

**AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Periodo di formazione all'estero - Istanza di riconoscimento - Abilitazione all'insegnamento - Qualificazione abilitante - Validità ed efficacia.**

**Tar Lazio - Roma, Sez. III bis, 10 luglio 2021, n. 8212**

*“[...] 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 [...]”.*

**FATTO e DIRITTO**

1. Con l'odierno ricorso parte ricorrente ha impugnato il provvedimento con cui il Ministero dell'Istruzione ha respinto la sua istanza di riconoscimento della qualifica professionale conseguita in Bulgaria, presentata ai sensi delle direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE, così come recepite dal d.lgs. n. 206/2007.

2. L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio con atto di stile depositato dalla difesa erariale.

Il 3 giugno 2021 parte ricorrente ha presentato una memoria con cui ha insistito per l'accoglimento del gravame.

3. All'udienza del 6 luglio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

4. Il Collegio intende aderire all'indirizzo giurisprudenziale inaugurato dal Consiglio di Stato e dallo stesso confermato, da ultimo, con la sentenza n. 2438/2021.

L'art. 13, secondo comma della direttiva 2013/55/UE dispone che *“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”.*

L'Amministrazione ha negato il riconoscimento sulla base del proprio atto n. 9014 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”.*

Il *proprium* della motivazione su cui risulta appuntato il provvedimento di diniego, dunque, è costituito dalla precisazione offerta dal NACID, che avrebbe chiarito come la tipologia di formazione professionale documentata da parte ricorrente sia da intendersi come formazione non regolamentata e, pertanto, non possa essere presa in considerazione ai fini del riconoscimento in Italia poiché priva della prescritta attestazione di un anno di esperienza professionale a tempo pieno nelle scuole statali bulgare durante i precedenti dieci anni.

Sul punto, la summenzionata pronuncia del Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare 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” (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 febbraio 2020, n. 1198)”.*

5. Ciò determina che i motivi ostativi adottati nel provvedimento impugnato non possano essere ritenuti conformi alla legge, essendo oltretutto contrastanti con la giurisprudenza della Corte di giustizia 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”.* Da ciò discende che la nozione di attività regolamentata proposta dal NACID non risulta essere perfettamente coincidente con quella promanante dal diritto dell’Unione Europea. Inoltre, sempre secondo il giudice amministrativo di appello *“non risponde al vero che i titoli conseguiti dagli appellanti non siano sufficienti per esercitare la professione di insegnante e comunque che la formazione svolta dai cittadini italiani non sia riconosciuta dalle competenti autorità della Bulgaria, o almeno una tale circostanza non è stata adottata 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 i ricorrenti, 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”.*

6. Da ultimo, la determinazione gravata non potrebbe comunque essere considerata conforme alla legge, tenuto conto che non reca alcuna valutazione dei titoli conseguiti dalla parte ricorrente ai fini di un loro possibile riconoscimento in Italia.

Sul punto, deve ricordarsi quanto previsto dal 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 U.E., 13 novembre 2003, in causa C- 313/01, *Morgenbesser*, punti 57-58).

A venire in rilievo, dunque, è 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).

7. Per quanto precede, le Autorità nazionali sono dunque tenute a valutare il diploma prodotto dalle parti istanti, 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).*

Richiamando ancora una volta i contenuti della succitata sentenza n. 2843/2021 del Consiglio di Stato, dunque, *“il Ministero resistente avrebbe dovuto esaminare la documentazione specificatamente riferita alla posizione dei ricorrenti, 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 dagli stessi 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 dagli appellanti, come attestato dai titoli esteri in loro possesso, avrebbe dovuto accertare i presupposti per l’accoglimento delle rispettive domande (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. St., sez. VI, n. 5173/2020: così Consiglio di Stato, sez. VI, 6 novembre 2020, n. 6837)”*.

8. Per le suesposte ragioni il ricorso deve trovare accoglimento, con conseguente annullamento delle determinazioni di segno negativo impugnate.

9. Si ritengono sussistenti eccezionali ragioni per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti, alla luce della peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, dispone l’annullamento dei provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2021 con l’intervento dei magistrati:

Claudia Lattanzi, Presidente FF

Raffaele Tuccillo, Consigliere

Daniele Profili, Referendario, Estensore

