

blicato il 07/01/2025

N. 00162/2025 REG.PROV.COLL.

N. 12222/2022 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 Quarta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12222 del 2022, proposto da Lucia Barese, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Danza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione, 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

del decreto n. 2028 del 24.08.2022 del Ministero dell'Istruzione, comunicato allo scrivente difensore presso cui è domiciliata la ricorrente, con nota del 24 agosto 2022, nella parte in cui reca un nuovo rigetto della istanza di riconoscimento per il titolo del sostegno, in adempimento alla sentenza di ottemperanza del TAR Lazio SEZ. III bis n°12534/2021;

in via alternativa/ subordinata

per la declaratoria di nullità del decreto di rigetto n° 2028 del 24.08.2022, per violazione ed elusione del giudicato ex art.31 co.4 e 114 co.4 lett. E) del cpa, con riferimento alla sentenza di ottemperanza Tar Lazio Sez. III Bis n°12534/2021 e di merito n°1178/2021, previa qualifica dell'azione ex art. 32 del cpa;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2024 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente a seguito del decreto di rigetto del Ministero Istruzione n. 9272 del 13/05/2019, adottato con riferimento alla propria istanza di riconoscimento sul titolo di specializzazione conseguito in Romania (“Formazione dei professori itineranti e di sostegno per l'inclusione sociale ed educativa delle persone con bisogni speciali”, rilasciato dall'Università “Dimitrie Cantemir” di Tirgu Mures in data 26 giugno 2018 con n. 1278) ricorreva a questo Tribunale, che accoglieva il ricorso, annullando il decreto di rigetto con sentenza n°1178 del 28 gennaio 2021 (TAR Lazio sez. III bis).

Successivamente stante l'inerzia del Ministero dell'Istruzione, la ricorrente proponeva ricorso per l'ottemperanza alla sentenza n. 1178/2021, deciso con sentenza n. 12534 del 6 dicembre 2021 che condannava il Ministero dell'Istruzione a provvedere sull'istanza formulata da parte ricorrente.

Con decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito, del 24.8.2022 è stata nuovamente rigettata l'istanza di riconoscimento avanzata dalla parte ricorrente in

relazione al titolo formativo conseguito in Romania per la specializzazione sul sostegno scolastico ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di attuazione della direttiva 2005/36/CE.

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente ha chiesto l'annullamento del provvedimento di diniego articolando plurime censure inerenti la violazione del procedimento, l'applicazione della normativa nazionale e la contrarietà dell'atto ai principi e alle norme nazionali ed europei in materia; viene inoltre dedotta l'inesatta esecuzione dei giudicati intervenuti sulla detta vicenda.

Si è costituito in giudizio il Ministero intimato, tramite l'Avvocatura dello Stato, con memoria di stile.

Con l'ordinanza n. 7350 del 1.12.2022, questo Tribunale ha respinto la domanda cautelare.

All'udienza di merito del 6 dicembre 2024 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

Il ricorso deve essere accolto.

Il Ministero ha adottato il provvedimento di diniego ravvisando: la "non validità dell'attestato formativo presentato dall'istante" quale titolo di abilitazione per l'accesso alla professione regolamentata di insegnante di sostegno in Romania e, quindi, quale titolo di specializzazione per l'insegnamento di sostegno in Italia suscettibile di essere validamente riconosciuto in Italia; effettuata in ogni caso la comparazione tra i percorsi formativi previsti in Italia e all'estero, l'Amministrazione ha poi rilevato un differenza non colmabile tra la formazione inerente alla specializzazione su sostegno conseguita in Italia e quella relativa al titolo formativo conseguito in Romania, di cui l'istante chiede il riconoscimento.

Le obiezioni rivolte dall'Amministrazione al riconoscimento del titolo non resistono all'esame di legittimità proprio di questo giudizio per le seguenti assorbenti ragioni.

Non ha pregio in primo luogo l'assunto secondo cui quello sottoposto non sarebbe un titolo formativo di natura abilitante e comunque non sarebbe di per sé titolo idoneo al riconoscimento; come già chiarito dall'Adunanza Plenaria (n. 21-22/2022 a cui si rinvia) l'"Adeverinta" per la formazione di docenti di sostegno, titolo di cui si discute, consente il relativo insegnamento in Romania, posto che il titolo consente ai soggetti laureati lo svolgimento dell'insegnamento in parola e "dunque non vi è ragione per ritenerlo non riconoscibile in Italia ai sensi della Direttiva 2005/36/CE"; il Collegio sul punto aderisce all'orientamento stabilito dalla Plenaria (cfr. sent. A.P. n. 22/2022 cit. pronunciata sulla base di un titolo analogo a quello per cui si controverte; nella stessa sentenza si evidenzia anche che "non è necessaria l'identità tra i titoli confrontati, essendo sufficiente una mera equivalenza per far scaturire il dovere di riconoscere il titolo conseguito all'estero: il certificato va considerato non automaticamente, ma secondo il sistema generale di riconoscimento e confrontando le qualifiche professionali attestate da altri Stati membri con quelle richieste dalla normativa italiana e disponendo, se del caso, le misure compensative in applicazione dell'art. 14 della Direttiva 2005/36/CE").

Superata dunque la questione sulla suscettibilità dell'attestato al riconoscimento, occorre passare al vaglio la correttezza della comparazione effettuata tra i percorsi specializzanti.

Il provvedimento oggetto del presente giudizio nel negare il riconoscimento opera un raffronto tra il percorso formativo dell'istante in Romania e quello che viene svolto in Italia per conseguire la specializzazione sul sostegno; al termine del raffronto il Ministero conclude che i programmi afferenti al corso denominato, in lingua italiana, "Formazione di insegnanti itineranti e di sostegno per l'inclusione sociale ed educativa di persone con bisogni educativi speciali", tenuto dall'Università "Dimitrie Cantemir", siano inconciliabilmente diversi da quelli tenuti nelle università italiane.

Di conseguenza non vi sarebbe la possibilità di disporre le misure compensative in quanto la distanza tra i due percorsi, quello italiano e quello romeno sarebbe tale da non poter essere colmata in alcun modo, anche e soprattutto in ragione del fatto che le misure compensative, sarebbero individuate – in contrasto con la direttiva europea – rispetto ad una formazione non abilitante.

A fronte di tali conclusioni va in primo luogo rilevato che la conclusione raggiunta dal Ministero si è sviluppata in assenza di un corretto contraddittorio procedimentale atteso che il provvedimento sfavorevole non è stato preceduto da una comunicazione di preavviso ex art. 10-bis L. 241/1990, comunicazione che avrebbe permesso all'istante di integrare la documentazione e rassegnare informazioni ulteriori inerenti la qualità e la natura della formazione svolta.

Peraltro si osserva che tale documentazione avrebbe dovuto essere acquisita in ogni caso in via autonoma dall'amministrazione, evitando di limitarsi a constatare la carenza di informazioni e dati allegati all'istanza; la stessa normativa di settore onera infatti gli uffici procedenti del compito di richiedere la documentazione ulteriore se considerata necessaria ai fini di una compiuta valutazione (art. 16 D.lgs 206/2007 “entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1 l'autorità accerta la completezza della documentazione esibita, e ne dà notizia all'interessato. Ove necessario, l'Autorità competente richiede le eventuali necessarie integrazioni”; nonché art. 17 comma 2 D.lgs 206/2007 secondo cui le medesime Autorità competenti invitano il richiedente a fornire informazioni per quanto necessario a determinare “l'eventuale esistenza di differenze sostanziali rispetto alla formazione richiesta sul territorio dello Stato italiano. Qualora sia impossibile per il richiedente fornire tali informazioni, le autorità competenti di cui all'articolo 5 si rivolgono al punto di contatto, all'autorità competente o a qualsiasi altro organismo pertinente dello Stato membro di origine”); l'amministrazione non risulta aver ottemperato a tale onere, che rimetteva ad un'iniziativa degli uffici stessi il compito di acquisire le

“necessarie integrazioni” alla documentazione disponibile ove ritenuta carente o insufficiente.

Il potere discrezionale esercitato nell’assunzione del provvedimento, su di una materia complessa e dibattuta, viene dunque svolto senza recepire le osservazioni e le deduzioni dell’istante e senza dare allo stesso la possibilità di integrazione documentale; tra i documenti la cui utilità ai fini dell’esame appare indubbia, risulta il piano formativo-didattico analitico svolto all’estero avendo il Ministero effettuato il confronto fra il percorso per l’abilitazione all’insegnamento sul sostegno in Italia e l’attestato finale, di natura sintetica e riassuntiva; tale carenza anche istruttoria non rende inattaccabile la valutazione degli uffici sulle deficienze del percorso formativo svolto all’estero, anche in termini di attività di tirocinio, di laboratorio o didattiche che invece sarebbero svolte nelle Università italiane; e rende del tutto inattendibili le pretese carenze formali e documentali dell’istanza di riconoscimento posto che queste potevano essere comunque rimate da un atto di preavviso o dall’interlocuzione procedimentale.

Oltre a tali carenze istruttorie anche la valutazione in concreto svolta appare inadeguatamente motivata alla luce dei principi già enucleati dalla giurisprudenza.

La valutazione ministeriale inerente alle conoscenze complessivamente possedute dall’istante, che non soddisferebbero, nemmeno parzialmente, le condizioni per accedere all’insegnamento in Italia, appare assunta sulla base di una argomentazione carente alla luce dei principi di diritto nazionale ed europeo che regolano la materia in esame; allo stato infatti non appare adeguatamente motivata la radicale diversità tra il percorso formativo italiano e rumeno, se non sulla base all’apparenza di preconcetti e di argomenti deboli, da cui si fa discendere l’impossibilità individuare misure ulteriori tali da compensare le differenze tra le due formazioni (quella complessivamente conseguita dall’istante e quella prevista dall’ordinamento italiano).

Va infatti rammentato che l'insegnante di sostegno ex L. n. 517 del 1977, la cui attività è destinata a favorire forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicap e realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni, è un docente di classe in possesso di competenze e conoscenze didattiche e psico-pedagogiche richieste ai fini del conseguimento di quella professionalità ulteriore che deve caratterizzare la sua funzione, in Romania come in Italia.

In base alla documentazione disponibile e sulla base di un sintetico confronto appare con evidenza, già ad un esame proprio di un sindacato giurisdizionale cd. esterno e senza impingere nel cd. merito amministrativo, che le tematiche affrontate nel percorso di studi rumeno appaiono decisamente attinenti alla materia dei bisogni educativi speciali che interessano appunto l'insegnamento di sostegno; i laboratori nel sistema rumeno risultano poi aggregati all'insegnamento teorico di riferimento con svolgimento di ore di formazione pratico-laboratoriale; vengono poi riferite ore di tirocinio curriculare e indiretto (in argomento cfr. sempre Ad. Plen n. 22/2022 "si tratta di percorsi che comprendono la preparazione nelle materie afferenti alla specializzazione (a mero titolo esemplificativo: psicologia dell'educazione, dello sviluppo, tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni nell'educazione inclusiva, psicologia delle persone con bisogni speciali, ecc.), nonché un'attività di tirocinio, sia presso istituti rumeni che rientrano nell'ambito delle scuole cd. "speciali" previste in Romania, e sia in scuole che prevedono, come in Italia, la scolarizzazione degli alunni disabili con la loro integrazione nell'istruzione ordinaria").

La valutazione ministeriale appare quindi scarsamente argomentata posto che gli uffici non chiariscono perché un'adeguata previsione di misure compensative - previste dall'art. 14 Direttiva 2005/36/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio e che in astratto potrebbero comprendere ore aggiuntive di didattica/tirocinio/laboratorio - non sia in grado di colmare le mancanze della

formazione estera che comunque appare in ogni caso incentrata sulla figura dell'alunno con speciali bisogni educativi e che comunque contempla periodi di tirocinio e attività pratica.

Anche sul piano strettamente giuridico il rigetto netto di qualsiasi possibilità di riconoscimento appare in contrasto con la disciplina applicabile.

Il diritto europeo riconosce infatti l'imposizione di misure compensative – e dunque la loro imprescindibilità senza possibilità di rigetto puro e semplice - non solo nel caso di stretta attinenza dei programmi di formazione ma anche nel caso di divergenze sostanziali (art. 14 par. 1 Direttiva 2005/36/Ce: “se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante”); tenuto conto che, per espressa previsione normativa, per “materie sostanzialmente diverse” si intendono “materie la cui conoscenza è essenziale all'esercizio della professione regolamentata e che in termini di durata o contenuto sono molto diverse rispetto alla formazione ricevuta” (art. 14 cit. par. 4) resta priva di supporto motivazionale la netta presa di posizione sull'assoluta impossibilità di conciliare i due iter formativi.

L'incondizionata opposizione al titolo estero, in quanto poggiante su argomentazioni carenti, rischia peraltro di compromettere la *ratio* delle direttive europee le quali mirano espressamente al rafforzamento del mercato interno e alla promozione della libera circolazione dei professionisti; da tale prospettiva la prassi applicativa censurata rischia di costituire una violazione concreta da parte degli organi ministeriali della disciplina sovranazionale; difatti una motivazione meno che rigorosa sul preteso carattere inconciliabile del titolo estero rischia di annullare l'efficacia ultranazionale del titolo, ripristinando barriere tra paesi europei, in punto di qualifiche e formazione professionale, che il diritto unionale mira invece a superare.

Infine, anche l'imposizione di misure compensative non può poi prescindere dall'applicazione del principio di proporzionalità disponendo opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 sopra richiamato della Direttiva 2005/36/CE (cfr. in merito Ad. Plen n. 21/2022).

In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso deve essere accolto e per l'effetto annullato l'impugnato provvedimento di diniego anche ai fini del riesame da parte dell'amministrazione dell'istanza di riconoscimento e dell'eventuale assegnazione di misure compensative.

Sussistono giuste ragioni, data la pluralità di orientamenti giurisprudenziali in materia e la complessità degli argomenti trattati, per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento di diniego anche ai fini del riesame da parte dell'amministrazione dell'istanza di riconoscimento e dell'eventuale assegnazione di misure compensative.

Spese compensate

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

Claudia Favaccio, Referendario

L'ESTENSORE
Luca De Gennaro

IL PRESIDENTE
Pierina Biancofiore

IL SEGRETARIO