Greco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Con il ricorso in esame, ritualmente notificato e depositato in giudizio, l'odierno ricorrente agisce per l'esatta esecuzione della sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Consiglio di Stato, Sez. VI – in riforma della sentenza del Giudice di prime cure – ha accolto il ricorso avente ad oggetto la domanda di annullamento della nota MIUR prot. n. 5636 del 2 aprile 2019, recante chiarimenti ed informazioni ai cittadini italiani che hanno concluso in Romania i percorsi denominati *Programului de Studii psihopedagogice* (Nivel I e Nivel II).

1.2. Il ricorrente premette:

- di aver conseguito la laurea presso un Ateneo italiano e di aver intrapreso il percorso formativo per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento in Romania;
- di aver presentato al Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca una documentata istanza per il riconoscimento del titolo abilitativo conseguito in Romania;
- il MIUR, con nota prot. n. 5636 del 2 aprile 2019, recante chiarimenti ed informazioni ai cittadini italiani che hanno concluso in Romania i percorsi denominati *Programului de Studii psihopedagogice* (Nivel I e Nivel II), formulava un rigetto generale delle istanze di riconoscimento senza tenere in debita considerazione il percorso formativo effettivamente seguito da ciascun richiedente;
- avverso la predetta nota l'odierno ricorrente proponeva ricorso al TAR per il Lazio, che con sentenza n. 10504 del 12 agosto 2019, rigettava il ricorso; la predetta sentenza veniva riformata dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 1521 del 2 marzo 2020, sul rilievo della illegittimità dell'operato del Ministero che aveva

recepito acriticamente le informazioni provenienti dalle Autorità rumentale, senza valutare l'intero iter formativo dell'istante;

- alla sentenza da ultimo richiamata hanno fatto seguito altre due decisioni del Consiglio di Stato Sez. VI, (la sentenza del 16 novembre 2020 n. 7053 e la sentenza del 23 dicembre 2021 n. 8524), rese in sede di ottemperanza a fronte di precedenti inerzie o provvedimenti illegittimi, siccome elusivi del giudicato.

1.3. Tanto premesso, con il ricorso in esame, l'odierno ricorrente chiede l'accertamento dell'obbligo della Amministrazione di conformarsi al giudicato e la declaratoria di nullità, ai sensi dell'art. 114, co. 4, lett. b) cod. proc. amm. e art. 21 septies della l. 7 agosto 1990 n. 241, del decreto dirigenziale del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione – Ministero dell'Istruzione, prot. n. 313 del 9 febbraio 2022, recante ulteriore rigetto dell'istanza di riconoscimento della qualifica professionale conseguita in Romania per l'abilitazione all'insegnamento sul sostegno (classi di concorso ADSS - Sostegno); (in subordine) chiede l'annullamento del medesimo decreto, siccome radicalmente illegittimo per violazione delle direttive 2005/36/Ce e 2013/55/Ue.

2. Il Ministero dell'Istruzione si è costituito in giudizio con atto formale.

3. Con ordinanza n. 2454/2022 è stata accolta l'istanza cautelare, formulata dalla parte ricorrente, ai fini del riesame della istanza di riconoscimento del titolo conseguito in Romania in conformità ai principi desumibili dal giudicato.

4. Nella memoria depositata in data 8 settembre 2022 la parte ricorrente ha precisato che l'Amministrazione è rimasta totalmente inerte; ha insistito per l'accoglimento del ricorso, con richiesta di condanna della Amministrazione al pagamento delle spese di giudizio, con richiesta di attribuzione al procuratore antistatario.

5. Alla Camera di Consiglio del 27 settembre 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. In estrema sintesi, la parte ricorrente si duole del fatto che, con decreto dirigenziale prot. n. 313 del 9 febbraio 2022, il Ministero dell'Istruzione abbia

rigettato ancora una volta l'istanza di riconoscimento della qualifica conseguita in Romania, ai fini dell'abilitazione all'insegnamento sul sostegno.

La motivazione espressa sarebbe elusiva dell'obbligo di esaminare la richiesta di riconoscimento sulla base delle precise coordinate fornite dal Consiglio di Stato, essendo state addotte come cause ostative:

- a) la mancata attestazione da parte del Ministero rumeno della qualifica professionale di docente agli italiani che hanno frequentato i corsi di specializzazione su sostegno in Romania, che sarebbero stati considerati meri corsi di specializzazione non abilitanti;
- b) l'asserita devoluzione della competenza a decidere in capo al Ministero dell'Università e della Ricerca (il titolo *de quo* veniva qualificato dal Ministero come diploma di specializzazione e non come abilitazione professionale).

6.1. Con un primo ordine di censure, la parte ricorrente evidenzia di aver presentato l'istanza per il riconoscimento dell'abilitazione conseguita in Romania ben prima della riorganizzazione dei Ministeri, sicché tale richiesta era stata correttamente inoltrata all'ufficio competente.

Anche a voler ritenere che non sia più titolare del poter di provvedere, il Ministero dell'Istruzione non avrebbe potuto respingere la richiesta sulla base del rilevato difetto di competenza, ma avrebbe invece dovuto trasmettere la documentazione al Ministero dell'Università e della Ricerca per consentire l'esame istruttorio sulla posizione del ricorrente. L'onere in parola, infatti, risulta formalmente sancito dall'art. 6, co. 1, lett. e) della l. 7 agosto 1990 n. 241, ma comunque risponde a principi fondamentali dell'azione amministrativa, costituendo un canone basilare informante i rapporti tra Pubblica amministrazione e cittadino. Tale regola, sebbene positivizzata in tema di ricorsi amministrativi (art. 2 del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199) e di richiesta di accesso documentale (art. 6 del d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184), risponde invero ad un canone comportamentale valido per ogni attività procedimentale in quanto espressione del dovere di leale collaborazione tra

cittadino e pubblica amministrazione, sancito dall'art. 1, co. 2 bis, della l. 7 agosto 1990 n. 241.

A seguito dello scorporamento delle funzioni (Istruzione e Università), l'art. 4 del d.l. 9 gennaio 2020 n. 1 (conv. con l. 5 marzo 2020 n. 12) ha espressamente previsto che i rispettivi Ministeri subentrino *ex lege* nella titolarità dei rapporti attivi e passivi, sicché la trasmissione dell'istanza della ricorrente – in uno agli eventuali atti istruttori *medio tempore* acquisiti – sarebbe dovuta avvenire d'ufficio. Il Ministero dell'Istruzione invece ha adottato un provvedimento di contenuto negativo (basato sulla rilevata incompetenza), imponendo al ricorrente l'onere di riattivare l'iter di riconoscimento della qualifica professionale. Tale *modus operandi* rileverebbe una finalità elusiva del comando giudiziale, attraverso la interposizione di ostacoli abnormi alla legittima richiesta della ricorrente di svolgere l'attività di docenza, sulla base del titolo formativo conseguito in Romania. Di qui la dedotta nullità o comunque l'illegittimità del provvedimento impugnato.

6.2. Con un secondo ordine di censure, la parte ricorrente evidenzia che il provvedimento contestato si fonda sull'assunto, secondo il quale, in ragione della natura del titolo, la competenza a decidere sul riconoscimento del predetto titolo si radicherebbe in capo al Ministero dell'Università e della Ricerca.

La tesi muove dalla lettura dell'art. 50 del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 (come riformato dall'art. 2 del d.l. 9 gennaio 2020 n. 1, conv. con l. 5 marzo 2020 n. 12), recante disciplina delle attribuzioni a seguito della cennata riforma dell'organizzazione del Governo.

La parte ricorrente fa rilevare che, diversamente da quanto ritenuto dalla Amministrazione, il diploma di specializzazione sul sostegno costituisce un'abilitazione all'insegnamento e non un titolo formativo *post lauream*, con la conseguenza che la competenza sulle istanze di riconoscimento deve ritenersi del Ministero della Istruzione e non del Ministero dell'Università e della Ricerca.

A sostegno di quanto dedotto, evidenzia che sarebbe illogico ritenere che le

capacità e le competenze didattiche per svolgere la funzione di docente di sostegno debbano essere apprezzate da plesso amministrativo diverso da quello destinatario delle corrispondenti prestazioni lavorative.

Così come l'abilitazione all'insegnamento sulle classi comuni, anche la specializzazione sul sostegno costituisce un titolo di legittimazione che attesta il possesso di strumenti pedagogico-didattici e disciplinari necessari ad espletare le funzioni di docente.

Fa rilevare infine che il Ministero dell'Istruzione non pone affatto in dubbio la propria competenza al riguardo, qualora si tratti di docenti rumeni che hanno frequentato in Romania il medesimo percorso formativo seguito dall'odierno ricorrente, adottando i relativi decreti di riconoscimento del titolo sul sostegno.

6.3. Con il terzo mezzo, la parte ricorrente evidenzia che l'Amministrazione pone alla base del provvedimento di diniego anche la seguente considerazione: *“questa Amministrazione ha verificato che il Ministero rumeno manca di attestare la qualifica professionale di docente agli italiani che hanno frequentato i corsi di specializzazione su sostegno in Romania, considerandoli, pertanto, meri corsi di specializzazione non abilitanti”*.

In questo modo, secondo la parte ricorrente, l'Amministrazione avrebbe cercato surrettiziamente di reintrodurre eccezioni e contestazioni che sono ormai coperte dal giudicato formale derivante dalle ottemperande sentenze; l'obbligo conformativo imponeva all'Amministrazione di valutare il contenuto reale delle competenze e conoscenze specialistiche trasferite mediante il percorso rumeno mediante un'attenta analisi dei programmi didattici, delle attività formative, dei tirocini e di qualsiasi altro elemento utile ad accertare l'idoneità a svolgere le funzioni di docente sul sostegno.

Nel caso di specie, il Ministero dell'Istruzione non avrebbe effettuato una valutazione in concreto delle competenze e conoscenze acquisite nel percorso formativo rumeno né avrebbe effettuato alcuna reale indagine istruttoria.

6.5. Con un ultimo ordine di censure, la parte ricorrente evidenzia che il Ministero dell'Istruzione ha sostenuto apoditticamente di essere incompetente al rilascio del decreto di riconoscimento della specializzazione sul sostegno (che secondo tale prospettazione spetterebbe al Ministero dell'Università e della Ricerca) senza fornire alcun riscontro normativo in tal senso.

Fa rilevare che in tal modo viene introdotta una distinzione tra abilitazione all'insegnamento (sulla classe comune) e specializzazione (sul sostegno) che, a giudizio della parte ricorrente, sarebbe pretestuosa e speciosa, trattandosi in entrambi i casi di una qualifica professionale che consente l'esercizio dell'attività lavorativa di docente nelle scuole statali, sebbene su diverso ordine di posti.

Ribadisce che l'esigenza di verificare il possesso di adeguate competenze, conoscenze e capacità indefettibili per svolgere la funzione di docente di sostegno comporta inevitabilmente che sia il Ministero dell'Istruzione, quale Amministrazione titolare del rapporto lavorativo e assegnataria delle funzioni amministrative di erogazione del servizio di istruzione scolastica, ad essere investito della valutazione circa l'equipollenza del titolo formativo rispetto all'analogo titolo nazionale.

A conferma di quanto dedotto fa rilevare che alla qualificazione del titolo di idoneità all'insegnamento sul sostegno come titolo di abilitazione (e non come specializzazione) concorrerebbe anche il dato normativo. Nel disciplinare la qualifica professionale sul sostegno, l'art. 14, co. 2 della l. 5 febbraio 1992, n. 104 precisa espressamente che *«Nel diploma di specializzazione conseguito ai sensi del predetto articolo 4 deve essere specificato se l'insegnante ha sostenuto gli esami relativi all'attività didattica di sostegno per le discipline cui il diploma stesso si riferisce, nel qual caso la specializzazione ha valore abilitante anche per l'attività didattica di sostegno»*. La specializzazione sul sostegno, legittimando (*recte*, abilitando) il docente a svolgere tale attività professionale, costituirebbe a tutti gli effetti una qualifica professionale, al pari dell'abilitazione sulle classi comuni. La competenza al riconoscimento del titolo formativo sul sostegno conseguito in

Romania spetterebbe quindi al Ministero dell'Istruzione, che, subentrato nei rapporti attivi e passivi del MIUR *ratione materiae*, avrebbe dovuto valutare le competenze e le capacità acquisite dalla ricorrente e verificare l'idoneità ad assumere il ruolo di insegnante di sostegno nelle scuole statali, ma che si è sottratto a tale compito eludendo il comando giudiziale.

7. Il ricorso è fondato e va accolto, in conformità all'orientamento già assunto dalla Sezione in fattispecie analoghe (Cons. Stato, Sez. VII, 1° marzo 2022 n. 1466 e del 3 marzo 2022 n. 1527).

7.1. L'Amministrazione non risulta aver dato esatta esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1521/2020, dalla quale discende l'obbligo conformativo di valutare l'intero iter formativo dell'istante, né alle altre due decisioni del Consiglio di Stato (la sentenza del 16 novembre 2020 n. 7053 e la sentenza del 23 dicembre 2021 n. 8524).

Il riesame incombente sulla p.a., alla luce di tali decisioni, lungi dal consistere nella verifica dei soli elementi formali propri della domanda di riconoscimento, doveva riguardare, infatti, la valutazione del percorso formativo del richiedente, come attestato dal titolo estero in suo possesso, per verificare la sussistenza delle condizioni per accogliere l'istanza di riconoscimento all'uopo presentata in sede procedimentale.

L'obbligo conformativo di procedere alla valutazione del percorso formativo seguito dal ricorrente in Romania, ai fini del suo riconoscimento in Italia (quale titolo abilitativo all'insegnamento su posti di sostegno), è coperto da giudicato e non può più quindi essere messo in discussione.

7.2. L'Amministrazione non può considerarsi incompetente in ordine al riconoscimento del titolo conseguito in Romania; non è plausibile la tesi secondo la quale il titolo per l'insegnamento su posti di sostegno sia qualificabile come specializzazione *post lauream*, dovendo invece esso essere qualificato come titolo abilitativo all'insegnamento, con la conseguenza che il relativo riconoscimento non

può che competere al plesso amministrativo nell'ambito del quale verranno instaurati i relativi rapporti di lavoro.

Oltre a ciò, l'assunto secondo il quale il Ministero dell'Istruzione non sarebbe competente a valutare il riconoscimento dei titoli di specializzazione presupposti dalla richiesta di riconoscimento dell'abilitazione per le classi di sostegno si rivela non condivisibile, da un lato, alla luce dell'art. 4, comma 11, del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito con la legge di conversione 5 marzo 2020, n. 12, che ha espressamente previsto che: *“Il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca succedono, per quanto di competenza, in tutti i rapporti attivi e passivi in essere alla data del trasferimento delle funzioni e subentrano nei rapporti processuali ai sensi dell'articolo 111 del codice di procedura civile”*, dall'altro, in considerazione del fatto che, in esito al riordino scaturito dalla sopra indicata innovazione legislativa, la competenza in materia di riconoscimento dei titoli di abilitazione professionale all'insegnamento conseguiti all'estero è stata attribuita alla Direzione per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internalizzazione del sistema nazionale di istruzione, istituita presso il Ministero dell'Istruzione.

7.3. Anche la motivazione relativa al mancato riconoscimento da parte delle Autorità rumene del titolo conseguito dagli italiani in Romania non è più riproponibile, in quanto coperto da giudicato (nella sentenza di cui si chiede l'esecuzione era stato precisato che l'Amministrazione non poteva fermarsi a questo profilo formale, dovendo verificare in concreto il percorso formativo seguito dalla ricorrente in Romania rispetto a quello previsto in Italia per il conseguimento del titolo abilitante all'insegnamento su posti di sostegno).

8.1. Per le considerazioni che precedono, assorbita ogni altra censura, il ricorso per ottemperanza deve essere accolto, con declaratoria dell'obbligo del Ministero dell'Istruzione di dare esatta esecuzione alla sentenza di questo Consiglio – Sez. VI n. 1521/2020, con conseguente declaratoria anche della nullità del decreto dirigenziale prot. n. 313 del 9 febbraio 2022, in quanto contrario al giudicato.

8.2. Per l'effetto deve essere ordinato al Ministero dell'Istruzione di provvedere, nel termine di sessanta giorni (60 gg.) dalla comunicazione della presente sentenza, alla rivalutazione della posizione del ricorrente, sulla base di quanto disposto dalla sentenza indicata in epigrafe.

8.3. In accoglimento della richiesta formulata dalla parte ricorrente, si nomina sin da ora, quale Commissario *ad acta*, il Direttore generale della Direzione generale del Ministero dell'Istruzione "per lo studente, l'inclusione e l'ordinamento scolastico", con facoltà di delega ad un dipendente qualificato della medesima Direzione, affinché, previo accertamento della perdurante inottemperanza dell'Amministrazione ingiunta, provveda, entro novanta giorni (90 gg.) dalla scadenza del termine sopra assegnato, a dare esecuzione alla sentenza in epigrafe, sostituendosi all'organo ordinariamente competente nell'espletamento delle procedure a tal fine necessarie.

Il Commissario *ad acta* si insedierà con immediatezza alla scadenza del primo termine a provvedere (sessanta giorni dalla comunicazione della presente sentenza), laddove non pervenga presso il suo Ufficio comunicazione di avvenuta adozione della determinazione assunta in esecuzione del giudicato, che, pertanto, dovrà essergli comunicata a cura del Direttore generale della Direzione per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internalizzazione del sistema nazionale di istruzione.

9. In applicazione del principio della soccombenza processuale, ai sensi dell'art. 91 c.p.c., per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., il Ministero dell'Istruzione va condannato a rifondere le spese del presente giudizio in favore della parte ricorrente, determinate nella misura complessiva di cui in dispositivo, e al rimborso del contributo unificato, se versato, con distrazione in favore dell'avv. Guido Marone, dichiaratosi antistatario.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente

pronunciando sul ricorso per l'esecuzione del giudicato come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

- Ordina al Ministero dell'Istruzione di dare piena ed esatta esecuzione, nel termine di 60 giorni decorrenti dalla comunicazione della presente pronuncia, alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1521/2020;
- Dichiarare la nullità del decreto dirigenziale prot. n. 313 del 9 febbraio 2022;
- Nomina sin d'ora Commissario *ad acta* il Direttore generale della Direzione generale del Ministero dell'Istruzione "per lo studente, l'inclusione e l'ordinamento scolastico", con facoltà di delega ad un qualificato dipendente della medesima Direzione, per gli adempimenti di cui in motivazione nei termini ivi indicati;
- Condanna il Ministero dell'Istruzione al pagamento delle spese del presente giudizio in favore della parte ricorrente, liquidate in complessivi euro € 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori dovuti per legge, e al rimborso del contributo unificato, con distrazione in favore del difensore antistatario (avv. Guido Marone).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Paolo Marotta

IL PRESIDENTE

Marco Lipari

IL SEGRETARIO