

Pubblicato il 21/03/2022

N. xxxx/2022 REG.PROV.COLL.

N. xxxx/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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale xxxx del 2020, proposto da:

xxxx xxxx, rappresentato e difeso dall'avv. xxxxx xxxxx, con domiciliodigitale come da PEC dei Registri di Giustizia

contro

Ministero dell'Istruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. III, n. 13328/2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. xxxxx xxxxxx;

Udito, nell'udienza pubblica del giorno 1 febbraio 2022, l'Avv. xxx xxxxx;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il prof. xxxx xxxxx ha chiesto in primo grado l'annullamento dell'atto del MIUR con il quale veniva respinta la sua richiesta di riconoscimento dell'abilitazione acquisita in Bulgaria.

Il T.A.R. ha respinto il ricorso con sentenza n. 13328 del 20 novembre 2019, avverso la quale l'appellante ha interposto gravame, formulando i seguenti motivi.

1) Errata valutazione della intervenuta violazione e/o falsa applicazione direttiva comunitaria 2013/55/UE; violazione del D.Lgs. 206/2007 come modificato dal D.Lgs. n. 15/2016 di attuazione della direttiva 2013/55/UE, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali; eccesso di potere per illogicità manifesta.

La presa di posizione del MIUR si fonderebbe su una serie di erronei assunti interpretativi della normativa europea in tema di riconoscimento di titoli professionali in ambito della Unione europea.

2) Errata valutazione della intervenuta violazione direttiva comunitaria 2013/55/UE; D.Lgs. 15/2016 di attuazione della direttiva 2013/55/UE, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali; eccesso di potere nelle forme dell'illogicità manifesta.

Il T.A.R. Lazio avrebbe errato laddove ha ritenuto congrua la richiesta, contenuta nel provvedimento impugnato, che ai fini del riconoscimento dell'abilitazione conseguita in Bulgaria sia necessario, trattandosi di professione non regolamentata nel suddetto Paese, almeno un anno di esperienza professionale a tempo pieno nelle scuole statali in Bulgaria durante i precedenti dieci anni, avendo omesso di considerare che l'istante ha svolto un periodo di servizio pari ad un anno nelle scuole italiane, prima della richiesta di riconoscimento del titolo e, precisamente, dal 10 marzo 2015 al 31 agosto 2016 presso l'Istituto Tecnicc

vincia autonoma di Trento.

3) Errata valutazione della intervenuta violazione e/o falsa applicazione direttiva comunitaria 2013/55/UE recante modifica della direttiva 2005/36/CE; eccesso di potere per motivazione perplessa e contraddittoria; violazione dell'art. 9 della convenzione di Lisbona.

Il T.A.R. Lazio avrebbe errato nel ritenere che, avendo il NACID dichiarato che la tipologia di formazione professionale documentata dal prof. Aloe fosse non regolamentata e che dovendo essere attuato in Italia il riconoscimento automatico dei titoli di formazione acquisiti negli Stati membri dell'Unione Europea, il Ministero resistente fosse legittimato a denegare il riconoscimento in Italia del titolo abilitativo conseguito dal ricorrente in Bulgaria senza dover effettuare alcuna altra indagine.

4) Eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento; mancata ottemperanza del MIUR alla richiesta di accesso agli atti.

In forza di numerosi provvedimenti, il Ministero ha consentito l'accesso alla professione di decine di docenti fino a quando, per un errore interpretativo e in assenza di una sostanziale modifica della disciplina di riferimento, ha arbitrariamente ritenuto che alcune prescrizioni – quale lo svolgimento dell'esperienza professionale a tempo pieno nelle scuole statali bulgare per almeno un anno durante i precedenti dieci – fossero tali da limitare la portata dei principi fondanti la disciplina specifica in materia, ribaditi anche nella Direttiva 2013/55/UE, di mutuo riconoscimento dei titoli acquisiti negli Stati membri dell'Unione Europea e, in caso di differenze dei percorsi formativi, la necessità di una valutazione sostanziale, e non meramente formale, dei requisiti relativi alle qualifiche. Ciò integrerebbe una illegittima disparità di trattamento.

5) Eccesso di potere per violazione del principio dell'affidamento e delle clausole generali di correttezza e buona fede.

La sentenza impugnata non avrebbe considerato che il mancato riconoscimento del titolo abilitante in Italia lederebbe l'affidamento e la buona fede di coloro che,

come l'appellante, hanno frequentato i corsi abilitanti in Bulgaria con molti sacrifici, anche economici, confidando nella equiparazione dei titoli riconosciuta dalle disposizioni richiamate.

Il Ministero intimato si è costituito in giudizio solo formalmente senza svolgere difese. Con ordinanza n. 4262 del 2 agosto 2021 è stata accolta l'istanza cautelare.

All'udienza pubblica del 1 febbraio 2022, su richiesta scritta della parte appellante e con adesione della difesa erariale, presente, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il Collegio prende atto dell'orientamento consolidato della Sez. VI (fra le tante: 12 ottobre 2021, n. 6869; 2 agosto 2021, n. 5678; 22 marzo 2021, n. 2438), le cui argomentazioni di seguito riporta.

2.1. I provvedimenti impugnati in primo grado erano stati adottati dal MIUR sulla base del proprio atto del 29 maggio 2018, secondo cui: «Come noto, la Direttiva 2013/55/UE disciplina il riconoscimento delle professioni. A tal fine è obbligatoria l'attestazione di conformità da parte del Paese di provenienza, il quale deve certificare che la formazione conseguita nel medesimo Paese è regolamentata ed il relativo livello della qualifica. L'articolo 13, comma 2, della suddetta Direttiva regola anche i casi dei Paesi in cui la professione e la formazione non sono regolamentate, stabilendo che "l'accesso alla professione e il suo esercizio sono consentiti anche ai richiedenti che, nel corso dei precedenti dieci anni, abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno". A tal proposito, si informano gli utenti interessati al riconoscimento in Italia dell'abilitazione all'insegnamento conseguita in Bulgaria, che l'autorità competente bulgara NACID ha chiarito, attraverso la nota n° 99-00-52 del 3 aprile 2018 ricevuta in data 9 aprile 2018 prot. n.6173, che "una successiva formazione professionale diversa dal diploma di Laurea Biennale (Bachelor's) o Laurea Triennale (Master's), che conduce al rilascio del Certificato di qualifica professionale ... è considerata FORMAZIONE NON REGOLAMENTATA. Pertanto, tutte le istanze dei cittadini

abilitati all'insegnamento in Bulgaria, che documentano la suddetta tipologia di formazione professionale non regolamentata, non verranno prese in considerazione se prive dell'anno di esperienza professionale a tempo pieno nelle scuole statali bulgare durante i precedenti dieci anni». 2.2. Il T.A.R. ha ritenuto di aver individuato sufficienti elementi istruttori per qualificare come non regolamentata la formazione o l'istruzione indicata nel titolo acquisito dal ricorrente, anche con riferimento alla giurisprudenza europea (Corte di giustizia CE 19 giugno 2003, C-110/01; Corte di giustizia UE, sez. III, 6 dicembre 2018, C-675/17) secondo cui il riconoscimento automatico e incondizionato dei titoli di formazione sarebbe gravemente compromesso se gli Stati membri potessero mettere in dubbio la decisione dell'autorità competente di un altro Stato membro di rilasciare il titolo.

3. Le questioni oggetto di giudizio sono state già affrontate e definite dalla Sezione VI (cfr. sentenza n. 2438 del 2021) nel caso non dissimile del riconoscimento in Italia delle formazioni professionali ottenute in Romania (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2021 n. 619; id. 22 gennaio 2021, n. 663; id. 6 gennaio 2021, n. 793; id. 17 febbraio 2020, n. 1198; cfr. anche Sez. VI, 2 marzo 2020, n. 1521; id. 20 aprile 2020, n. 2495; id. 8 luglio 2020, n. 4380; id. 24 agosto 2020, n. 5173; id. 16 settembre 2020, n. 5467; id. 3 novembre 2020, n. 6774), le cui argomentazioni e conclusioni - da intendersi richiamate anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a - risultano idonee a fondare l'accoglimento dell'appello in esame.

3.1. È stato affermato che ai titoli conseguiti da insegnanti che abbiano ottenuto una laurea in Italia (di per sé rilevante senza necessità di riconoscimento reciproco) e l'abilitazione all'insegnamento presso un paese dell'Unione Europea, non può negarsi rilevanza ed efficacia nell'ordinamento italiano. Né può negarsi validità ed efficacia alla qualificazione abilitante all'insegnamento conseguita presso un paese europeo. Pertanto, l'Amministrazione è chiamata unicamente alla valutazione indicata dalla giurisprudenza appena richiamata, cioè alla verifica che, per il rilascio del titolo di formazione ottenuto in un altro Stato membro al termine di

formazioni in parte concomitanti, la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno.

3.2. Quindi i motivi addotti negli impugnati provvedimenti non possono ritenersi conformi a legge, essendo oltretutto contrastanti con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La sentenza CGUE 21 settembre 2017 (Terza Sezione) nella causa C125/16 ha stabilito infatti che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della suddetta direttiva, per «professione regolamentata» si intende un'attività o un insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali. Così, la definizione della nozione di «professione regolamentata», ai sensi di detta direttiva, rientra nel diritto dell'Unione (sentenza del 6 ottobre 2015, Brouillard, C298/14, EU:C:2015:652, punto 36 e la giurisprudenza ivi citata). Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, della suddetta direttiva, 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 della medesima direttiva, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio. Pertanto, la nozione di attività regolamentata proposta dal NACID non è esattamente coincidente con quella del diritto dell'Unione Europea.

3.3. Inoltre, non risponde al vero che il titolo conseguito dall'appellante non sia sufficiente per esercitare la professione di insegnante e comunque che la formazione svolta dai cittadini italiani non sia riconosciuta dalle competenti

autorità della Bulgaria; quanto meno una tale circostanza non è stata addotta dal NACID nelle note indirizzate all'autorità scolastica italiana.

Il Ministero, in particolare, ha negato i requisiti di legittimazione al riconoscimento dei titoli per l'esercizio della professione di docente, ai sensi della Direttiva 2013/55/UE, basandosi su un ipotetico disconoscimento, ai fini dell'insegnamento, nell'ambito dell'ordinamento bulgaro, della formazione svolta da cittadini in possesso di diploma di laurea conseguito in Italia – che non soltanto non risulta positivamente dimostrato dalla documentazione acquisita al giudizio, ma si manifesta anche confliggente con quanto attestato dalle stesse autorità bulgare, secondo cui deve riconoscersi il diritto di insegnare in Bulgaria a livello di insegnamento preuniversitario obbligatorio in capo a coloro che, come il ricorrente, titolari di diploma di laurea/master ivi riconosciuto, abbiano frequentato e superato appositi corsi di formazione complementari al diploma, in settori e specializzazioni conformi al curriculum dell'istruzione preuniversitaria.

3.4. In ogni caso, i provvedimenti per cui è causa non sono conformi alla legge, anche perché non recano alcuna valutazione dei titoli conseguiti dall'appellante, ai fini di un loro possibile riconoscimento in Italia.

Difatti, a prescindere dalla ritenuta inapplicabilità della Direttiva n. 55 del 2013 cit. (valutazione assunta all'esito di una decisione, come osservato, comunque illegittima, per difetto di istruttoria), deve ricordarsi quanto previsto nel diritto europeo – in specie, agli artt. 45 e 49 TFUE, in tema di libera circolazione dei lavoratori e di libertà di stabilimento, secondo cui *“le autorità di uno Stato membro, quando esaminano la domanda di un cittadino di un altro Stato membro diretta a ottenere l'autorizzazione all'esercizio di una professione regolamentata, debbono prendere in considerazione la qualificazione professionale dell'interessato procedendo ad un raffronto tra, da un lato, la qualificazione attestata dai suoi diplomi, certificati e altri titoli nonché dalla sua esperienza professionale nel settore e, dall'altro, la qualificazione professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente (v., da ultimo, sentenza*

16 maggio 2002, causa C-232/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4235, punto 21). 58 Tale obbligo si estende a tutti i diplomi, certificati ed altri titoli, nonché all'esperienza acquisita dall'interessato nel settore, indipendentemente dal fatto che siano stati conseguiti in uno Stato membro o in un paese terzo, e non cessa di esistere in conseguenza dell'adozione di direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi (v. sentenze 14 settembre 2000, causa C-238/98, Hocsman, Racc. pag. I-6623, punti 23 e 31, e Commissione/Spagna, cit., punto 22)” (Corte di Giustizia UE, 13 novembre 2003, in causa C- 313/01, Morgenbesser, punti 57-58).

In effetti si tratta di un procedimento di valutazione comparativa indispensabile per “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, quantomeno equipollenti a quelle attestate dal diploma nazionale” (Corte di Giustizia U.E., 6 ottobre 2015, in causa C- 298/14, Brouillard, punto 55).

In particolare, le Autorità nazionali sono tenute a valutare il diploma prodotto dalla parte istante onde verificare “se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze attestate dal diploma rilasciato in un altro Stato membro e le qualifiche o l'esperienza professionale ottenute in quest'ultimo, nonché l'esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, soddisfino, anche parzialmente, le condizioni richieste per accedere all'attività di cui trattasi. 68 [...] Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare (v. sentenze 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 13, e Vlassopoulou, cit., punto 17)” (Corte di Giustizia U.E., 13 novembre 2003, in causa C- 313/01, Morgenbesser, punti 67-68).

4. Ne discende che il Ministero resistente avrebbe dovuto esaminare la documentazione specificatamente riferita alla posizione dell'appellante, raffrontando, alla stregua delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza europea sopra richiamata, da un lato, la qualificazione attestata dai diplomi, certificati e altri titoli nonché dall'esperienza professionale maturata dallo stesso nei rispettivi ambiti e, dall'altro, la qualificazione professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente.

In esito a tale procedimento di valutazione comparativa, il Ministero, valutato il percorso formativo seguito dall'appellante, come attestato dai titoli esteri in possesso, avrebbe dovuto accertare i presupposti per l'accoglimento della domanda. L'amministrazione avrebbe dovuto quindi valutare *“la qualificazione attestata dai diplomi, certificati ed altri titoli nonché dall'esperienza professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente”* (Cons. Stato, Sez. VI, 6 novembre 2020, n. 6837).

Alla stregua delle considerazioni svolte, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, deve essere accolto il ricorso in primo grado e i provvedimenti impugnati in quella sede vanno annullati per quanto di ragione.

A fronte del carattere dei motivi accolti e dell'obbligo di rivalutazione da parte dell'amministrazione, restano assorbite le rimanenti censure ed impugnative.

5. La natura e la particolarità della controversia giustificano, analogamente ai precedenti richiamati, l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso in primo grado e annulla, per quanto di ragione, i provvedimenti impugnati in quella sede.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2022, con l'intervento dei magistrati:

xxxxxxx, Presidente xxxxx

xxxxxxx, Consigliere

xxxxx xxxxx, Consigliere, Estensore

xxxxx xxxxxx, Consigliere

xxxxx xxxxxx, Consigliere

L'ESTENSORE

xxxxxxx xxxxx

IL PRESIDENTE

xxxxxxx xxxxxx

IL SEGRETARIO