

Publicato il 03/05/2024

N. 08867/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00257/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 257 del 2023, proposto da Domenico Cantelmo, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Cundari e Marco Ippolito Matano, con domicilio fisico eletto presso il loro studio in Caserta, al viale delle Querce n. 20, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione e del Merito e Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

1) del provvedimento recante prot. n. A00DG0SV registro ufficiale U0028229 del 21 ottobre 2022 emesso dal Ministero dell'Istruzione Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione - Ufficio V, con il quale si comunicavano la

conclusione del procedimento ed il rigetto dell'istanza acquisita al protocollo n. 30759 in data 14 dicembre 2021 avente ad oggetto la richiesta di riconoscimento, ai fini della specializzazione di sostegno nella scuola secondaria di secondo grado, del "*Curso superior de Especializacion en atencion a las necesidades especificas de apoyo educativo*" (Corso Superiore di Specializzazione in Assistenza ai Bisogni di Sostegno), rilasciato in data 02 luglio 2021 dalla Universidad Cardenal Herrera - CEU - Valencia (Spagna), ai sensi del D.lgs. n. 206/2007, recante attuazione della Direttiva CE/36/2005 secondo la quale è possibile richiedere in Italia il riconoscimento della formazione acquisita nel Paese membro ed ottenere la specializzazione all'insegnamento nella scuola secondaria di II grado italiana su posto di sostegno;

2) di ogni altro atto e provvedimento connesso, conseguente e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2024 la dott.ssa Monica Gallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

A – ILLUSTRAZIONE SOMMARIA DELL'OGGETTO DELLA CONTROVERSIA ED ARGOMENTI DELLE PARTI

§ 1. Oggetto dell'odierno giudizio è l'impugnazione del provvedimento prot. n. A00DG0SV, registro ufficiale U0028229 del 21 ottobre 2022, emesso dal Ministero dell'Istruzione - Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione - Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione.

§ 2. Con l'atto gravato il richiamato Ministero ha rigettato l'istanza acquisita al protocollo n. 30759 in data 14 dicembre 2021, con la quale il ricorrente ha richiesto, dichiaratamente ai sensi del D.lgs. n. 206/2007, attuativo della

Direttiva CE/36/2005, il riconoscimento del "*Curso superior de Especialización en atención a las necesidades específicas de apoyo educativo*" (Corso Superiore di Specializzazione in Assistenza ai Bisogni di Sostegno) rilasciato in data 2 luglio 2021 dalla Universidad Cardenal Herrera - CEU - Valencia (Spagna), ai fini della specializzazione nel sostegno nella scuola secondaria di secondo grado.

§ 2.1. In particolare, il Ministero competente, con il provvedimento gravato, ha negato il richiesto riconoscimento sulla base della seguente motivazione:

“Al fine di non violare il principio del mutuo riconoscimento dei titoli, atteso che la competenza a stabilirne la validità sarebbe esclusivamente dello “Stato membro di origine” che ha emanato il titolo, questo Ministero, in qualità di Amministrazione dello Stato membro ospitante investita della richiesta di riconoscimento del corso rilasciato dall’autorità straniera, ha proceduto ad acquisire in via ufficiale le necessarie informazioni dalla competente amministrazione spagnola tramite il sistema IMI (Internal Market Information System) – sistema di cooperazione tra autorità degli Stati membri dell’Unione Europea – il cui utilizzo è reso obbligatorio, dalla stessa direttiva europea 2005/36 (art. 56), come modificata dalla direttiva 2013/55. Nello specifico, in data 7 giugno 2022, attraverso il sistema IMI (richiesta n. 406557.1), questa Amministrazione inoltrava richiesta al “Ministerio de Universidades” - competente in Spagna per la professione di docente (come risultante dal sistema IMI stesso) – sulla attuale regolamentazione della professione di docente di sostegno, chiedendo: “Poiché questo Ministero italiano riconosce la qualifica professionale del sostegno educativo solo quando è dichiarata da codesto Ministero con i titoli (Maestro especialidad de Educación Especial; Diplomado en Profesorado de Educación General Básica especialidad Educación Especial; Licenciado en Psicopedagogia + Master de Profesorado en Educación Especial) chiede se il “Curso superior de Especialización en atención a las necesidades específicas de apoyo educativo” rilasciato dalla Universidad Cardenal Herrera – CEU , costituisce formazione o professione regolamentata in Spagna ai sensi della Direttiva comunitaria 2005/36 e, in caso contrario, come e da chi può essere utilizzato questo corso in Spagna. In data 14.06.22 il Ministero rispondeva: “Il curso superior de Especialización en atención a las necesidades específicas de apoyo educativo” rilasciato dalla Universidad Cardenal Herrera – CEU – non è un titolo ufficiale in

Spagna. È un titolo proprio dell'Università Cardenal Herrera. Questo corso in Spagna non abilita per l'esercizio della professione regolamentata di Maestro di Educazione primaria nelle specializzazioni di pedagogia terapeutica, o Udito e Linguaggio, che sono le professionalità che servono per l'educazione speciale in Spagna”.

Tale risposta nega la validità e l'efficacia del corso conseguito in Spagna con conseguente impossibilità di riconoscimento di qualsivoglia normativa italiana. Se il titolo non è riconosciuto dallo Stato spagnolo a maggior ragione non può essere fatto valere negli altri Paesi.

La risposta fornita, ricalca, peraltro, il parere già espresso con nota del 17/8/2021 dal Ministero dell'Università e della ricerca, autorità competente per il riconoscimento del corso attestato ai sensi della legge n. 148/2002 art. 5, del d.P.R. attuativo n. 189/2009, dell'art. 50 del decreto D.lgs n. 300/1999, del DPCM n. 164/2020, del DM 19 febbraio 2021, che sui corsi di provenienza spagnola dichiarava: “In merito ai “Cursi” spagnoli della Universidad Cardenal Herrera (CEU) si comunica che essi non sono ammissibili a riconoscimento, non essendo titoli ufficiali dell'ordinamento di formazione superiore spagnolo aventi cioè valore legale in Spagna. Di conseguenza, come “tituli propi”, sforniti di ufficialità nello Stato spagnolo, sfuggono a qualsiasi equiparazione con titoli italiani. Non corrispondono nemmeno a corsi di perfezionamento italiani in quanto privi di esame finale. Essi restano, perciò, equivalenti ad attestati di fine corso, come stabilito dall'ordinanza del TAR Lazio n. 191/2021 del 14 gennaio 2021.”

Tutto ciò premesso con la presente, da valere ad ogni effetto di legge quale atto formale di conclusione espressa del procedimento amministrativo in oggetto, si comunica che mancando i necessari presupposti giuridici la scrivente Amministrazione non ha potuto dare seguito al regolare iter procedurale ed è, pertanto, costretta a rigettare la Sua istanza 12429, acquisita agli atti con prot. n. 31178 del 17.12.21”.

§ 3. Avverso il predetto provvedimento è stato proposto il ricorso all'esame del Collegio, con il quale parte ricorrente, sull'asserito presupposto che il percorso di studi relativo al supporto didattico (Sostegno) svolto in Spagna si configurerebbe, *sic et simpliciter*, quale corso universitario di specializzazione e non anche quale titolo abilitante, ha dedotto, *in primis*, la violazione del

Trattato di Lisbona, con particolare riferimento all'articolo 5, così come recepito in Italia dalla Legge n. 148/2002. Secondo la prospettazione ricorsuale, la fattispecie di cui all'istanza di riconoscimento denegata - nonostante con la stessa la parte ricorrente abbia richiesto il riconoscimento del proprio titolo abilitante rilasciato in Spagna proprio "*ai sensi della direttiva 2013/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013*"- non sarebbe "*sussumibile nell'ambito della normativa europea che regola il riconoscimento professionale tra i Paesi membri, quanto piuttosto in quella che contempla la possibilità di riconoscimento di un titolo universitario conseguito in un altro Stato europeo, con conseguente applicazione, in luogo delle prefate direttive europee nn. 2005/36/CE e 2013/55/UE, del Trattato di Lisbona, così come recepito in Italia dalla legge n. 148/2002*".

§ 3.1. Conseguentemente parte ricorrente ha concluso chiedendo l'annullamento del diniego impugnato.

§ 4. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione e del Merito ed il Ministero dell'Università e della Ricerca con mera memoria di stile.

§ 5. All'esito della pubblica udienza del 9 aprile 2024, il Collegio ha trattenuto la causa per la decisione.

B – DIRITTO NAZIONALE APPLICABILE

§ 6. La Legge n. 148/2002, richiamata da parte ricorrente quale disciplina applicabile alla fattispecie, reca «*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*». La ridetta Legge prescrive:

- all'articolo 2: "*1. La competenza per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri, ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani, è attribuita alle Università ed agli Istituti di istruzione universitaria, che la esercitano nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia*";

- all'articolo 5: *“1. Il riconoscimento dei titoli accademici per finalità diverse da quelle indicate nell'articolo 2, è operato da amministrazioni dello Stato, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di riconoscimento ai fini professionali e di accesso ai pubblici impieghi, secondo procedure da stabilire con successivo regolamento di esecuzione”*.

Il riconoscimento in Italia del titolo di studio conseguito in uno Stato membro, ai soli fini di cui al citato articolo 2, ricade, dunque, nell'ambito di operatività della Legge n. 148 del 2002, con la quale è stato recepito Trattato di Lisbona invocato da parte ricorrente.

§ 7. Illustrata la tipologia di titoli oggetto di riconoscimento ai sensi della richiamata normativa invocata da parte ricorrente, occorre considerare che, con riguardo allo specifico titolo di specializzazione sul sostegno oggetto dell'odierno ricorso, ai soggetti che lo abbiano conseguito la Legge 3 maggio 1999 n. 124, all'articolo 4, consente l'iscrizione in apposite graduatorie provinciali, distinte per posto e classe di concorso, attraverso le quali si provvede al conferimento di supplenze annuali.

L'ordinanza ministeriale n. 60 del 10 luglio 2020, recante la disciplina per le *“Procedure di istituzione delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all'articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n. 124 e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo”*, prevede testualmente, all'art. 7, comma 4 lett. e), che, ai fini della iscrizione nelle citate graduatorie provinciali, vadano prodotti, in allegato alla domanda, *“i titoli di accesso richiesti, conseguiti entro il termine di presentazione della domanda, con l'esatta indicazione delle istituzioni che li hanno rilasciati”*, e che, *“Qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero e riconosciuto dal Ministero, devono essere altresì indicati gli estremi del provvedimento di riconoscimento del titolo medesimo; qualora il titolo di accesso sia stato conseguito all'estero, ma sia ancora sprovvisto del riconoscimento richiesto in Italia ai sensi della normativa vigente, occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda alla Direzione generale competente entro il termine per la presentazione dell'istanza di inserimento per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo”*.

Inoltre il titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità conseguito in Italia in esito allo specifico percorso specializzante disciplinato dal Decreto ministeriale 10 settembre 2010, n. 249, o analogo titolo di specializzazione sul sostegno conseguito all'estero e riconosciuto in Italia ai sensi della normativa vigente, è titolo di accesso per i posti di sostegno messi a concorso.

Nell'ordinamento italiano, pertanto, il titolo di specializzazione sul sostegno, consentendo l'iscrizione nelle graduatorie provvisorie per l'attribuzione di incarichi di supplenza e l'ammissione a procedure concorsuali per l'individuazione dei docenti, ove conseguito secondo le modalità di legge, è un titolo di formazione che abilita all'esercizio di una professione (l'insegnamento di sostegno).

§ 8. Orbene, il riconoscimento dei titoli accademici e di formazione ai fini professionali e di accesso ai pubblici impieghi, qual è il titolo di specializzazione sul sostegno, è disciplinato in Italia dal D.lgs 9 novembre 2007, n. 206, come modificato dal D.lgs 28 gennaio 2016, n. 15, recante *“Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania”*.

Il ridetto Decreto legislativo:

- disciplina, infatti, *“il riconoscimento, per l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio, con esclusione di quelle il cui svolgimento sia riservato dalla legge a professionisti in quanto partecipi sia pure occasionalmente dell'esercizio di pubblici poteri ed in particolare le attività riservate alla professione notarile, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente”* nonché *“(…) il riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente, ai fini dell'accesso parziale ad una*

professione regolamentata sul territorio nazionale, nonché i criteri relativi al riconoscimento dei tirocini professionali effettuati da cittadini italiani in un altro Stato membro” (art.1);

- è rivolto “ai cittadini degli Stati membri dell’Unione europea che vogliono esercitare sul territorio nazionale, quali lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in base a qualifiche professionali conseguite in uno Stato membro dell’Unione europea e che, nello Stato d’origine, li abilita all’esercizio di detta professione” (art.2);

- stabilisce che il “riconoscimento delle qualifiche professionali operato ai sensi del presente decreto legislativo permette di accedere, se in possesso dei requisiti specificamente previsti, alla professione corrispondente per la quale i soggetti di cui all’articolo 2, comma 1, sono qualificati nello Stato membro d’origine e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall’ordinamento italiano.

2. Ai fini dell’articolo 1, comma 1, la professione che l’interessato eserciterà sul territorio italiano sarà quella per la quale è qualificato nel proprio Stato membro d’origine, se le attività sono comparabili (fatto salvo quanto previsto all’articolo 5-septies in tema di accesso parziale)” (art.3).

Poiché il titolo di cui si controversamente identifica, in astratto, una qualifica professionale conseguita in un altro Paese dell’Unione europea, ai sensi dell’articolo 4 del citato Decreto, che definisce qualifiche professionali le “*qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza di cui all’articolo 19, comma 1, lettera a), numero 1), o un’esperienza professionale*”, i soggetti che abbiano conseguito all’estero il titolo di formazione, identificabile in “*diplomi, certificati e altri titoli rilasciati da un’università o da altro organismo abilitato secondo particolari discipline che certificano il possesso di una formazione professionale acquisita in maniera prevalente sul territorio della Comunità*” (art. 4 citato), idoneo a qualificare professionalmente gli stessi come docenti sul sostegno ed ad abilitarli ad esercitare la professione in quel Paese, possono attivare, con apposita istanza, il citato procedimento di cui al D.lgs n. 206/2007, quale procedimento di precipua pertinenza del Ministero dell’Istruzione, previo parere del Ministero dell’Università e della Ricerca.

La ridetta e specifica procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali è, dunque, finalizzata a consentire l'esercizio di tale professione nello Stato italiano a chi abbia acquisito in un altro Stato membro dell'Unione una qualifica professionale che "permetta" di esercitare la medesima professione in quest'ultimo (denominato Stato membro d'origine). Infatti, per effetto del riconoscimento, l'istante può esercitare in Italia la professione corrispondente per la quale si è qualificato nello Stato membro d'origine, alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano.

C – LA GIURISPRUDENZA IN MATERIA E L'INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DELLA NORMATIVA SUL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

§ 9. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con decisioni 18, 19, 20, 21 e 22 del 29 dicembre 2022, ha affermato il principio di diritto secondo il quale, con riferimento al riconoscimento della qualifica professionale conseguita in altro Stato dell'Unione europea, *“deve ritenersi necessaria una verifica in concreto delle competenze professionali comunque acquisite nel Paese d'origine dal richiedente il riconoscimento e della loro idoneità all'accesso alla "professione regolamentata" in quello di destinazione. In altri termini, il riconoscimento tipizzato dalla direttiva 2005/36/CE, normativamente predeterminato nel senso di una presa atto del titolo professionale, dell'attestazione di competenza, o dell'esperienza professionale acquisita dall'interessato, si colloca comunque in un sistema che, in vista dell'obiettivo di attuazione delle libertà economiche fondamentali dei Trattati europei, si propone di «facilitare il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati ed altri titoli stabilendo regole e criteri comuni che comportino, nei limiti del possibile, il riconoscimento automatico di detti diplomi, certificati ed altri titoli», come enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con specifico riguardo al regime di riconoscimento automatico, ma con valenza espansiva anche per il regime generale di riconoscimento, demandato ad una fase amministrativa di verifica dei percorsi di formazione e acquisizione delle necessarie competenze professionali seguiti dall'interessato in ciascun Paese dell'Unione”* (punto 9 della motivazione della decisione n. 18/2022); *“la mancanza dei documenti necessari ai sensi del più volte*

[citato] art. 13 della direttiva 2005/36/CE non può pertanto essere automaticamente considerata ostativa al riconoscimento della qualifica professionale acquisita in uno Stato membro dell'Unione europea, dovendosi verificare in concreto il livello di competenza professionale acquisito dall'interessato, valutandolo per accertare se corrisponda o sia comparabile con la qualificazione richiesta nello Stato di destinazione per l'accesso alla "professione regolamentata" (punto 10 della motivazione della decisione n. 18/2022); "in conformità con quanto statuito dalla Corte di giustizia sentenza 8 luglio 2021, C166/20, il Ministero dell'Istruzione è tenuto: "- ad esaminare «l'insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli», posseduti da ciascuna interessata; non dunque a «prescindere» dalle attestazioni rilasciate dalla competente autorità dello Stato d'origine, come invece hanno ipotizzato le ordinanze di rimessione; - a procedere quindi ad «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», onde accertare se le stesse interessate abbiano o meno i requisiti per accedere alla "professione regolamentata" di insegnante, eventualmente previa imposizione delle misure compensative di cui al sopra richiamato art. 14 della direttiva" (punto 12 della motivazione della decisione n. 18/2022).

§ 9.1. La disciplina europea, come ricostruita dalle recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 18, 19, 20, 21, 22 del 2022), proprio con riferimento ai titoli di formazione sul sostegno conseguiti all'estero, ha dunque condotto il Supremo consesso ad affermare che il Ministero debba esaminare le istanze di riconoscimento del titolo formativo, *“tenendo conto dell'intero compendio di competenze, conoscenze e capacità acquisite, e verificando 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. Il Ministero valuterà dunque l'equipollenza dell'attestato di formazione, disponendo opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 sopra richiamato della Direttiva 2005/36/CE, come sta del resto già accadendo in analoghi casi già pervenuti all'attenzione di questo Consiglio di Stato in sede di ottemperanza.”* (...) Peraltro anche laddove non si voglia riconoscere la piena o la diretta applicabilità della Direttiva

2005/36/CE, come assume la Commissione nel già citato parere del 31 luglio 2019, persiste l'obbligo per le autorità italiane, come sostiene la stessa Commissione, di valutare le domande pertinenti ai sensi delle disposizioni più generali del TFUE in vista di un eventuale riconoscimento della formazione seguita, per quanto in assenza delle garanzie e dei requisiti di cui alla direttiva 2005/36/CE, e non è precluso alle stesse autorità di adottare queste garanzie, in modo estensivo, anche alla vicenda qui controversa.”.

§ 10. Su tale punto, e, in particolare, sull'assunto dell'obbligo, per il Ministero, di procedere, ai sensi della Direttiva 2005/36/UE, all'istruttoria afferente il percorso formativo svolto da chi richieda il riconoscimento del titolo conclusivo, anche ove questo differisca da quello italiano, la giurisprudenza amministrativa è giunta a ritenere illegittimi i provvedimenti espressi di rigetto delle istanze di riconoscimento dei titoli dei ricorrenti conseguiti, come nel ricorso all'esame del Collegio, in Spagna, che si limitino a ritenere che *“Si tratta di titoli non ufficiali dell'ordinamento della formazione superiore spagnola, trattandosi di “titoli propri” delle Università che li rilasciano, senza analizzare comparativamente i percorsi formativi svolti nei due Stati membri coinvolti”*. Secondo tale giurisprudenza, in linea con i citati principi dell'Adunanza Plenaria, *“non può essere ritenuto ostativo al riconoscimento della eventuale equipollenza la sola mancata produzione dell'Acreditación, dovuta alla circostanza che l'appellante non abbia conseguito il titolo di docente nelle Università spagnole, perché il Ministero deve valutare in concreto, all'esito di appropriata istruttoria e di congrua motivazione, se il percorso di specializzazione seguito in Spagna dall'interessata, docente di scuola primaria abilitata in Italia per la scuola primaria su posto comune, abbia il medesimo contenuto “professionalizzante” di quello richiesto in Italia per essere ammessi in Italia all'insegnamento di sostegno, salva, se necessario, l'adozione di specifiche e opportune misure compensative”* (...) *“spetta al Ministero competente – quello dell'Istruzione e del Merito – verificare se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze attestate dal diploma rilasciato da altro Stato o la qualifica attestata da questo, nonché l'esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, soddisfino, anche parzialmente, le condizioni per accedere all'insegnamento in Italia, salva l'adozione di opportune e*

proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 della Direttiva 2005/36/CE". (Consiglio di Stato, sezione VI, 8 marzo 2023 n. 2430). Ed ancora: *"il Ministero deve sempre valutare in concreto, all'esito di appropriata istruttoria e motivazione, se il percorso di specializzazione seguito in Spagna dagli interessati abbia il medesimo contenuto di quello richiesto in Italia per essere ammessi in Italia all'insegnamento di sostegno, salva, se necessario, l'adozione di specifiche e opportune misure compensative"*. (per tutte Tar Lazio Roma, sezione Quarta Bis, 1° marzo 2024 n.4168, 26 gennaio 2024 n. 1510/2024 e 27 novembre 2023 n. 17641).

§ 10.1. Conseguentemente, seguendo l'ermeneusi di cui agli ultimi citati arresti giurisprudenziali, il Ministero competente dovrebbe sempre assicurare la valutazione relativa ai contenuti del percorso formativo seguito nello *"Stato membro d'origine"*, comparandolo con quello previsto nell'ordinamento dello Stato ospitante, al fine di individuare misure compensative che ne consentano il riconoscimento. E ciò anche nel caso in cui il titolo oggetto della istanza non sia legalmente riconosciuto, nella sua ufficialità ed idoneità abilitante alla professione corrispondente, dallo Stato membro d'origine.

D – I MOTIVI DEL RINVIO

§ 11. Esaminato il diritto nazionale rilevante ed applicabile alla fattispecie del caso concreto ed illustrata l'interpretazione datane dalla giurisprudenza, il Collegio, per le considerazioni di seguito più ampiamente esposte, dubita della compatibilità di quest'ultima con la disciplina eurounitaria, con particolare riguardo alla fattispecie, di cui al caso concreto, in cui il titolo oggetto della istanza di riconoscimento presentata nello Stato ospitante, qual è il titolo di specializzazione sul sostegno conseguito dalla parte ricorrente, non sia legalmente riconosciuto, nella sua ufficialità ed idoneità abilitante alla relativa professione, dallo Stato membro d'origine.

E ciò in quanto l'applicazione dei principi di origine giurisprudenziale appena richiamati, nell'interpretare il diritto interno che ha dato recepimento alle direttive comunitarie 2005/36/UE e 2013/55/UE, condurrebbe a dover riconoscere nello Stato italiano, all'esito dell'esame delle competenze e previa

imposizione – se del caso – di misure compensative, un titolo conseguito in altro Stato membro che, tuttavia, nello stesso Stato membro d'origine non abilita all'insegnamento sul sostegno.

Sicché si rende necessario effettuare il rinvio pregiudiziale d'interpretazione di cui all'art. 267 del **TFUE**.

§ 12. Invero la Direttiva n. 2005/36/UE, come modificata dalla successiva Direttiva 2013/55/UE:

- al Considerando (1) individua l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri quale obiettivo della Comunità, finalizzato a riconoscere ai cittadini degli Stati membri la facoltà di esercitare, come lavoratori autonomi o subordinati, una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la relativa qualifica professionale;

- al Considerando (3) individua lo scopo della Direttiva nel conferimento, a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro, della garanzia di accedere alla stessa professione e di esercitarla in un altro Stato membro con gli stessi diritti dei cittadini di quest'ultimo, senza, tuttavia, esonerare il professionista migrante dal rispetto di eventuali condizioni di esercizio non discriminatorie che potrebbero essere imposte dallo Stato membro in questione, purché obiettivamente giustificate e proporzionate;

- all'articolo 1 individua il proprio oggetto nella fissazione delle 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”*.

- all'articolo 4 stabilisce che il riconoscimento del titolo estero *“permette ai beneficiari di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale essi sono*

qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla nello Stato membro ospitante alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro”;

- all'articolo 13 prescrive, quale condizione del riconoscimento da parte dello Stato membro ospitante ai fini dell'accesso alla professione e del suo esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, che i richiedenti siano *“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”;*

- all'articolo 14 riconosce in capo allo Stato membro ospitante la facoltà di imporre al richiedente misure compensative al fine di rendere il percorso formativo seguito dal richiedente nello Stato d'origine analogo, in termini di durata o di contenuti sostanziali della formazione, a quello richiesto nello Stato membro ospitante.

§ 13. Alla stregua della descritta disciplina di origine unionale il dubbio relativo all'applicabilità alla fattispecie della Direttiva comunitaria n. 36/2005 e s.m.i. discende dalle seguenti considerazioni:

- come detto in precedenza, l'ermeneusi della giurisprudenza nazionale come innanzi descritta, rispetto all'ambito di applicazione della Direttiva 2005/36/UE ed alla disciplina nazionale di recepimento della stessa, conduce a concludere nel senso che il riconoscimento delle qualifiche professionali operato ai sensi dello stesso decreto permetta di accedere nello Stato italiano *“alla professione corrispondente per la quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, sono qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano”*, anche allorquando il titolo di formazione (che qualifica l'istante) conseguito nello Stato membro d'origine nel ridetto Stato non integri un titolo *“ufficiale”* e non sia legalmente riconosciuto quale titolo idoneo ad abilitare alla corrispondente professione; in altre parole, anche allorquando lo Stato membro d'origine neghi, come nel caso all'esame del Collegio, la stessa esistenza giuridica del titolo formativo fra quelli che il proprio ordinamento riconosce funzionali all'accesso alla professione ambita;

- l'articolo 13 della citata Direttiva, in linea con i suoi Considerando, come visto, impone, quale condizione per il riconoscimento, che questo sia riservato “*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*”;
- il ritenere sussistente l’obbligo degli Stati membri di procedere alla analisi dei contenuti dei percorsi formativi svolti in altri Stati membri ai fini del loro riconoscimento come titoli abilitanti, a prescindere dalla circostanza che il titolo formativo oggetto di istruttoria sia legalmente riconosciuto nello Stato membro di origine quale titolo idoneo ad abilitare alla professione corrispondente, potrebbe confliggere con la *ratio* delle Direttive come espressa dai Considerando e dall’articolo 13 su riportati;
- l’estensione degli effetti del procedimento di cui alla richiamata Direttiva 2005/36/UE anche ai casi in cui il titolo formativo non rientri nel novero dei titoli formativi legalmente riconosciuti come tali dallo Stato membro d’origine conduce, in effetti, non già ad un mero riconoscimento di titolo *aliunde* conseguito, nella sua specifica portata ed efficacia, ma ad una vera e propria “*novazione*” della qualifica professionale, la quale da titolo inidoneo all’esercizio della professione regolamentata nello Stato membro di origine diverrebbe titolo abilitante, per effetto dello stesso riconoscimento, nello Stato ospitante;
- quale conseguenza di quanto al punto precedente, per il principio di mutuo riconoscimento e in virtù delle più generali previsioni di cui agli articoli 45, 49 e 165 del **TFUE**, qui in rilievo, finirebbe per essere introdotto e per circolare nell’ordinamento sovranazionale comunitario il titolo come originato, nella sua idoneità abilitante, non già in esito al percorso formativo nello Stato membro nel quale viene organizzato e seguito e concluso dall’istante, bensì dallo stesso procedimento di riconoscimento;
- il titolo abilitante si imporrebbe così anche allo Stato membro d’origine che non ne abbia riconosciuto *ab initio* tale portata e nel quale lo stesso non risulti

legalmente riconosciuto come abilitante alla professione cui in astratto corrisponderebbe.

§ 14. Deve considerarsi che la Corte di Giustizia, con recente decisione dell'8 luglio 2021, resa nella causa n. C -166/2020 (BB contro Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija), si è pronunciata in relazione alla applicabilità della Direttiva 2005/36/UE al caso di in cui la persona interessata non abbia ottenuto il titolo di formazione di farmacista, pur avendo soddisfatto, in pratica, le condizioni richieste per ottenere tale qualifica professionale non in uno, ma in più Stati membri, tra cui quello ospitante. Con la ridetta decisione è stata esclusa l'applicabilità alla fattispecie della Direttiva 2005/36/UE, ritenendo alla stessa comunque applicabili i più generali principi di cui agli articoli 45 e 49 del **TFUE**.

La pronuncia ha ad oggetto la professione di farmacista, la quale – diversamente dal caso che ci occupa - è soggetta a riconoscimento automatico, in presenza dei presupposti di cui alla norma comunitaria, ed affronta il differente caso in cui è in discussione, non già la legale esistenza, nello Stato membro d'origine, del titolo formativo oggetto dell'ambito riconoscimento, bensì il completamento del percorso che allo stesso conduce, da parte dell'istante nello Stato membro d'origine. In tale specifica fattispecie la Corte – come noto - ha sancito il seguente principio: *“per quanto attiene all'obiettivo della direttiva 2005/36, dai suoi articoli 1 e 4 emerge che lo scopo essenziale del riconoscimento reciproco consiste nel consentire al titolare di una qualifica professionale che gli apre l'accesso ad una professione regolamentata nel suo Stato membro d'origine di accedere, nello Stato membro ospitante, alla stessa professione per la quale egli è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla sul suo territorio alle stesse condizioni dei suoi cittadini (sentenza del 16 aprile 2015 Angerer, C 477/13, EU:C:2015:239, punto 36). Pertanto, il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali di cui alla suddetta direttiva presuppone che il richiedente disponga di una formazione che lo qualifichi nello Stato membro d'origine per esercitarvi una professione regolamentata”*.

Ha pertanto concluso: *“Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che la direttiva 2005/36, in particolare il suo articolo 1 e il suo articolo 10, lettera b), deve essere interpretata nel senso che essa non si applica a una situazione in cui una persona che chiede il riconoscimento delle sue qualifiche professionali non ha ottenuto un titolo di formazione che la qualifichi, nello Stato membro d'origine, per esercitarvi una professione regolamentata”*.

§ 15. Precedentemente la Corte di Giustizia, con decisione del 13 novembre 2003 resa nella causa C-313/01 (Christine Morgenbesser contro Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova), aveva già avuto modo di chiarire che *“spetta all'autorità competente verificare, conformemente ai principi sanciti dalla Corte nelle citate sentenze Vlassopoulou e Fernandez de Bobadilla, 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*.

Questa procedura di valutazione deve 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, quanto meno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. 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)”.

Tuttavia nella ridetta fattispecie all'esame della Corte di Giustizia si controverteva del diniego serbato dall'ordine degli avvocati di Genova rispetto ad una istanza di iscrizione all'albo dei praticanti avvocati formulata da soggetto che, non avendo ottenuto nello Stato membro d'origine (Francia) il «*certificat d'aptitude à la profession d'avocat*» (CAPA) (certificato d'idoneità alla professione di avvocato), non possedeva i titoli professionali per accedere allo

status di «stagiaire» (praticante) nell'ambito della professione di avvocato nello stesso Stato. *“In tale contesto – si legge nella decisione -la «maîtrise en droit» di cui dispone non costituisce, di per sé sola, un «diploma, certificato o altro titolo» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48”*.

Dunque, come nel caso di cui al punto precedente, anche in quest'ultima fattispecie, il titolo formativo conseguito nello Stato membro d'origine dalla ricorrente era ivi legalmente riconosciuto, ma ostava al riconoscimento della idoneità abilitante solo l'omesso completamente, in tale Stato, del percorso formativo propedeutico allo svolgimento della professione.

§ 16. Diversamente, nella fattispecie all'esame del Collegio, che dà origine alla odierna remissione, lo Stato membro d'origine (Spagna) ha dichiarato che il titolo di specializzazione sul sostegno conseguito dal ricorrente *“non è un titolo ufficiale in Spagna. È un titolo proprio dell'Università Cardenal Herrera”* e *“non abilita per l'esercizio della professione regolamentata di Maestro di Educazione primaria nelle specializzazioni di pedagogia terapeutica, o Udito e Linguaggio, che sono le professionalità che servono per l'educazione speciale in Spagna”*.

Solo in ragione di tale specifica circostanza lo Stato italiano, quale Stato ospitante, ha negato che, relativamente a tale titolo, potesse procedersi al riconoscimento ai sensi della Direttiva 2005/36/UE, come recepita in Italia con il D.lgs n. 206/2007: in effetti nella fattispecie mancherebbe la condizione posta dall'articolo 13 della Direttiva, ovvero il possesso di una qualifica professionale prescritta nello Stato membro d'origine per esercitare, in tale Stato, la professione corrispondente.

§ 17. Si impone, dunque, una pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea anche con riguardo a tale specifica fattispecie, nella quale il titolo oggetto della istanza di riconoscimento denegato, rientrante fra quelli ai quali è applicabile, in astratto, la disciplina del riconoscimento generale, per espressa dichiarazione dello Stato membro d'origine, non è un titolo formativo “ufficiale” e non è ivi legalmente riconosciuto come titolo idoneo a permettere l'esercizio della corrispondente professione.

E – LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI RIMESSE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

§ 18. Alla luce della precedente esposizione, pertanto, appare necessario a questo Tribunale, pur non essendo giudice di ultima istanza, rimettere le seguenti questioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. **267 TFUE**:

"I) Se l'art. 13 della Direttiva 2005/36/UE come modificata dalla Direttiva 2007/55/UE , letto alla luce dell'obiettivo comunitario della eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri e della libera circolazione degli insegnanti, debba essere interpretato nel senso che, con riguardo al riconoscimento infracomunitario delle qualifiche professionali, con particolare riferimento al titolo di specializzazione all'insegnamento sul sostegno, osti alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale che consenta di considerare sussistenti le condizioni per il riconoscimento anche nel caso in cui il titolo di formazione specialistica acquisito nello Stato membro d'origine non permetta l'esercizio della corrispondente professione nel medesimo Stato e da questo non sia legalmente riconosciuto come titolo abilitante al ridetto esercizio;

II) Nel caso in cui l'art. 13 della Direttiva 2005/36/UE come modificata dalla Direttiva 2007/55/UE non abbia detto effetto ostativo, se le disposizioni del titolo III, capo I, della Direttiva 2005/36 debbano, dunque, essere interpretate nel senso che le autorità competenti in materia di riconoscimento delle qualifiche, acquisita la relativa istanza, siano sempre e comunque tenute a valutare il contenuto di tutti i documenti presentati dalla persona interessata, idonei ad attestare la sua qualifica professionale, ancorché non abilitante nello Stato membro d'origine, nonché la conformità della formazione che essi attestano alle condizioni richieste per ottenere la qualifica professionale in questione nello Stato membro ospitante e, se del caso, applicare misure di compensazione".

§ 19. In ragione di quanto esposto, in attesa del pronunciamento pregiudiziale, ai sensi dell'art. **267 TFUE**, della Corte di giustizia dell'Unione europea, il presente giudizio va sospeso interinalmente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione quarta ter),
riservata ogni pronuncia sul ricorso in epigrafe:

a) rimette alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni pregiudiziali
indicate in motivazione al paragrafo § 18;

b) ordina alla Segreteria della Sezione di trasmettere alla medesima Corte
copia conforme all'originale della presente ordinanza, nonché copia integrale
del fascicolo di causa;

c) dispone, nelle more della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione
europea, la sospensione del presente giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2024 con
l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Monica Gallo, Referendario, Estensore

Valentino Battiloro, Referendario

L'ESTENSORE
Monica Gallo

IL PRESIDENTE
Rita Tricarico

IL SEGRETARIO