

Pubblicato il 19/07/2021

N. 05415/2021REG.PROV.COLL.

N. 03001/2020 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 3001 del 2020, proposto da

[REDACTED]

[REDACTED], rappresentati e difesi dall'avvocato Maurizio Danza,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza
Bis) n. 12726/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. Francesco De Luca nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2021, ai sensi degli artt. 4 Decreto Legge 30 aprile 2020 n. 28 conv. dalla L. 25 giugno 2020 n. 70 e 25 Decreto Legge 28 ottobre 2020 n. 137 conv. dalla L. 18 dicembre 2020 n. 176, attraverso l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con i provvedimenti impugnati in prime cure il MIUR ha rigettato l'istanza di riconoscimento del percorso formativo seguito in Romania dalle parti ricorrenti in primo grado.

In particolare, l'Amministrazione statale, premessa l'inapplicabilità in materia del regime del riconoscimento automatico, operando il "sistema generale", ha rilevato che, sulla base di quanto emergente da interlocuzioni intercorse con le autorità rumene e di apposito parere reso dal CIMEA, il diritto di insegnare nell'istruzione pre-universitaria in Romania sarebbe condizionato dal conseguimento del percorso di formazione psicopedagogica nella specializzazione ottenuta attraverso il diploma di studio, ragion per cui il possesso dell'attestato/certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costituirebbe condizione necessaria al fine di ottenere la qualifica di insegnante, ma non anche sufficiente, essendo la condizione principale aver conseguito gli studi post liceali o universitari in Romania; sicché l'attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali per i cittadini che hanno studiato in Romania, al fine di svolgere attività didattiche all'estero, potrebbe essere rilasciato solo se il richiedente conseguisse in Romania sia studi di istruzione superiore/post secondaria sia studi universitari.

Sulla base di tali rilievi il MIUR ha ritenuto che la formazione svolta dai cittadini italiani non fosse riconosciuta dalla competente autorità rumena e che, pertanto, la stessa non potesse essere riconosciuta neanche dall'autorità italiana, non risultando integrati i requisiti giuridici per il riconoscimento della qualifica professionale di docente ai sensi della Direttiva 2005/36/CE, con conseguente rigetto delle istanze di riconoscimento presentate sulla base dei predetti titoli esteri (*Programului de studii psihopedagogice Nivel I e Nivel II*).

Con specifico riferimento alle richieste di riconoscimento per il sostegno – rilevanti ai fini dell'odierno giudizio –, il Ministero ha, inoltre, rilevato che la Legge di istruzione nazionale rumena n. 1/2011 e la nota esplicativa inviata dal Ministero dell'educazione nazionale rumeno chiarivano che tale insegnamento rientrava in Romania nell'ambito dell'educazione speciale, in apposite scuole speciali e non nelle classi comuni come avviene in Italia; ragion per cui non vi sarebbe corrispondenza con l'ordinamento scolastico italiano, che prevede che gli alunni con bisogni educativi speciali studino nelle classi comuni con il supporto dell'insegnante di sostegno e non frequentino, come avverrebbe in Romania, scuole speciali loro dedicate.

Sulla base di tali determinazioni l'Amministrazione ha disposto - con i decreti censurati in prime cure – il depennamento e l'avvio del procedimento di esclusione dei ricorrenti dalle procedure concorsuali riservate di cui al D.D.G. n.85/2018 cui gli stessi avevano partecipato per le rispettive classi di concorso.

2. Alla stregua di quanto dedotto in appello, i ricorrenti hanno censurato -con la proposizione di plurimi motivi di impugnazione- i provvedimenti ministeriali di diniego del percorso formativo seguito in Romania, allegando di essere in possesso di apposita attestazione da parte dell'autorità competente sul valore legale del titolo professionale, di certificazione relativa al conseguimento del percorso

psicopedagogico e di certificazione relativa alle materie sulle quali verteva la formazione ricevuta sul sostegno.

3. Il Ministero intimato si è costituito in giudizio, al fine di resistere al ricorso.

4. Il Tar, a definizione del giudizio, ha rigettato il ricorso, richiamando la propria giurisprudenza formatasi in materia, secondo cui, sebbene il confronto tra i titoli, o meglio i programmi e i corsi di formazione, conseguiti in altro paese e quelli richiesti dallo Stato ospitante, debba essere svolto dallo Stato nel quale viene richiesto il riconoscimento del titolo, deve ritenersi che tale confronto richieda il conferimento di un titolo e di un livello di qualifica, ai sensi dell'art. 11 della direttiva, e operi per gli insegnamenti per i quali l'interessato sia legalmente abilitato nel Paese che ha rilasciato il titolo; circostanza nella specie non realizzata, in quanto espressamente negata dall'amministrazione rumena, ragion per cui l'amministrazione interna non poteva che essere vincolata all'accertamento compiuto dall'amministrazione di provenienza del titolo.

Difatti, il Ministero rumeno aveva precisato che l'attestato di conformità alla direttiva europea, al fine della valutazione del percorso seguito in Romania in altri Stati UE, veniva rilasciato solo a coloro che avessero compiuto in Romania sia studi di scuola superiore o post istruzione secondaria, sia studi universitari; pertanto, per espressa indicazione dell'autorità rumena, il programma in oggetto non consentiva l'attribuzione di un livello di qualifica rilevante per la direttiva in questione, con la conseguenza che il provvedimento dell'amministrazione appariva privo di vizi sul punto.

L'accertata inidoneità del programma di insegnamento rumeno, di carattere uniforme, consentiva, dunque, di ritenere che l'accertamento svolto dall'amministrazione resistente non fosse carente, avendo la stessa valutato, in via generale, l'inidoneità del programma svolto ai fini del riconoscimento e, alla luce

delle conclusioni cui era pervenuto il Ministero, l'impossibilità di attribuire allo stesso carattere abilitante.

Per quanto concerne il sostegno, peraltro, trattavasi di un *quid pluris* rispetto all'abilitazione all'insegnamento, con la conseguenza che il mancato riconoscimento dell'abilitazione all'insegnamento non avrebbe consentito l'acquisto del titolo idoneo per l'insegnamento nel sostegno.

5. I ricorrenti in primo grado hanno proposto appello avverso la sentenza di prime cure, deducendone l'erroneità con l'articolazione di plurime censure, incentrate:

- sulla erronea interpretazione della nota del Ministero rumeno n. 40527 del 2018, non avendo la Romania mai richiesto agli studenti italiani ai fini dell'abilitazione il conseguimento in Romania del diploma di scuola superiore o di istruzione secondaria e del titolo di studio universitario;

- sull'inapplicabilità della circolare n. 40527 del 2018 cit. agli appellanti, i quali avevano conseguito la laurea in Italia e successivamente, previo certificato di equipollenza dello stesso titolo di studio da parte dell'autorità rumena, la specializzazione sul sostegno in Romania, titolo di formazione previsto dalla Direttiva Europea n°36/2005;

- sulla necessità di applicare il meccanismo di riconoscimento automatico dei titoli conseguiti in un Paese europeo in relazione a qualsiasi percorso formativo e, dunque, anche alla specializzazione sul sostegno conseguita dagli appellanti;

- sull'erroneità della tesi ministeriale, secondo cui il percorso specializzante sul sostegno sarebbe riservato ai soli abilitati all'insegnamento e, comunque, sul conseguimento in Romania da parte degli appellanti anche del titolo di abilitazione all'insegnamento per la disciplina *Nivel I e II*;

- sull'adozione anche in Romania del sistema di inclusione con la previsione di classi comuni, come avvenuto in Italia, con conseguente emersione di una piena corrispondenza tra i sistemi ordinamentali italiani e romeni;

- sul difetto di motivazione e sul difetto di istruttoria, non avendo l'Amministrazione operato alcuna valutazione in ordine alla documentazione presentata dai ricorrenti ai fini dell'accoglimento delle singole istanze di riconoscimento per cui è causa, né avendo effettuato alcuna valutazione comparativa dei titoli e dei percorsi di formazione in contestazione, in violazione pure del "principio comunitario della salvezza" dei titoli professionali conseguiti in ambito europeo.

L'erroneità della sentenza di prime cure sarebbe confermata anche dall'interpretazione dell'art. 13 Direttiva UE n. 36 del 2015 accolta da questo Consiglio in alcuni precedenti intervenuti a soluzione di controversie analoghe.

In ultimo, gli appellanti censurano il capo decisorio con cui il Tar ha condannato i ricorrenti al pagamento delle spese giudiziali.

6. Gli appellanti hanno insistito nelle proprie conclusioni con note di udienza del 15 giugno 2020.

7. La Sezione con ordinanza n. 3692 del 22 giugno 2020 ha accolto l'istanza cautelare articolata in appello, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata e, in via cautelare, ha disposto la sospensione del diniego impugnato in primo grado, al fine di consentire la partecipazione degli appellanti alle procedure concorsuali straordinarie nel frattempo bandite per il reclutamento di docenti.

8. In vista dell'udienza di discussione gli appellanti hanno depositato note di udienza, argomentando a sostegno delle proprie conclusioni.

9. L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio, resistendo all'appello.

10. Nell'udienza del 15 aprile 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

11. I motivi di appello sono suscettibili di trattazione unitaria per ragioni di connessione.

Le questioni oggetto di giudizio sono state già affrontate e definite dalla Sezione (ex multis, Consiglio di Stato, sez. VI, 17 febbraio 2020, n. 1198; cfr. anche sez. VI, 2 marzo 2020, n. 1521; 20 aprile 2020, n. 2495; 8 luglio 2020, n. 4380; 24 agosto 2020,

n. 5173; 16 settembre 2020, n. 5467; 3 novembre 2020, n. 6774), le cui argomentazioni e conclusioni -da intendersi richiamate anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a – risultano idonee a giustificare l'accoglimento dell'odierno appello.

In particolare, questo Consiglio ha già precisato che *“a fronte della sussistenza in capo all'odierno appellante sia del titolo di studio richiesto, la laurea conseguita in Italia (ex sé rilevante, senza necessità di mutuo riconoscimento reciproco), sia della qualificazione abilitante all'insegnamento, conseguita presso un paese europeo, non sussistono i presupposti per il contestato diniego. A quest'ultimo proposito, lungi dal poter valorizzare l'erronea interpretazione delle autorità rumene, la p.a. odierna appellata è chiamata unicamente alla valutazione indicata dalla giurisprudenza appena richiamata, cioè alla verifica che, per il rilascio del titolo di formazione ottenuto in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti, la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 febbraio 2020, n. 1198).

12. La motivazione sottesa al provvedimento di diniego impugnato in prime cure confligge con le emergenze istruttorie acquisite al giudizio, nonché si pone in contrasto con la giurisprudenza sovranazionale formatasi in materia.

12.1 In primo luogo, si osserva che il Ministero intimato argomenta la propria decisione sul presupposto che gli attestati/certificati di conseguimento della formazione psicopedagogica in possesso degli odierni appellanti non siano sufficienti per esercitare la professione di insegnante e comunque che la formazione svolta dai cittadini italiani non sia riconosciuta dalle competenti autorità rumene.

Tuttavia, secondo quanto emergente dal doc. 10 allegato all'appello, risulta che le autorità rumene hanno anche attestato il diritto del docente all'insegnamento nella scuola preuniversitaria in Romania (cfr. *adeverinta* in favore di); con la conseguenza che il Ministero ha negato i requisiti di legittimazione al

riconoscimento dei titoli per l'esercizio della professione di docente, ai sensi della Direttiva 2013/55/UE, basandosi su un presupposto – disconoscimento ai fini dell'insegnamento, nell'ambito dell'ordinamento rumeno, della formazione svolta da cittadini in possesso di diploma di laurea conseguito in Italia – che non soltanto non risulta positivamente dimostrato dalla documentazione acquisita al giudizio, ma si manifesta anche confliggente con quanto attestato dalle stesse autorità rumene, secondo cui deve riconoscersi il diritto di insegnare in Romania a livello di insegnamento preuniversitario in capo a coloro che, titolari di diploma di laurea conseguito all'estero e riconosciuto in Romania, abbiano frequentato e superato appositi corsi di formazione psicopedagogica, complementari al diploma, nelle specializzazioni allo stesso conformi.

12.2. In ogni caso, la decisione amministrativa per cui è controversia risulta illegittima, anche perché non reca alcuna valutazione dei titoli esteri conseguiti dagli odierni appellanti, ai fini di un loro possibile riconoscimento in Italia.

Difatti, alla stregua di quanto prescritto dal diritto primario unionale – in specie, gli artt. 45 e 49 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in tema di libera circolazione dei lavoratori e di libertà di stabilimento – *“le autorità di uno Stato membro, quando esaminano la domanda di un cittadino di un altro Stato membro diretta a ottenere l'autorizzazione all'esercizio di una professione regolamentata, debbono prendere in considerazione la qualificazione professionale dell'interessato procedendo ad un raffronto tra, da un lato, la qualificazione attestata dai suoi diplomi, certificati e altri titoli nonché dalla sua esperienza professionale nel settore e, dall'altro, la qualificazione professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente (v., da ultimo, sentenza 16 maggio 2002, causa C-232/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4235, punto 21). 58 Tale obbligo si estende a tutti i diplomi, certificati ed altri titoli, nonché all'esperienza acquisita dall'interessato nel settore, indipendentemente dal fatto che siano stati conseguiti in uno Stato membro o in un paese terzo, e non cessa di esistere in conseguenza dell'adozione di direttive relative al reciproco riconoscimento dei*

diplomi (v. sentenze 14 settembre 2000, causa C-238/98, Hocsman, Racc. pag. I-6623, punti 23 e 31, e Commissione/Spagna, cit., punto 22)” (Corte di Giustizia U.E., 13 novembre 2003, in causa C- 313/01, *Morgenbesser*, punti 57-58).

Trattasi di procedura di valutazione comparativa necessaria per “*consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equipollenti a quelle attestate dal diploma nazionale*” (Corte di Giustizia U.E., 6 ottobre 2015, in causa C- 298/14, *Brouillard*, punto 55).

In particolare, le autorità nazionali sono tenute a valutare il diploma prodotto dalla parte istante, onde verificare “*se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze attestate dal diploma rilasciato in un altro Stato membro e le qualifiche o l'esperienza professionale ottenute in quest'ultimo, nonché l'esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, soddisfino, anche parzialmente, le condizioni richieste per accedere all'attività di cui trattasi.* 68 [...] *Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare (v. sentenze 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 13, e Vlassopoulou, cit., punto 17)*” (Corte di Giustizia U.E., 13 novembre 2003, in causa C- 313/01, *Morgenbesser*, punti 67-68).

L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie manifesta l'illegittimità del diniego opposto dal Ministero intimato, il quale, anziché ritenere inammissibile l'istanza per difetto di legittimazione attiva, avrebbe dovuto esaminare la documentazione specificatamente riferita alla posizione delle parti ricorrenti, raffrontando, alla stregua delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza europea sopra richiamata, da un lato, la qualificazione attestata dai diplomi, certificati e altri titoli nonché dall'esperienza professionale maturata dai ricorrenti nel settore e,

dall'altro, la qualificazione professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente.

All'esito di tale procedura di valutazione comparativa, il Ministero, valutato il percorso formativo seguito dagli appellanti, come attestato dai titoli esteri in proprio possesso, avrebbe dovuto verificare se sussistessero le condizioni per accogliere le istanze di riconoscimento all'uopo presentate in sede procedimentale.

13. Anche in relazione al diniego di riconoscimento del titolo di specializzazione sul sostegno, la Sezione ha rilevato che *“il provvedimento di rigetto di tale istanza adottato dal Ministero è illegittimo per difetto di motivazione in quanto “si limita esclusivamente a richiamare, in astratto, le differenze che esisterebbero tra Romania e Italia nel quomodo dell'erogazione del servizio pubblico dell'insegnamento di sostegno”.*

Deve essere confermato e richiamato infatti quanto già affermato dalla sezione in materia: “le norme della direttiva europea 2005/36 CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, devono essere interpretate nel senso che impongono di riconoscere in modo automatico i titoli di formazione rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti, a condizione che la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelle della formazione continua a tempo pieno” (Cons. St, sez. VI , n. 1198/2020).

L'amministrazione avrebbe dovuto quindi valutare “la qualificazione attestata dai diplomi, certificati ed altri titoli nonché dall'esperienza professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente” (Cons. St., sez. VI, n. 5173/2020)” (Consiglio di Stato, sez. VI, 6 novembre 2020, n. 6837).

Il Ministero, difatti, si è limitato a riscontrare una diversa modalità di organizzazione del servizio pubblico di insegnamento sul sostegno, in Romania e in Italia, ma non ha indicato le ragioni per le quali il livello delle conoscenze e delle qualifiche comunque attestato dal titolo estero, anche ove riferito all'insegnamento nell'ambito di scuole speciali, tenuto conto della natura e della durata degli studi, non sia idoneo

a soddisfare, anche parzialmente, le condizioni richieste per accedere all'attività de qua nell'ambito dell'ordinamento italiano.

14. Alla stregua delle considerazioni svolte, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, deve essere accolto il ricorso in prime cure, salvi gli ulteriori provvedimenti da assumere a cura dell'Amministrazione.

Non è, invece, possibile addivenire nella presente sede al riconoscimento (in via immediata e diretta) del percorso formativo seguito in Romania, risultando necessario il riesame della posizione degli appellanti in sede sostanziale, nella fase di riedizione del potere, nel rispetto dei criteri conformativi dettati con la presente sentenza.

15. L'accoglimento dell'appello comporta la necessità di una nuova regolazione delle spese processuali del doppio grado di giudizio, con conseguente improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, del motivo di appello avente ad oggetto le statuizioni, rese dal Tar, di condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese processuali.

Si fa, infatti, questione di impugnazione di un capo accessorio alla decisione della controversia di prime cure, con la conseguenza che, riformata tale decisione, deve essere comunque riformata anche la condanna al pagamento delle spese di giudizio.

16. La particolarità della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie nei predetti limiti il ricorso in primo grado.

Compensa tra le parti le spese processuali del doppio grado di giudizio

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco De Luca

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO