

Pubblicato il 21/07/2021

N. 08693/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 05509/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 5509 del 2021, proposto da

, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Rosario Bongarzone, Paolo Zinzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

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

***per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia***

- del provvedimento del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione – Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, prot. 10775/05.05.2021 - domanda n. 6859 del 23.07.2020 prot. 14065, a mezzo del quale l'Amministrazione resistente ha comunicato la conclusione del

procedimento amministrativo relativo al riconoscimento della formazione professionale conseguita da parte ricorrente in Romania rigettando l'istanza presentata da parte istante in riferimento al percorso di abilitazione per le specifiche classi di concorso indicate nelle domande di riconoscimento avanzata n. 14065 in data 23/07/2020 per le classi di concorso indicate;

- per quanto occorrer possa, dell'Avviso n. 5636 del 02.04.2019 a firma del Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in data 02.04.2019 con nota n. 5636;

- di ogni altro atto presupposto conseguente o comunque connesso;

*nonché, per l'accertamento*

- della validità dei titoli di abilitazione all'insegnamento sia per la specifica classe di concorso materia, conseguiti all'esito di percorsi abilitanti seguiti da parte istante presso le Università rumene ed il cui percorso è stato ritenuto valido – dall'autorità competente rumena - per l'esercizio della professione di docente in Romania;

- del diritto del ricorrente ad ottenere il riconoscimento dei titoli di abilitazione conseguiti nello Stato membro dell'Unione Europea;

*e, per la condanna in forma specifica*

delle Amministrazioni intimare all'adozione del relativo provvedimento di riconoscimento del titolo di studio conseguito in Romania ai fini dell'esercizio, in Italia, della professione di docente ovvero alla verifica in concreto delle capacità professionali degli istanti o, in subordine mediante l'attivazione di procedure compensative.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n.

176/2020, il dott. Daniele Profili come specificato nel verbale;

Considerata la possibilità di definire il giudizio ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. omesso ogni avviso alle parti, contemplata dal richiamato art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con l'odierno ricorso parte ricorrente ha impugnato il provvedimento di rigetto adottato dal Ministero dell'Istruzione a fronte della sua istanza di riconoscimento della qualifica professionale di docente conseguita in Romania per la classe di concorso A046 "Scienze giuridico-economiche".

L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio chiedendo il respingimento del gravame.

Alla camera di consiglio del 19 luglio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020, ritenuti sussistenti i presupposti per la definizione del giudizio ai sensi dell'art. 60 c.p.a., il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Occorre anzitutto procedere con la delibazione del provvedimento di diniego adottato dall'Amministrazione che si basa sulle seguenti ragioni:

- mancanza dell'attestato di competenza richiesto dalle direttive comunitarie, non ritenendo l'*Adeverinta* sufficiente al fine di procedere alla valutazione della domanda di riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero;
- in subordine, comunque, anche a voler riconoscere la validità della documentazione presentata dalla ricorrente, la sua domanda non potrebbe comunque essere accolta. Con riferimento alla "*durata complessiva*" rispetto all'ordinario percorso italiano in materia, non sarebbero invero accertabili né "*il monte ore complessivo di didattica frequentata, né l'effettiva realizzazione del tirocinio svolto in presenza, così come, nel suo complesso, la partecipazione a "formazioni continue a tempo pieno"*", tale che i contenuti del percorso

*professionalizzante utili ai fini del riconoscimento sono riferibili esclusivamente al percorso accademico italiano". Avuto riguardo al "valore qualitativo" della formazione svolta all'estero, inoltre, "la descrizione estremamente generica dei moduli frequentati e la presenza di contenuti riferiti per lo più all'ambito psico-pedagogico, ma non adeguatamente attinenti allo studio ed alla didattica della disciplina ad insegnarsi in Italia, all'esito del riconoscimento, depongono per l'insovrapponibilità dei due percorsi, avuto riguardo alla difformità dei programmi dettagliati".*

Il ricorso è affidato a diverse censure, con le quali viene prospettata la violazione delle direttive comunitarie 2005/36/CE e 2013/55/UE, così come recepite dal d.lgs. n. 206/2007, nonché eccesso di potere per la presenza di diversi profili sintomatici. Il Collegio intende anzitutto rilevare la violazione, a fronte di un ricorso di 64 pagine, del principio di sinteticità degli atti di cui all'art. 3, co. 2, c.p.a., comportante, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. V, n. 2190 del 2018) che questo Collegio condivide, la degradazione della parte eccedentaria dell'atto "*a contenuto che il giudice ha la mera facoltà di esaminare*" in coerenza con il tenore del quinto comma dell'articolo 13 *ter* delle disposizioni di attuazione del codice del processo amministrativo. Al riguardo, si precisa che il rispetto del principio di sinteticità degli atti processuali di cui al richiamato art. 3, co. 2 c.p.a., costituisce altresì espresso parametro da valutare per provvedere sulle spese di giudizio, così come sancito dall'art. 26, co. 1 del codice di rito amministrativo.

L'eventuale deroga ai limiti dimensionali, giustificata dalla presenza di questioni tecniche, giuridiche o di fatto particolarmente complesse, ovvero negli altri casi previsti dall'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016, deve essere preventivamente autorizzata secondo le modalità di cui al successivo articolo 6 del richiamato decreto, tenuto conto che la sinteticità è funzionale, in via principale, a garantire una maggiore chiarezza dell'atto processuale e, conseguentemente, alla tutela stessa delle ragioni di parte.

Nel merito il ricorso è fondato e merita accoglimento.

Con riferimento alle ragioni poste a fondamento del provvedimento di diniego adottato dall'Amministrazione le stesse non paiono condivisibili, manifestando evidenti carenze sia in punto di istruttoria che di motivazione.

Avuto riguardo all'asserita non validità dell'*Adeverinta* ai fini dell'attivazione del procedimento di riconoscimento della qualifica professionale di docente conseguita in Romania, la giurisprudenza amministrativa è ormai uniforme nel ritenere 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).

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).*

Con riferimento, poi, alla asserita impossibilità di accertare la durata complessiva della formazione svolta all'estero da parte della ricorrente, concretizzatasi nel conseguimento dei *Nivel I e II* presso l'Università romena “*Dimitrie Cantemir*”, non può non rilevarsi come sia unitamente alla domanda che agli atti dell'odierno giudizio, parte ricorrente abbia provveduto a depositare i piani di studi relativi al percorso formativo in argomento, dai quali è possibile desumere sia le attività svolte, sia le ore ad esse dedicate che, peraltro, da ultimo vengono altresì espresse in ECTS, ossia mediante il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti che, al fine di agevolare il riconoscimento degli studi universitari e *post* universitari effettuati presso diversi Paesi dell'Unione Europea, mira a rendere più trasparenti ed intellegibili gli studi e i corsi seguiti.

In un contesto di tal fatta, dunque, dove un Università di un Paese europeo attesta il conseguimento di un determinato numero di ECTS, peraltro esplicitando le diverse ore dedicate alle attività formative previste dal piano di studi, e dove il Ministero dell'Istruzione di quello stesso Paese riconosce la validità di tale formazione ai fini del rilascio dell'*Adeverinta*, certificando così il diritto della ricorrente a svolgere la professione di docente nelle scuole preuniversitarie in Romania, non pare poter residuare in capo all'Amministrazione nazionale alcun potere di accertamento ulteriore. Quest'ultima, invero, deve limitarsi ad effettuare, sulla scorta della documentazione fornita ovvero acquisita in sede di istruttoria, una comparazione tra il percorso misto di formazione seguito dalla ricorrente e quello necessario per conseguire l'abilitazione in Italia, se del caso prevedendo il superamento di misure compensative quale condizione necessaria per ottenere l'anelato riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero, come peraltro già effettuato dalla stessa Amministrazione in molteplici casi sovrapponibili e già oggetto di decisioni

da parte di questa Sezione.

Neppure il terzo motivo ostativo addotto nel provvedimento gravato risulta esente da vizi.

Ritenere *sic et simpliciter* che la formazione attestata dal conseguimento dei *Nivel* in Romania determini la non sovrapponibilità assoluta del percorso formativo straniero con quello nazionale, basandosi sull'asserita generica descrizione dei moduli frequentati e sulla presenza di contenuti per lo più riferibili all'ambito psico-pedagogico rispetto alla disciplina da insegnarsi in Italia, si risolve in una motivazione tautologica che, peraltro, si pone in aperto contrasto con i principi promananti dalle richiamate direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE, così come recepite dal d.lgs. n. 206/2007. Ritenendo *hic et nunc*, in assenza di un'adeguata motivazione, che la formazione prevista in Romania per accedere all'insegnamento in quel Paese non sia neppure comparabile con quella necessaria per svolgere la medesima professione in Italia, viene di fatto disconosciuta l'operatività del meccanismo di riconoscimento previsto dalle norme sopra richiamate, inteso a favorire lo spostamento dei lavoratori ed il riconoscimento delle formazioni nell'ambito dello Spazio Europeo, con la conseguenza che eventuali limitazioni a tali libertà siano da qualificarsi alla stregua di eccezioni e, in quanto tali, devono essere non solo normativamente previste ma anche adeguatamente motivate da parte dell'Amministrazione.

Sul punto, peraltro, non può non rilevarsi come, recentemente, con numerosi altri provvedimenti adottati a seguito di sentenze di annullamento di questo T.A.R. o del Consiglio di Stato, la possibilità di comparare il percorso formativo nazionale con quello romeno non è mai stata esclusa dall'Amministrazione resistente, tanto che in esito allo svolgimento dell'anzidetto raffronto sono state prescritte delle misure compensative per superare il rilevato *gap* formativo per l'accesso alla professione regolamentata di docente in Italia. Del resto, a fronte delle carenze registrate nella formazione conseguita in Romania, le misure compensative si palesano come lo

strumento più idoneo per superare detti aspetti e consentire alla normativa comunitaria, così come recepita nel nostro ordinamento, di produrre i suoi effetti, in ossequio al principio del c.d. “effetto utile” di derivazione europea.

Appare evidente, dunque, che per qualificare come insovrapponibili in via assoluta i due percorsi formativi, così come effettuato con il provvedimento gravato, sia necessaria una motivazione particolarmente stringente, sia alla luce della giurisprudenza amministrativa sul tema, sia con riferimento alle recenti determinazioni dell'Amministrazione che hanno ritenuto i due percorsi di studio paragonabili in concreto, tanto da indurre la stessa all'adozione di misure compensative.

Per le suesposte ragioni il ricorso deve trovare accoglimento con conseguente annullamento degli atti impugnati.

In considerazione delle peculiarità della questione di lite devono ritenersi sussistenti eccezionali motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dispone l'annullamento del provvedimento di diniego impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Daniele Profili, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Daniele Profili**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Sapone**



IL SEGRETARIO