

Publicato il 04/03/2020

N. 02828/2020 REG.PROV.COLL.

N. 09001/2019 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

sul ricorso numero di registro generale 9001 del 2019, proposto da XXXXXXXXXX, rappresentata e difesa dagli avvocati Ida Tomasiello e Andrea De' Longis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensiva e/o adozione di diversa misura

cautelare,

del provvedimento di rigetto n. Reg. Uff. 0009149 del 13.05.2019 della istanza di riconoscimento formazione professionale prot. n. 9079 del 04 agosto 2016, comunicato a mezzo e-mail ordinaria in data 13.05.2019, nonché della nota MIUR n. 5636 pubblicata il 2 aprile 2019, perché ivi espressamente richiamata 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 e per il consequenziale accoglimento dell'istanza di riconoscimento della

specializzazione sul sostegno per l'insegnamento conseguita all'estero (Romania) presentata dalla ricorrente il 30 luglio 2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2020 il dott. Daniele Profili e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Parte ricorrente ha impugnato il provvedimento n. 9149 del 13.05.2019 con il quale il MIUR, a seguito dell'accertamento dell'obbligo di provvedere contenuto nella sentenza n. 5109/2019 di questo Tribunale, ha rigettato la sua istanza del 4 agosto 2016 avente ad oggetto il riconoscimento della formazione professionale per l'insegnamento di sostegno conseguita in Romania. Col medesimo atto introduttivo, inoltre, è stata impugnata la nota n.5636 del MIUR, pubblicata il 2 aprile 2019, in quanto richiamata nel prefato provvedimento di rigetto, con la quale l'amministrazione ha comunicato che i titoli denominati "Nivelul I e Nivelul II", conseguiti dai cittadini italiani in Romania, non soddisfano i requisiti giuridici per l'ottenimento della qualifica di docente ai sensi della Direttiva 2005/36/CE e successive modifiche, respingendo in maniera indistinta e cumulativa le istanze di riconoscimento in tal senso presentate. La nota in argomento prende altresì posizione sulle richieste specifiche relative al sostegno, precisando come:

- non vi sia corrispondenza tra gli ordinamenti dei due Paesi, atteso che in Romania il sostegno viene erogato come insegnamento in istituti di carattere speciale, mentre in Italia gli alunni con bisogni educativi particolari vengono inseriti nelle classi comuni con il supporto dell'insegnante di sostegno;

- nel nostro Paese il sostegno è una specializzazione che può essere acquisita esclusivamente a seguito dell'ottenimento dell'abilitazione in una specifica disciplina.

2. La ricorrente, già abilitata all'insegnamento presso la scuola dell'Infanzia per effetto del Diploma di Maturità Magistrale conseguito in Italia antecedentemente all'a.s. 2001/2002, ha successivamente conseguito, previo riconoscimento della Laurea in Scienze della Formazione conseguita in Italia da parte del Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equipollenza istituito presso il Ministero dell'Educazione e della Ricerca Scientifica romeno, il certificato di formazione psicopedagogica "Nivelul I". Nel mese di giugno 2016, inoltre, ha conseguito, presso la Facoltà di Psicologia e di Scienze dell'Educazione dell'Università di Bucarest, la certificazione delle competenze acquisite nell'ambito delle "Scienze dell'Educazione" nel programma post-universitario di formazione e sviluppo professionale continuo denominato "Approcci moderni in psicopedagogia speciale", ottenendo 40 crediti di studio ECTS. La stessa, inoltre, risulta aver già accumulato un'esperienza professionale di tre anni scolastici nel ruolo di insegnante di sostegno presso la scuola dell'infanzia, oltre ad essere in possesso di quattro certificati attestanti il superamento di due corsi di perfezionamento, di un corso di formazione e di un corso di alta formazione, tutti di durata annuale e con conseguimento di 60 CFU per ciascun percorso formativo, in materia di pedagogia, disturbi di apprendimento e modelli di didattica inclusiva.

3. Con il ricorso in epigrafe parte ricorrente eccepisce plurimi vizi di legittimità degli atti impugnati, sotto il profilo della violazione e/o falsa applicazione del principio di libertà di stabilimento di cui agli articoli 49 ss. del TFUE, nonché delle disposizioni di cui agli artt. 11 e 13 della Direttiva 2005/36/CE e agli artt. 3, 16, 17, 18 e ss. del D.Lgs. n. 206/2007, oltre che sotto l'aspetto dell'eccesso di potere

per ingiustificata disparità di trattamento, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e difetto di motivazione.

4. In data 16.10.2019 la ricorrente ha presentato istanza istruttoria tesa ad ottenere tutta la documentazione formatasi nel corso del procedimento condotto dal MIUR ed all'udienza in camera di consiglio del 22.10.2019, per il tramite del difensore costituito, ha dichiarato di voler rinunciare alla tutela cautelare.

5. In data 16.01.2020 parte ricorrente ha depositato una memoria con la quale si è riportata estensivamente ai motivi di cui al ricorso introduttivo ed all'istanza istruttoria in atti, insistendo per l'accoglimento delle proprie ragioni e, conseguentemente, per l'annullamento degli atti impugnati.

6. Non risulta costituita in giudizio l'Avvocatura erariale.

7. All'udienza pubblica del 18 febbraio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Come indicato in premessa parte ricorrente ha impugnato il provvedimento di rigetto emesso dal MIUR sull'istanza di riconoscimento dell'abilitazione al sostegno conseguita in Romania, unitamente alla nota datata 2 aprile 2019 con la quale la medesima Autorità Ministeriale ha comunicato, in via generale, le ragioni per cui sia le certificazioni per l'abilitazione all'insegnamento nelle classi comuni "Nivelul I e/o II", sia le abilitazioni per il sostegno conseguite dai cittadini italiani in Romania, non soddisferebbero i requisiti giuridici per il riconoscimento in Italia. Il ricorso è fondato nei limiti di cui in motivazione.

2. In primo luogo, il Collegio ritiene non meritevole di accoglimento la doglianza secondo la quale la nota MIUR n. 5636 del 2 aprile 2019 respingerebbe esplicitamente le sole istanze tese al riconoscimento delle certificazioni "Nivelul I e II" e non anche quelle relative al sostegno. La non idoneità di tale atto ad assurgere al rango di provvedimento conclusivo del procedimento attivato su istanza avanzata dalla parte ricorrente, peraltro, è già stata accertata con la precedente

sentenza n. 5109/2019 di questa Sezione, con la quale, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a., è stato ordinato al Ministero di provvedere in modo espresso sull'istanza in argomento. In esecuzione al *dictum* giurisdizionale, l'amministrazione ha successivamente emanato un provvedimento individuale, comunicato all'interessata il 13 maggio 2019, che appare pienamente idoneo a veicolare la volontà dell'amministrazione di non accogliere la richiesta di riconoscimento presentata, ciò a prescindere dal contenuto della precedente nota ministeriale. La percezione della portata lesiva del diniego espressamente formulato con tale ultimo provvedimento, peraltro, risulta essere plasticamente confermata dalla sua tempestiva impugnazione, rendendo evidente, come il richiamo alla precedente nota ministeriale del 2 aprile 2019 debba intendersi riferito esclusivamente ai contenuti motivazionali in essa contenuti.

3. Deve inoltre rilevarsi che parte ricorrente si sofferma, per ampia parte del ricorso, su questioni che impingono nel mancato riconoscimento da parte del MIUR delle certificazioni "Nivelul I e II", quali validi titoli per ottenere l'abilitazione all'insegnamento in Italia, effettuando diverse considerazioni sulla scorrettezza dell'operato del Ministero nazionale nell'interpretare i chiarimenti chiesti alla Romania, nella parte in cui si statuisce che l'acquisizione di una preparazione psicopedagogica rappresenti una condizione necessaria, ma non sufficiente, per ottenere il diritto all'insegnamento nelle scuole pre-universitarie rumene, che si otterrebbe, invece, soltanto nel momento in cui alla richiamata formazione si accompagni, altresì, un valido titolo di studio post-liceale o universitario conseguito in Romania. Sebbene la questione sia oggetto di trattazione, unitamente agli aspetti relativi al sostegno, nella richiamata nota MIUR del 2 aprile 2019, non può non rilevarsi come essa sia estranea rispetto all'oggetto dell'odierno giudizio, atteso che la ricorrente è già abilitata all'insegnamento in Italia e che l'impugnato atto di rigetto emesso dal Ministero dell'Istruzione fa

riferimento, in via esclusiva, alla richiesta della ricorrente protesa ad ottenere il riconoscimento del solo titolo abilitante al sostegno, e non anche all'insegnamento, conseguito in Romania.

4. Neppure meritevoli di accoglimento risultano essere le censure tese a sollevare una presunta disparità di trattamento. Se da un lato parte ricorrente ha effettivamente depositato della documentazione dalla quale emerge come in passato lo stesso MIUR, nel 2015 segnatamente, abbia riconosciuto la validità, ai fini dell'abilitazione al sostegno, del certificato presentato da una cittadina romena che ne ha chiesto il riconoscimento in Italia, rilasciato dall'Università di Vest in Romania per il superamento del corso di "Psicopedagogia speciale applicata e Management dell'intervento psicopedagogico", non può non rilevarsi come la stessa, nel sostenerne l'equipollenza con l'attestazione dalla stessa presentata a corredo della propria richiesta, non abbia fornito alcun elemento atto a corroborare una prospettazione di tal fatta.

5. Meritevoli di accoglimento, a parere di questo Collegio, risultano invece le censure con cui l'atto introduttivo del giudizio ha evidenziato la sussistenza di un difetto di motivazione del provvedimento di diniego emesso nei confronti della ricorrente. Ciò non per il fatto che l'amministrazione abbia effettuato un rinvio ad un suo precedente atto amministrativo, ancorché a contenuto generale, venendo in tal maniera in rilievo una motivazione *per relationem*, pacificamente ammessa dalla giurisprudenza (cfr. da ultimo, Cons. Stato sentenza n. 8276/2019), ma perché la giustificazione del provvedimento di diniego, pur così integrata, si limita esclusivamente a richiamare, in astratto, le differenze che esisterebbero tra Romania ed Italia nel *quomodo* dell'erogazione del servizio pubblico dell'insegnamento di sostegno. Stando a quanto sostenuto dal MIUR, invero, se nel primo Paese il sostegno interviene, in via esclusiva, nell'ambito di istituti speciali, nel nostro ordinamento, invece, gli alunni con bisogni educativi peculiari

sono inseriti in scuole comuni ove vengono affiancati, nella loro attività formativa, da insegnanti di sostegno. Tale circostanza viene peraltro contestata dalla ricorrente facendo riferimento alla medesima legge romana oggetto di richiamo da parte del MIUR, ossia la n. 1/2011 dove, agli artt. 48 e 49, segnatamente, sarebbe precisato che in tale Paese il sostegno, oltre che in istituti speciali, possa essere erogato in modo integrato, mediante l'organizzazione dello stesso in classi speciali o attraverso l'inserimento di singoli individui o gruppi integrati in classi di massa. A parere del Collegio, tuttavia, il tema non è la perfetta coincidenza, o meno, tra l'ordinamento scolastico nazionale con quello rumeno, ma la possibilità che tale circostanza possa ergersi a nucleo centrale di un apparato motivazionale *ex se* idoneo a giustificare il rigetto, generalizzato e *de plano*, delle istanze di riconoscimento dei titoli di abilitazione al sostegno conseguiti in Romania dai cittadini italiani, senza che, come nel caso di specie, da tali provvedimenti traspaia il compimento di alcuna attività istruttoria protesa all'effettuazione di una verifica, effettuata in concreto, del livello professionale conseguito ai sensi della direttiva comunitaria 2005/36/CE, ovvero di una effettiva valutazione delle competenze individualmente acquisite, come ritenuto necessario dalla stessa CGUE già a partire dalla sentenza 13 novembre 2003 sul procedimento C-313/01, *Morgenbesser*, dove al par. 67.2 precisa: *"È pertanto compito dell'autorità competente esaminare, conformemente ai principi stabiliti dalla Corte di giustizia di Vlassopoulou e Fernandez de Bobadilla, se, e fino a che punto le conoscenze certificate dal diploma rilasciato in un altro Stato membro e le qualifiche o le esperienze professionali ivi acquisite, insieme all'esperienza acquisita nello Stato membro in cui il candidato cerca l'iscrizione, devono essere considerate soddisfacenti, anche parzialmente, le condizioni richieste per l'accesso all'attività interessata"*. Recentemente, peraltro, la sentenza n. 1198/2020 del Consiglio di Stato, nel richiamare la giurisprudenza della CGUE, ha ulteriormente precisato come *"le norme della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, devono essere interpretate*

nel senso che impongono di riconoscere in modo automatico i titoli di formazione 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" (cfr. CGUE n. 675/2018).

Sotto questo profilo, pertanto, deve ritenersi che l'atto del MIUR in argomento difetti di motivazione, atteso che non risulta possibile sussumere dallo stesso il compimento di valutazioni e comparazioni delle competenze della formazione sul sostegno conseguite dalla ricorrente in Romania, in distonia con quanto statuito dagli artt. 16, 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 206/2007 e degli artt. 11 e 13 della direttiva 2005/36/CE, così come modificata dalla direttiva 2013/55/CE, ovvero dei richiamati precedenti della CGUE.

Ne discende che il ricorso deve trovare accoglimento con l'annullamento del diniego impugnato nei limiti di cui in motivazione, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

6. 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 del Lazio (Sezione Terza Bis) definitivamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe lo accoglie nei termini cui in motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento:

- 1) dell'impugnato provvedimento n. 9149 del 13.05.2019 col quale è stato disposto dall'amministrazione il rigetto dell'istanza di riconoscimento dell'abilitazione al sostegno conseguita in Romania presentata dalla ricorrente;
- 2) della nota MIUR n. 5636, pubblicata il 02.04.2019, nella parte in cui viene richiamata dal precedente provvedimento.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 18 febbraio 2020 con
l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Emiliano Raganella, Primo Referendario

Daniele Profili, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Daniele Profili

IL PRESIDENTE

Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO