

Publicato il 20/01/2021

**N. 00597/2021REG.PROV.COLL.**  
**N. 02954/2020 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 2954 del 2020, proposto da  
Catello Acanfora, Maria Rosaria Acanfora, Roberto Acanfora, Antonio Alvno,  
Claudio Amoroso, Paola Atrei Garofalo, Pietro Baldacci, Teresa Baldacci,  
Rachele Barbarano, Marianna Borriello, Rosanna Buono, Maria Cafiero, Gianluca  
Califano, Antonio Canitano, Valeria Canucci, Pina Capogna, Odette Carfora,  
Antonio Caserta, Giovanni Cavaliere, Giuliana Cecere, Sara Cegna, Nicola Ciarla,  
Angela Ciulla, Carla Comella, Alberto Contieri, Simona Corsetti, Maddalena  
Corvino, Margherita Corvino, Aurelio Cosentino, Elisa Cotroneo, Anna D'Auria,  
Francesca D'Auria, Daniela De Curtis, Antonio Del Greco, Ida Del Pozzo,  
Rosaria Del Prete, Nike Francesca Del Quercio, Margherita Del Vecchio,  
Antonella Della Rossa, Maria Giovanna Delle Curti, Vincenzo Delle Curti, Anna  
Di Fuccia, Maria Teresa Di Gennaro, Maria Rosaria Di Salvo, Laura Di Vita,  
Vittorio Estinto, Alessia Falanga, Pasquale Fattore, Anna Frenello Cacciapuoti,  
Luigi Gagliano, Mercedes Galasso, Stefania Gargivolo, Lucia Gneo, Salvatore

Golino, Angela Ianniello, Francesco Iannone, Francesco Imbimbo, Maria Gabriella Ippolito, Marco Ludovico La Rocca, Tina La Sala, Teresa Leanza, Filippo Daniele Legname, Marco Luffarelli, Erika Maggio, Antonella Maisto, Nadia Maria Malafronte, Aldo Manservigi, Domenico Christian Marasco, Claudia Marone, Antonella Mazzitelli, Emanuele Melillo, Giulia Maria Meliti, Antonio Mercurio, Domenico Miccolis, Dalila Migliaccio, Luca Morena, Elena Teresa Morrone, Annunziata Murolo, Alfonso Nordo, Michele Pagano, Virginia Palladino, Patrizia Panetta, Erina Anna Maria Passalacqua, Maria Passaretti, Chiara Peronti, Raffaella Petrillo, Maria Valeria Pono, Stefania Prisco, Cinzia Raucci, Maria Grazia Raucci, Rossella Reali, Raffaele Riccio, Gianna Ricciuti, Salvatore Romano, Maria Assunta Romeo, Alessandra Ronza, Antonio Sabetta, Donald Saginario, Angela Salzillo, Emanuela Scaccia, Benedetta Francesca Somma, Cecilia Sonvico, Paola Tarantino, Stefania Tarantino, Stefano Teresi, Daniela Tespio, Giuseppa Tornello, Liliana Venditti, Giuseppe Verazzo e Mirella Viola, rappresentati e difesi dagli avvocati Nicola Di Modugno, Dimitri Monetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30;

***contro***

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, 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 la riforma***

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 11084/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2021 il Cons. Diego Sabatino e rilevato che l'udienza si svolge ai sensi dell'art.4, comma 1, del Decreto Legge 28 del 30 aprile 2020 e dell'art.25,comma2, del Decreto Legge 137 del 28 ottobre 2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft teams", come previsto dalla circolare n.6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso iscritto al n. 2954 del 2020, Catello Acanfora, Maria Rosaria Acanfora, Roberto Acanfora, Antonio Alvino, Claudio Amoroso, Paola Atrei Garofalo, Pietro Baldacci, Teresa Baldacci, Rachele Barbarano, Marianna Borriello, Rosanna Buono, Maria Cafiero, Gianluca Califano, Antonio Canitano, Valeria Canucci, Pina Capogna, Odette Carfora, Antonio Caserta, Giovanni Cavaliere, Giuliana Cecere, Sara Cegna, Nicola Ciarla, Angela Ciulla, Carla Comella, Alberto Contieri, Simona Corsetti, Maddalena Corvino, Margherita Corvino, Aurelio Cosentino, Elisa Cotroneo, Anna D'Auria, Francesca D'Auria, Daniela De Curtis, Antonio Del Greco, Ida Del Pozzo, Rosaria Del Prete, Nike Francesca Del Quercio, Margherita Del Vecchio, Antonella Della Rossa, Maria Giovanna Delle Curti, Vincenzo Delle Curti, Anna Di Fuccia, Maria Teresa Di Gennaro, Maria Rosaria Di Salvo, Laura Di Vita, Vittorio Estinto, Alessia Falanga, Pasquale Fattore, Anna Frenello Cacciapuoti, Luigi Gagliano, Mercedes Galasso, Stefania Gargivolo, Lucia Gneo, Salvatore Golino, Angela Ianniello, Francesco Iannone, Francesco Imbimbo, Maria Gabriella Ippolito, Marco Ludovico La Rocca, Tina La Sala, Teresa Leanza, Filippo Daniele Legname, Marco Luffarelli, Erika Maggio, Antonella Maisto, Nadia Maria Malafrente, Aldo Manservigi, Domenico Christian Marasco, Claudia Marone, Antonella Mazzitelli, Emanuele Melillo, Giulia Maria Meliti, Antonio Mercurio, Domenico Miccolis, Dalila Migliaccio, Luca Morena, Elena Teresa Morrone, Annunziata Murolo,

Alfonso Nordo, Michele Pagano, Virginia Palladino, Patrizia Panetta, Erina Anna Maria Passalacqua, Maria Passaretti, Chiara Peronti, Raffaella Petrillo, Maria Valeria Pono, Stefania Prisco, Cinzia Raucci, Maria Grazia Raucci, Rossella Reali, Raffaele Riccio, Gianna Ricciuti, Salvatore Romano, Maria Assunta Romeo, Alessandra Ronza, Antonio Sabetta, Donald Saginario, Angela Salzillo, Emanuela Scaccia, Benedetta Francesca Somma, Cecilia Sonvico, Paola Tarantino, Stefania Tarantino, Stefano Teresi, Daniela Tespio, Giuseppa Tornello, Liliana Venditti, Giuseppe Verazzo e Mirella Viola propongono appello avverso la sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 11084/2019, con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, per l'annullamento quanto al ricorso introduttivo

- della Nota 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, a firma del Direttore Generale Dott.ssa Maria Assunta Palermo, n. 5636 del 2 aprile 2019;

- di tutti gli atti comunque connessi, presupposti e consequenziali;

quanto al ricorso per motivi aggiunti presentati da Antonio Caserta il 22 luglio 2019,

- della comunicazione di rigetto dell'istanza di riconoscimento in Italia della formazione professionale ottenuta in **Romania** e conclusione del procedimento PROT. U0008393 del 08/05/2019, comunicata con email in pari data;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ancorché incognito.

Il giudice di primo grado ha così riassunto i fatti di causa:

*“Con il presente gravame, i ricorrenti impugnano i provvedimenti in epigrafe, nella parte in cui il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (di seguito semplicemente “MIUR”) ha stabilito che i titoli denominati “Programului de Studii psihopedagogice, Nivel I e Nivel*

*II”, conseguiti da cittadini italiani in **Romania** non soddisfano i requisiti giuridici per il riconoscimento della qualifica professionale di docente ai sensi della direttiva 2005/36/CE, con la conseguenza che le istanze di riconoscimento presentate sulla base dei suddetti titoli sono da considerarsi rigettate.*

*Il MIUR si costituiva in giudizio, ampiamente controdeducendo.*

*Alla camera di consiglio del 10 settembre 2019, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione, previo avviso alle parti in ordine alla possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata.”*

Il ricorso veniva dunque deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell’operato della pubblica amministrazione, stante l’impossibilità di riconoscere il titolo vantato.

Contestando le statuizioni del primo giudice, le parti appellanti evidenziano l’errata ricostruzione in fatto e in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo come motivi di appello le proprie originarie censure, come meglio descritte in parte motiva.

Nel giudizio di appello, si è costituita l’Avvocatura dello Stato per la parte resistente, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 2021, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

## DIRITTO

1. - In via preliminare, occorre evidenziare come il presente contenzioso, segmento di una vicenda seriale che accomuna una pluralità di interessati, riguardi fondamentalmente due diversi atti dell’amministrazione.

In primo luogo, viene gravata la nota n. 5636 del 2 aprile 2019 a firma del Direttore generale del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, relativa ai titoli denominati “Programului de studii psihopedagogice, Nivelul I e

Nivelul II” conseguiti da cittadini italiani in **Romania**. Nella detta nota si afferma che i titoli così acquisiti non soddisfano i requisiti giuridici per il riconoscimento della qualifica professionale di docente ai sensi della Direttiva 2005/36/CE e successive modifiche, e si precisa che detta lettura è conseguente alla posizione espressa dal corrispondente ministero rumeno che ha affermato che “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, può rilasciato al richiedente, solo nel caso in cui quest’ultimo ha conseguito in **Romania** sia studi di istruzione superiore/post secondaria sia studi universitari”. In secondo luogo, viene in rilievo, per ognuno dei ricorrenti in prime cure, il provvedimento individuale dove, facendo applicazione della suddetta nota n. 5636, viene respinta l’istanza di riconoscimento del titolo conseguito presentata della parte interessata, ossia l’originaria parte ricorrente, impedendogli conseguentemente la partecipazione alle procedure selettive di interesse.

2. - In relazione al primo degli atti appena citati, che ha un contenuto complesso, comprendente i profili di riconoscimento del titolo sia ai fini dell’abilitazione all’insegnamento che ai fini del sostegno, questa Sezione ha avuto già modo di esprimersi, con sentenze nn. 1198, 1521 e 1522 del 2020, dove si è già rimarcato il corto circuito logico derivante dalla impostazione seguita dal Ministero che, accedendo alla posizione valevole per lo stato romeno, dove ben può escludersi la rilevanza della formazione in Italia ai fini dell’abilitazione all’insegnamento in quella nazione, fondamentalmente si finiva per escludere la rilevanza delle lauree italiane nell’ambito del territorio nazionale.

Con le citate sentenze, pertanto, rimarcata l’erroneità della mera trasposizione, in ambito nazionale, di osservazioni vevoli unicamente per lo stato estero, si è al contrario individuato il corretto percorso argomentativo da seguire, imponendo al Ministero di procedere “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” (così, Cons. Stato, VI, 17 febbraio 2020 n. 1198).

3. - Seguendo la stessa linea argomentativa, a cui va data continuità anche nel caso in esame, possono essere ripetute le osservazioni fatte proprie dalle sentenze di questa Sezione evocate come precedenti, che hanno rilevato come l'articolo 45 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che la p.a., quando esamina una domanda di partecipazione proposta da un cittadino di tale Stato membro, subordini tale partecipazione al possesso dei diplomi richiesti dalla normativa di detto Stato membro o al riconoscimento dell'equipollenza accademica di un diploma di master rilasciato dall'università di un altro Stato membro, senza prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, certificati e altri titoli nonché l'esperienza professionale pertinente dell'interessato, effettuando un confronto tra le qualifiche professionali attestate da questi ultimi e quelle richieste da detta normativa (CGUE, II, 6 ottobre 2015, n.298).

In tale ottica, le norme della direttiva 2005/36/CE , relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, devono essere interpretate nel senso che impongono ad uno Stato membro di riconoscere in modo automatico i titoli di formazione previsti da tale direttiva e 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 quelli delle formazioni continue a tempo pieno” (CGUE, III , 6 dicembre 2018 , n. 675).

In dettaglio, per ciò che rileva nel caso di specie, va altresì richiamato l'art. 13 della direttiva 2013/55/UE, che ha modificato la predetta direttiva 2005/36, rubricato condizioni di riconoscimento: “1. Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al

possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro permette l'accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'articolo 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio. Gli attestati di competenza o i titoli di formazione sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro". A propria volta il successivo comma 3 statuisce: "3. Lo Stato membro ospitante accetta il livello attestato ai sensi dell'articolo 11 dallo Stato membro di origine nonché il certificato mediante il quale lo Stato membro di origine attesta che la formazione e l'istruzione regolamentata o la formazione professionale con una struttura particolare di cui all'articolo 11, lettera c), punto ii), è di livello equivalente a quello previsto all'articolo 11, lettera c), punto i)."

Pertanto, a fronte della sussistenza in capo all'originario ricorrente sia del titolo di studio richiesto (ossia 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, i presupposti per il contestato diniego non possono fondarsi sull'automatismo indicato dal Ministero che dovrà invece pronunciarsi in termini concreti, tramite la verifica della formazione conseguita, come sopra ricordato.

4. - L'appello va quindi accolto. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oscillazioni giurisprudenziali sulla questione decisa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Accoglie l'appello n. 2954 del 2020 e, per l'effetto, in riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 11084/2019, accoglie il ricorso di primo grado;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Diego Sabatino**

**IL PRESIDENTE**

**Sergio De Felice**

**IL SEGRETARIO**