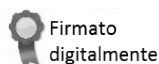


Publicato il 23/05/2022

N. 06630/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 12087/2021 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 Quarta Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12087 del 2021, proposto da  
[REDACTED], rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Rosario Bongarzone,  
Paolo Zinzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona del  
legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale  
dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per l'annullamento***

- del provvedimento del Ministero dell'Istruzione, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione – Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, prot. 1731/01.10.2021 ricevuta a mezzo pec in data 21.10.2021 mediante prot. 25502;
- 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 specializzazione sul SOSTEGNO;

- nonché, 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 m\_pi.AOODGSOV.REGISTRUO UFFICIALE.U.0005636;

nonché di ogni altro atto presupposto conseguente o comunque connesso;

per l'accertamento

- della validità dei titoli di abilitazione all'insegnamento sia per la specifica classe di concorso materia sia per classi di concorso sostegno, 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.

- per la condanna delle Amministrazioni intimete all' attivazione di procedure compensative;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2022 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ha chiesto al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della

Ricerca il riconoscimento, ai sensi della direttiva 2005/36/CE come modificata dalla direttiva 2013/55/CE, del titolo conseguito in Romania, ai fini dell'esercizio in Italia della professione di insegnante di sostegno.

Con provvedimento del 21.10.2021 il Ministero dell'Istruzione ha rigettato la domanda di riconoscimento sulla base di due ragioni: a) non risulta il conseguimento dell'abilitazione in quanto manca l'attestazione del Ministero rumeno considerata *“unico attestato avente ufficiale e specifica attitudine certificativa dello spettro ossia della latitudine della abilitazione conseguita”*; b) il Ministero dell'Istruzione è competente per il riconoscimento delle abilitazioni all'insegnamento conseguite all'estero (non applicabile al caso di specie, in mancanza dell'attestazione dell'abilitazione conseguita in Romania), mentre il riconoscimento dei titoli di specializzazione è attratto nell'alveo delle competenze del Ministero dell'Università e della Ricerca.

Con il ricorso in epigrafe l'interessata ha impugnato il predetto provvedimento deducendo sotto diversi profili eccesso di potere per travisamento e violazione di legge.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione ed il Ministero dell'Università e della Ricerca.

Con ordinanza cautelare n. 150/2022 questa Sezione ha accolto la domanda di sospensiva ravvisando profili di fondatezza della domanda.

All'udienza dell'11 maggio 2022 la causa è stata discussa nel merito ed il collegio ha riservato la decisione.

2. Il ricorso è fondato nei termini che seguono.

Deve ritenersi in primo luogo che la mancanza dell'attestazione dell'autorità rumena, comprovante la possibilità per l'interessata di esercitare la professione di insegnante di sostegno in Romania, non sia di per sé ostativa al richiesto riconoscimento.

Va al riguardo evidenziato che con l'istanza presentata all'amministrazione, l'interessata ha chiesto il riconoscimento della qualifica professionale conseguita

all'estero, ai sensi della direttiva 2006/35/CE, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

Tale direttiva *“fissa le regole con cui uno Stato membro (in seguito denominato «Stato membro ospitante»), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (in seguito denominati «Stati membri d'origine») e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione”* (v. art. 1 della direttiva; analogamente anche art. 1 D.lgs. 206/2007); inoltre, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, l'effetto del riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante è quello di permettere *“al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante”* (v. analogamente anche art. 3 D.lgs. 206/2007).

Da queste disposizioni è quindi possibile desumere che il riconoscimento previsto dalla richiamata direttiva richiede che il soggetto interessato, grazie alla qualifica professionale conseguita nel paese di origine (nel caso in esame Romania), possa ivi esercitare la professione.

Tuttavia, secondo la costante giurisprudenza europea, in diretta attuazione degli artt. 45 e 49 TFUE, *“le autorità di uno Stato membro – alle quali un cittadino dell'Unione abbia presentato domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso, secondo la legislazione nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, o anche a periodi di esperienza pratica – sono tenute a prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli, nonché l'esperienza pertinente dell'interessato, procedendo a un confronto tra, da un lato, le competenze attestate da tali titoli e da tale esperienza e, dall'altro, le conoscenze e le qualifiche richieste dalla*

*legislazione nazionale*” (v. da ultimo la sentenza Corte di Giustizia, sez. VI, 8 luglio 2021 in C-166/2020, punto 34, che richiama la precedente giurisprudenza europea; v. di recente anche sentenza Corte di Giustizia, sez. II, 6 ottobre 2015, in C-298/14).

Inoltre, secondo la citata giurisprudenza europea (v. in particolare punti 39, 40 e 41 della citata sentenza del 2021), *“qualora l’esame comparativo dei titoli accerti che le conoscenze e le qualifiche attestate dal titolo straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro ospitante è tenuto a riconoscere che tale titolo soddisfa le condizioni da queste imposte. Se, invece, a seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale tra tali conoscenze e qualifiche, detto Stato membro ha il diritto di pretendere che l’interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti (sentenza del 6 ottobre 2015, Brouillard, C298/14, EU:C:2015:652, punto 57 e giurisprudenza citata). A tal riguardo, spetta alle autorità nazionali competenti valutare se le conoscenze acquisite nello Stato membro ospitante nel contesto, segnatamente, di un’esperienza pratica, siano valide ai fini dell’accertamento del possesso delle conoscenze mancanti (sentenza del 6 ottobre 2015, Brouillard, C298/14, EU:C:2015:652, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Invece, se detto esame comparativo evidenzia differenze sostanziali tra la formazione seguita dal richiedente e la formazione richiesta nello Stato membro ospitante, le autorità competenti possono fissare misure di compensazione per colmare tali differenze”*.

Pertanto, anche ove non risulti che il titolo di formazione conseguito dall’interessata le consente di svolgere l’attività di insegnante di sostegno in Romania, l’amministrazione è comunque tenuta a prendere in considerazione il titolo medesimo al fine di consentire l’accesso alla professione in Italia, verificando se vi sia corrispondenza tra la formazione svolta e quella richiesta dalla normativa nazionale e pretendendo eventualmente la dimostrazione delle conoscenze e delle qualifiche mancanti o imponendo misure compensative.

Il provvedimento è quindi illegittimo in quanto l’amministrazione non ha effettuato

la predetta valutazione comparativa, chiedendo ove necessario all'interessata di produrre la documentazione necessaria ad effettuare tale raffronto, ma si è limitata a rigettare l'istanza in ragione della sola assenza dell'attestazione dell'autorità rumena comprovante l'abilitazione dell'interessata all'insegnamento di sostegno in Romania.

3. Il motivo di ricorso inerente la competenza dell'amministrazione procedente è anch'esso fondato.

Va al riguardo evidenziato che il Ministero dell'Istruzione, ritenendo che non sia applicabile, in ragione della mancanza dell'attestazione dell'autorità straniera, la disciplina sul riconoscimento delle abilitazioni conseguite all'estero, per cui sussiste la sua competenza, ha ritenuto che si vertesse in materia di riconoscimento del titolo di specializzazione, di competenza del Ministero dell'Università e della Ricerca.

Tuttavia, anche sotto tale profilo il provvedimento appare illegittimo.

Ai fini della sussistenza della competenza del Ministero dell'Istruzione è decisivo il richiamo all'art. 50 D.lgs. n. 300/1999, come modificato dal D.L. n. 1/2020 conv. in l. n. 12/2020, in base al quale spetta al Ministero dell'Istruzione l'*“organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti e programmi scolastici, stato giuridico del personale, inclusa la definizione dei percorsi di abilitazione e specializzazione del personale docente e dei relativi titoli di accesso, sentito il Ministero dell'università e della ricerca”*. Inoltre, la medesima disposizione attribuisce al Ministero dell'Istruzione anche la competenza per il riconoscimento dei titoli di studio, ove non specificamente attribuita ad altre amministrazioni.

Peraltro lo stesso Ministero dell'Istruzione, nell'affermare la competenza del Ministero dell'Università e della Ricerca, non ne ha in alcun modo indicato la base normativa.

4. Va respinta, da ultimo, la domanda di accertamento del diritto a vedere

riconosciuta la validità del titolo di specializzazione sul sostegno tenuto conto che la posizione giuridica soggettiva, a fronte della spendita dei poteri pubblicistici qui censurati, è di interesse legittimo e non di diritto soggettivo; in tale prospettiva osta la natura discrezionale del potere esercitato dall'Amministrazione, rispetto al quale questo giudice non può che limitarsi, come nel caso odierno, ad annullare la determinazione della p.a. ritenuta illegittima, conformando il riesercizio del potere amministrativo con le statuizioni contenute nella motivazione della sentenza, senza tuttavia poter sindacare poteri amministrativi non ancora esercitati ovvero trarre delle conclusioni sulla fondatezza della pretesa vantata dalla parte ricorrente, secondo il combinato disposto di cui all'art. 31, co. 3 e dall'art. 34, co. 1, lett. c) del codice del processo amministrativo.

5. Il ricorso dunque, riconosciuta la fondatezza delle censure esaminate e assorbite le ulteriori doglianze, deve essere accolto nei termini appena esposti.

In considerazione dell'esito della controversia, l'amministrazione soccombente va condannata al pagamento delle spese processuali nella misura indicata in dispositivo, con distrazione in favore del difensore dichiaratosi anticipatario.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, lo accoglie per le ragioni indicate e per l'effetto annulla il provvedimento di diniego impugnato.

Condanna in solido le amministrazioni resistenti al pagamento in favore della ricorrente delle spese processuali nella misura di euro 650,00, a titolo di spese, ed euro 1.500,00 a titolo di onorari, con distrazione in favore del difensore antistatario.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Andolfi, Presidente FF

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

Dalila Satullo, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Luca De Gennaro**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonio Andolfi**

**IL SEGRETARIO**