

Publicato il 20/02/2020

N. 02289/2020 REG.PROV.COLL.

N. 07727/2019 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 7727 del 2019, proposto da

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED], rappresentati e difesi dagli avvocati Ida Tomasiello, Andrea De' Longis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'Istruzione dell'Universita' 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 l'annullamento***

per l'annullamentol'annullamento, previa sospensiva, della nota miur 5636 pubblicata in G.U. del 02 aprile 2019, e di ogni altro atto e/o provvedimento

diverso/i da quello/i sopra citato/i e/o comunque presupposto/i, successivo/i, conseguente/i e, comunque, connesso/i a quelli impugnati.

Visti il ricorso 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 nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2020 il dott. Raffaele Tuccillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con l'atto introduttivo del giudizio parte ricorrente chiedeva l'annullamento degli atti indicati in ricorso nella parte in cui determinavano l'esclusione di parte ricorrente dalla procedura in oggetto.

Si costituiva l'amministrazione chiedendo rigettarsi il ricorso.

2. Il ricorso proposto deve trovare accoglimento.

2.1. I provvedimenti di esclusione si basano sul diniego del riconoscimento individuale e costituiscono degli atti con contenuto vincolato da parte dell'amministrazione, in seguito ad altro provvedimento dell'amministrazione di diniego del riconoscimento del titolo stesso.

A fronte del mancato riconoscimento del titolo rumeno l'esclusione dal concorso costituiva quindi atto con contenuto vincolato, essendo l'abilitazione un requisito necessario per la partecipazione al concorso in oggetto.

Nel merito, il ricorso è fondato nei limiti di cui in motivazione.

Il collegio si è già espresso *funditus* sulla tematica in oggetto con la sentenza n. 9210 del 2019 del Tar del Lazio, che si richiama quale precedente conforme ai sensi dell'art. 74 c.p.a., con la precisazione che la decisione della controversia può avere

ad oggetto solo l'esame della documentazione depositata al momento della proposizione dell'istanza e non in relazione a documenti successivamente acquisiti per i quali sarebbe necessaria nuova attività provvedimentale.

L'amministrazione ha sul punto espresso un diniego con un provvedimento di carattere particolare, ossia indirizzato a ogni singolo ricorrente, mediante il quale si richiamava altro precedente e generale provvedimento diretto a intervenire sulla questione del riconoscimento dei titoli conseguiti in Romania. Nel dettaglio, l'amministrazione precisava che l'articolo 13, commi 1 e 3, della direttiva 2013/55/UE disciplina l'accesso alla professione regolamentata. La tipologia di formazione professionale in oggetto viene considerata dall'autorità competente rumena condizione necessaria ma non sufficiente al rilascio dell'attestazione di conformità da parte dell'autorità competente del medesimo stato membro. I provvedimenti individuali rinviano, quindi, alla nota n. 5636 del 2 aprile 2019 pubblicata sul sito istituzionale, nella quale si precisa, tra l'altro, che: per la professione di docente non si applica il regime del riconoscimento automatico, ma il sistema generale che prevede la valutazione dei percorsi di formazione attraverso l'analisi comparata dei percorsi formativi previsti nei due Stati Membri coinvolti; con nota del Ministero rumeno dell'educazione del novembre 2018, a seguito di interlocuzione ministeriale, è stato chiarito che il possesso del certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente al fine di ottenere la qualifica professionale di docente in Romania e 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, si rilascia al richiedente, solo nel caso in cui quest'ultimo ha conseguito in Romania sia studi di istruzione superiore post secondaria sia studi universitari; la

formazione svolta dai cittadini italiani non è riconosciuta dalla competente autorità rumena ai fini della direttiva in questione.

In base all'art. 13 della direttiva 2013/55/UE, 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. 2. L'accesso a una professione e il suo esercizio descritti al paragrafo 1 sono consentiti anche ai richiedenti che, nel corso dei precedenti dieci anni, abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno, o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale, in un altro Stato membro che non regola detta professione e che abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione rilasciati da un altro Stato membro che non regola tale professione. Gli attestati di competenza e i titoli di formazione soddisfano le seguenti condizioni: a) sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro; b) attestano la preparazione del titolare all'esercizio della professione in questione. Tuttavia, l'anno di esperienza professionale di cui al primo comma non può essere richiesto se i titoli di formazione posseduti dal richiedente sanciscono una formazione e un'istruzione regolamentata. 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)”.

Il contenuto dell'art. 13 dalla direttiva in esame è, per quanto interessa ai fini del presente giudizio, ripreso dall'art. 21 del d.lgs. n. 206 del 2007, in base al quale “1. Al fine dell'applicazione dell'articolo 18, comma 1, per l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata sono ammessi al riconoscimento professionale le qualifiche professionali che sono prescritte da un altro Stato membro per accedere alla corrispondente professione ed esercitarla. Gli attestati di competenza o i titoli di formazione ammessi al riconoscimento sono rilasciati da un'autorità competente in un altro Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato. 2. L'accesso e l'esercizio della professione regolamentata di cui al comma 1 sono consentiti anche ai richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno o, se a tempo parziale, per una durata complessiva equivalente, nel corso dei precedenti dieci, in un altro Stato membro che non la regolamenti e abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione che soddisfino le seguenti condizioni: a) essere stati rilasciati da un'autorità competente in un altro Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro; c) attestare la preparazione del titolare all'esercizio della professione interessata. 3. Non è necessario l'anno di esperienza professionale di cui al comma 2 se i titoli di formazione posseduti dal richiedente sanciscono una formazione e un'istruzione regolamentata. L'autorità competente accetta il livello attestato ai sensi dell'articolo 19 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 19, comma 1, lettera c), numero 2), è di livello equivalente a quello previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera c), numero 1). 4. In deroga ai commi 1 e 2 del presente articolo e all'articolo 22, l'autorità competente di cui all'articolo 5 può rifiutare l'accesso alla professione e l'esercizio della stessa ai titolari di un attestato di competenza classificato a norma dell'articolo 19, comma 1, lettera a), qualora la qualifica professionale nazionale richiesta per esercitare tale professione in Italia sia classificata a norma dell'articolo 19, comma 1, lettera e)".

L'art. 11 della direttiva, ripreso dall'art. 19 del decreto legislativo di recepimento, rubricato livelli di qualifica, prevede che "Ai fini dell'articolo 13 e dell'articolo 14, paragrafo 6, le qualifiche professionali sono raggruppate nei seguenti livelli: a) un attestato di competenza rilasciato da un'autorità competente dello Stato membro d'origine designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro, sulla base: i) o di una formazione non facente parte di un certificato o diploma ai sensi delle lettere b), c), d) o e), o di un esame specifico non preceduto da una formazione o dell'esercizio a tempo pieno della professione per tre anni consecutivi in uno Stato membro o a tempo parziale per un periodo equivalente nei precedenti dieci anni, ii) o di una formazione generale a livello d'insegnamento elementare o secondario attestante che il titolare possiede conoscenze generali; b) un certificato che attesta il compimento di un ciclo di studi secondari, i) o generale completato da un ciclo di studi o di formazione professionale diversi da quelli di cui alla lettera c) e/o dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti in aggiunta a tale ciclo di studi, ii) o tecnico o professionale, completato eventualmente da un ciclo di studi o di formazione professionale di cui al punto i), e/o dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti in aggiunta a tale ciclo di studi; c) un diploma che attesta il compimento di i) o una formazione a livello di insegnamento post-secondario diverso da quello di cui alle lettere d) ed e) di almeno un anno o di una durata equivalente a tempo parziale, di cui una delle

condizioni di accesso è, di norma, il completamento del ciclo di studi secondari richiesto per accedere all'insegnamento universitario o superiore ovvero il completamento di una formazione scolastica equivalente al secondo ciclo di studi secondari, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari; ii) una formazione o un'istruzione regolamentata oppure, nel caso delle professioni regolamentate, una formazione professionale a struttura particolare, con competenze che vanno oltre quanto previsto al livello b, equivalenti al livello di formazione indicato al punto i), se tale formazione conferisce un analogo livello professionale e prepara a un livello analogo di responsabilità e funzioni, a condizione che detto diploma sia corredato da un certificato dello Stato membro di origine; d) un diploma attestante che il titolare ha completato con successo una formazione a livello di insegnamento post-secondario di una durata minima di tre anni e non superiore a quattro anni, o di una durata equivalente a tempo parziale, che può essere espressa anche sotto forma di un numero equivalente di crediti ECTS, presso un'università o un istituto di insegnamento superiore ovvero altro istituto di livello equivalente e, se del caso, il completamento della formazione professionale richiesta in aggiunta al ciclo di studi post-secondari; e) un diploma attestante che il titolare ha completato un ciclo di studi post-secondari della durata di almeno quattro anni o di una durata equivalente a tempo parziale, che può essere anche espressa sotto forma di un numero equivalente di crediti ECTS, presso un'università o un istituto di insegnamento superiore ovvero altro istituto di livello equivalente e, se del caso, che ha completato con successo la formazione professionale richiesta in aggiunta al ciclo di studi post-secondari”.

Il quadro descritto dalla normativa interna ed europea comporta che il richiedente abbia diritto al riconoscimento professionale, qualora abbia conseguito un titolo idoneo in altro Stato membro, per una professione regolamentata.

In ipotesi di professione non regolamentata, per avere il riconoscimento, non è sufficiente il titolo conseguito all'estero, ma occorre anche lo svolgimento a tempo pieno di tale professione, per un anno negli ultimi dieci, nello stato che non la regolamenti. Non è tuttavia necessario l'anno di esperienza pratica se i titoli posseduti dal richiedente sanciscono una formazione e un'istruzione regolamentata.

Nel caso in esame viene in rilievo il "Programului de studii psihopedagogice, Nivel I, II" svolto in Romania. Se è vero che il confronto tra i titoli, o meglio i programmi e i corsi di formazione, conseguiti in altro paese e quelli richiesti dallo Stato ospitante, deve essere svolto dallo stato nel quale viene richiesto il riconoscimento del titolo, è altrettanto vero che tale confronto richiede e muove dal conferimento di un titolo e di un livello di qualifica, ai sensi dell'art. 11 della direttiva, e opera per gli insegnamenti per i quali l'interessato sia legalmente abilitato nel Paese che ha rilasciato il titolo.

Nel caso di specie, una tale circostanza risulta espressamente negata dall'amministrazione rumena e l'amministrazione interna non può che essere vincolata all'accertamento compiuto dall'amministrazione di provenienza del titolo. In particolare, in base al già citato art. 13, terzo comma, della direttiva 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). Il presupposto applicativo del regime di riconoscimento è quindi rappresentato dalla presenza di uno dei livelli di qualifica descritti all'art. 11 o uno dei titoli equivalenti, di cui all'art. 12, ovvero di un provvedimento abilitativo nel paese di origine. Nel caso di specie, l'amministrazione rumena ha precisato che "according to the



Government Decision n. 918/2013, the teacher training programmes do not provide a level of qualification, because they aim at developing and certifying the competences to the teaching occupation". Ne discende che l'attestato in questione, per espressa indicazione dell'amministrazione rumena, non rientra tra i livelli di qualifica rilevanti ai fini dell'art. 11 della direttiva in oggetto e la formazione svolta dai cittadini italiani non è riconosciuta dalla competente autorità rumena. Le conclusioni cui è pervenuta l'amministrazione rumena vincolano quella interna, la quale, anche in osservanza del principio di leale collaborazione, non può porsi in contrasto con le conclusioni cui è pervenuto il Ministero rumeno e con il valore che questi ha attribuito alla formazione svolta nel suo ordinamento.

Nel dettaglio, il Ministero rumeno precisa ancora che l'attestato di conformità alla direttiva europea, al fine della valutazione del percorso seguito in Romania in altri Stati UE, viene rilasciato solo a coloro che abbiano compiuto in Romania sia studi di scuola superiore o post istruzione secondaria, sia studi universitari. Ne discende che, per espressa indicazione dell'autorità rumena, il programma in oggetto non consente l'attribuzione di un livello di qualifica rilevante per la direttiva in questione, con la conseguenza il provvedimento dell'amministrazione appare privo di vizi sul punto.

Deve ancora rilevarsi che ai fini del conseguimento del titolo abilitativo in Romania per l'esercizio della professione di docente, come evidenziato dalla stessa amministrazione rumena, devono essere soddisfatte diverse condizioni: diploma di maturità conseguito in istruzione liceale con indirizzo pedagogico (per i posti didattici dell'istruzione livello ante, prescolare ed elementare); diploma di laurea corrispondente al posto/cattedra nonché il conseguimento del programma di formazione psico-pedagogica, livello I, per poter accedere ai posti di docente dell'istruzione secondaria di I grado; diploma di laurea corrispondente al posto/cattedra nonché il conseguimento del programma di formazione psico-

pedagogica, livello I e II, per poter accedere ai posti di docente dell'istruzione secondaria di II grado. L'amministrazione ha quindi chiarito, da un lato, che il conseguimento del programma di formazione psicopedagogia costituisca una condizione necessaria ma non sufficiente per il conseguimento del titolo abilitativo e, dall'altro, che il mero svolgimento in Romania del programma di formazione in questione non consente di ottenere, da parte dell'amministrazione rumena, il rilascio di un attestato di conformità alla direttiva 2005/36/Ce utile ai fini dell'eventuale riconoscimento in altri paesi UE e al fine di rilevare quale livello di qualifica ai sensi dell'art. 11.

Sul punto, la giurisprudenza europea (Corte di giustizia CE 19 giugno 2003, C-110/01, ma il concetto è ripreso anche da Corte di giustizia UE, sez. III, 6 dicembre 2018, C-675/17) ha variamente chiarito che un sistema di riconoscimento automatico e incondizionato dei titoli di formazione sarebbe gravemente compromesso se gli Stati membri potessero mettere in discussione, a loro piacimento, la fondatezza della decisione dell'autorità competente di un altro Stato membro di rilasciare il suddetto titolo. Il caso di specie, pur differenziandosi da quello esaminato dalla giurisprudenza, si caratterizza per il fatto che l'autorità rumena competente ha espressamente dichiarato che la formazione sancita nel titolo conseguito da parte ricorrente non sia coerente con quanto richiesto dalla direttiva 2005/36/Ce e non sia sufficiente al fine di ottenere la qualifica professionale di docente in Romania. Le argomentazioni di parte ricorrente non appaiono idonee a confutare un tale accertamento, né appaiono sussistere elementi di discriminazione tra chi ha svolto differenti tipologie di percorso, in considerazione delle differenze tra gli stessi già segnalate. Ne discende che l'amministrazione interna non poteva porsi in contrasto con quanto affermato dall'amministrazione rumena.

L'amministrazione resistente, nel provvedimento impugnato, ha adeguatamente argomentato e specificato l'iter logico che l'ha portata a rigettare la richiesta di riconoscimento formulato, facendo puntualmente riferimento a quanto osservato dall'amministrazione rumena. Come noto, la motivazione di un provvedimento amministrativo consiste nell'enunciazione delle ragioni di fatto e nella individuazione delle relative norme di diritto che ne hanno giustificato il contenuto, ed è finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'Amministrazione precisata nella determinazione adottata, sicché la motivazione degli atti amministrativi costituisce uno strumento di verifica del rispetto dei limiti della discrezionalità allo scopo di far conoscere agli interessati le ragioni che impongono la restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l'ampliamento (cfr. Tar Bologna, sez. II, 15 febbraio 2017, n.127).

Nel caso di specie, il provvedimento impugnato, nel rigettare l'istanza, chiarisce espressamente le ragioni che l'hanno portata a ritenere non idoneo il programma svolto da parte ricorrente. A tal proposito l'atto contiene un puntuale rinvio all'avviso pubblicato sul sito istituzionale del Miur, con indicazione della pagina web di riferimento, da intendersi come rinvio idoneo a integrare il contenuto del provvedimento e, quindi, la sua motivazione.

L'accertata inidoneità del programma di insegnamento rumeno, di carattere uniforme, consente di ritenere che l'accertamento svolto dall'amministrazione resistente non sia carente, avendo la stessa valutato, in via generale, l'inidoneità del programma svolto ai fini del riconoscimento e, alla luce delle conclusioni cui è pervenuto il Ministero, l'impossibilità di attribuire allo stesso carattere abilitante.

Si precisa che l'ammissione con riserva a una procedura concorsuale produce effetti definitivamente positivi solo nel caso in cui la riserva sia sciolta in senso favorevole al ricorrente, al contrario, lo scioglimento della riserva in senso negativo

fa venire meno tutti gli effetti giuridici degli atti, la cui efficacia è risolutivamente condizionata al provvedimento negativo. Ne discende, altresì, che non vi è un affidamento da tutelare, in considerazione del fatto che il partecipante è a conoscenza dell'esistenza della riserva e del fatto che l'efficacia degli atti compiuti è subordinata allo scioglimento in senso favorevole della stessa.

Per quanto concerne il sostegno è sufficiente precisare che lo stesso costituisce un *quid pluris* rispetto all'abilitazione all'insegnamento, con la conseguenza che il mancato riconoscimento dell'abilitazione all'insegnamento non consente l'acquisto del titolo idoneo per l'insegnamento nel sostegno.

3. Le argomentazioni che precedono non interessano invece la posizione dei docenti che abbiano conseguito la laurea in Italia e il riconoscimento del titolo di studio in Romania, ai quali non appare applicabile la circolare del ministero rumeno descritta, che presuppone il mancato riconoscimento del titolo di studio conseguito all'estero in Romania, accertamento necessario al fine di verificare la congruità del percorso di studio sostenuto all'estero con quello richiesto per ottenere l'abilitazione in Romania.

Nel caso di specie, il ricorrente risulta aver depositato certificato che attesta l'avvenuto riconoscimento in Romania del titolo di studio conseguito in Italia. Ne discende, da un lato, l'inapplicabilità della citata circolare e, dall'altro, che una diversa conseguenza sarebbe lesiva e discriminatoria della posizione dei ricorrenti, in quanto un cittadino rumeno che consegue titolo di studio e specializzazione in Romania avrebbe diritto a insegnare in Italia, mentre un soggetto che ha conseguito il titolo di studio in Italia, con riconoscimento della idoneità del percorso di studi all'insegnamento attestato dall'autorità rumena, e la specializzazione in Romania, non potrebbe farlo.

Ne discende che il ricorso deve trovare accoglimento con annullamento dell'atto impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

3. In considerazione degli orientamenti giurisprudenziali non uniformi e 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 nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Raffaele Tuccillo, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Raffaele Tuccillo**

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

**IL SEGRETARIO**