

N. 17626/2025 REG.PROV.COLL.
N. 13286/2024 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 13286 del 2024, proposto da
Nicole Carlucci, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Lofrese, con
domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione e del Merito, 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 diniego di riconoscimento del titolo estero
m_pi.AOODGOSV.REGISTRO_UFFICIALE

U.0045517.14-11-2024.h.08:19, notificato a mezzo e-mail in pari data;

per quanto di ragione, del parere non noto del Ministero dell'Università e
Ricerca nota prot. 8644 del 5.6.2024, acquisito dalla Direzione Generale
per gli Ordinamenti Scolastici, la formazione del personale scolastico e la

valutazione del sistema nazionale di istruzione con nota prot. DGOSV n. 24607 del 6.6.2024, sfavorevole al riconoscimento del titolo conseguito all'estero da parte ricorrente;

di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e consequenziale, anche odiernamente non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2025 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

Con l'odierno ricorso parte ricorrente ha esposto in fatto di avere inoltrato al Ministero dell'Istruzione istanza di riconoscimento del titolo di formazione sul sostegno conseguito in Spagna ("Corso in assistenza alle necessità specifiche di sostegno educativo", rilasciato dall'Università "San Jorge" di Saragozza in data 31 marzo 2022).

L'Amministrazione, nel provvedimento impugnato ha ritenuto di rigettare la domanda, in quanto l'attestato di studi non darebbe accesso all'insegnamento in Spagna e sarebbe privo dei requisiti giuridici anche minimi per poter essere valutato come attestato che dà accesso, in Italia, all'insegnamento in qualità di insegnante specializzato sul sostegno.

Rilevato tale ostacolo al riconoscimento, il Ministero ha valutato "di procedere comunque, con il massimo favor per l'istante", al confronto tra la formazione conseguita dalla stessa in Spagna e le conoscenze e le

qualifiche richieste dalla legislazione nazionale, onde accertare se l'istante abbia o meno i requisiti per accedere all'insegnamento, in Italia, in qualità di insegnante specializzato sul sostegno.

All'esito del raffronto tra il percorso formativo previsto in Italia dal D.M. del 30.09.2011 per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno e il percorso formativo seguito in Spagna, l'Amministrazione – richiamato nuovamente il valore non abilitante del titolo - ha evidenziato “un'incolmabile differenza, come sopra rappresentata, sussistente tra la formazione inerente alla specializzazione su sostegno conseguita in Italia e quella relativa al titolo formativo conseguito in Spagna, di cui l'istante chiede il riconoscimento”.

La ricorrente ha chiesto quindi l'annullamento del diniego, previa sospensione dell'efficacia, articolando plurime censure concernenti il difetto di istruttoria e di motivazione, la violazione della normativa nazionale, la contrarietà dell'atto ai principi e alle norme europee in materia, l'assenza di una valutazione effettiva e specifica della formazione e dell'esperienza acquisita dall'istante (in Spagna e in Italia).

Il Ministero intimato si è costituito in giudizio con comparsa di mero stile. Con ordinanza n. 1439 del 6 marzo 2025 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare con una valutazione limitata all'assenza di *periculum in mora*.

All'udienza pubblica del 2 luglio 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione e va accolto nei termini di cui appresso.

In via preliminare, ritiene il Collegio di poter deliberare unitariamente i motivi di gravame, in quanto strettamente connessi.

Ciò posto, le obiezioni rivolte dall'Amministrazione al riconoscimento del titolo non resistono all'esame di legittimità proprio di questo giudizio per le

seguenti ragioni.

In primo luogo, il Collegio rileva che la mancanza dell'attestazione dell'autorità spagnola, comprovante la possibilità per l'interessata di esercitare la professione di insegnante di sostegno in Spagna, non è di per sé ostativa al richiesto riconoscimento.

Va al riguardo evidenziato che con l'istanza presentata all'amministrazione, l'interessata ha chiesto il riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero, ai sensi della direttiva 2006/35/CE, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

Tale direttiva “fissa le regole con cui uno Stato membro (in seguito denominato «Stato membro ospitante»), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (in seguito denominati «Stati membri d'origine») e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione” (v. art. 1 della direttiva; analogamente anche art. 1 D.lgs. 206/2007); inoltre, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, l'effetto del riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante è quello di permettere “al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante” (v. analogamente anche art. 3 D.lgs. 206/2007).

Da queste disposizioni è quindi possibile desumere che il riconoscimento previsto dalla richiamata direttiva richiede che il soggetto interessato, grazie alla qualifica professionale conseguita nel paese di origine (nel caso in esame Spagna), possa ivi esercitare la professione.

Nel caso in esame, parte ricorrente non ha prodotto l'attestazione dell'autorità spagnola, emessa ai sensi della citata direttiva e attestante la qualifica.

Tuttavia, secondo la costante giurisprudenza europea, in diretta attuazione degli artt. 45 e 49 TFUE (che garantiscono rispettivamente la libertà di circolazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento), nei casi in cui l'interessato non possiede il titolo attestante la qualifica professionale ai sensi della direttiva 2005/36, ma ha acquisito le relative competenze professionali tanto nello Stato membro d'origine quanto nello Stato membro ospitante, le autorità competenti di quest'ultimo sono tenute, quando ricevono una domanda di riconoscimento di qualifiche professionali, a valutare tali competenze e a confrontarle con quelle richieste nello Stato membro ospitante ai fini dell'accesso alla professione. Infatti, le direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi mirano a facilitare il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati ed altri titoli stabilendo regole e criteri comuni che comportino, nei limiti del possibile, il riconoscimento automatico di detti diplomi, certificati ed altri titoli; per contro, esse non hanno come obiettivo e non possono avere come effetto quello di rendere più difficile il riconoscimento di tali diplomi, certificati ed altri titoli nelle situazioni da esse non contemplate (v. da ultimo la sentenza della Corte di Giustizia Europea, sez. VI, 8 luglio 2021 in C-166/2020, in particolare punti 34, 35, 36, 37 e 38, che richiama la precedente giurisprudenza europea).

Anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 18 del 2022) ha avuto modo di chiarire che "il riconoscimento tipizzato dalla direttiva 2005/36/CE, normativamente predeterminato nel senso di una presa atto del titolo professionale, dell'attestazione di competenza, o dell'esperienza

professionale acquisita dall'interessato, si colloca comunque in un sistema che, in vista dell'obiettivo di attuazione delle libertà economiche fondamentali dei Trattati europei, si propone di «facilitare il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati ed altri titoli» (punto 9 della motivazione) e “la mancanza dei documenti necessari ai sensi del più volte [citato] art. 13 della direttiva 2005/36/CE non può pertanto essere automaticamente considerata ostativa al riconoscimento della qualifica professionale acquisita in uno Stato membro dell'Unione europea, dovendosi verificare in concreto il livello di competenza professionale acquisito dall'interessato, valutandolo per accertare se corrisponda o sia comparabile con la qualificazione richiesta nello Stato di destinazione per l'accesso alla “professione regolamentata” (punto 10 della motivazione).

Pertanto, la valutazione del percorso formativo seguito all'estero non costituisce una facoltà per l'Amministrazione che certamente, anche ove non risulti che il titolo di formazione conseguito dall'interessata le consenta di svolgere l'attività di insegnante di sostegno in Spagna, ha comunque l'obbligo di procedere a verificare in concreto e in modo analitico l'idoneità della formazione estera all'insegnamento di sostegno in Italia.

Tanto considerato e tornando al caso di specie, le ragioni del diniego sono basate, oltre che sulla natura non abilitante del titolo, sulla non identità delle formazioni, date le differenze riscontrate – sotto il profilo quantitativo e qualitativo – tra il percorso formativo previsto dalla normativa italiana per il conseguimento della specializzazione sul sostegno e il percorso formativo, complessivamente seguito (in Italia e in Spagna), che ha portato l'istante a conseguire l'attestato di formazione di cui chiede il riconoscimento in Italia.

A tal proposito, il Collegio rileva che la citata giurisprudenza della Corte di

Giustizia Europea, nella parte in cui rammenta che le autorità di uno Stato membro “sono tenute a prendere in considerazione l’insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli, nonché l’esperienza pertinente dell’interessato, procedendo a un confronto tra, da un lato, le competenze attestate da tali titoli e da tale esperienza e, dall’altro, le conoscenze e le qualifiche richieste dalle legislazione nazionale” (punto 34 della citata sentenza del 2021), non consente di motivare un provvedimento di diniego attraverso la valutazione meramente formale del titolo ovvero in ragione della non perfetta corrispondenza dei corsi di specializzazione tra i due Paesi membri, essendo possibile procedere al riconoscimento anche a fronte di differenze sostanziali tra la formazione seguita dal richiedente e la formazione richiesta nello Stato membro ospitante.

La valutazione ministeriale inerente alle conoscenze complessivamente possedute dall’istante, che non soddisferebbero, nemmeno parzialmente, le condizioni per accedere all’insegnamento in Italia, risulta affidata a rilievi di carattere generale e formale, come ad esempio: il richiamo ai requisiti per l’attivazione dei corsi di specializzazione per il sostegno didattico previsti dall’art. 3 del D.M. 30.09.2011; il riferimento del corso seguito in Spagna al “sostegno educativo” e non al “sostegno didattico” di cui ai corsi di specializzazione previsti dalla normativa italiana; il rilievo in ordine alle modalità di conduzione di insegnamenti, laboratori e tirocinio nel corso spagnolo che - a differenza di quanto previsto dall’Allegato C del D.M. 30.09.2011 - non escluderebbero la formazione on line e blended.

Ebbene, alla luce dei principi di diritto europeo che regolano la materia in esame, il giudizio espresso in ordine all’impossibilità di riconoscere il titolo formativo conseguito all’estero non appare adeguatamente motivato, se non sulla base all’apparenza di preconcetti e di argomenti deboli, che

non tengono pienamente conto delle conoscenze, abilità e competenze acquisite dalla ricorrente e attestate nella documentazione allegata all'istanza.

In primo luogo, va 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 delle necessarie competenze e conoscenze didattiche e psico-pedagogiche richieste ai fini del conseguimento di quella professionalità ulteriore che deve caratterizzare la sua funzione.

Dalla documentazione in atti e sulla base di un sintetico confronto, oltre allo svolgimento di un tirocinio curriculare della durata di 300 ore, si rileva una diffusa sovrapposizione delle materie approfondite nel percorso spagnolo con gli insegnamenti previsti per il percorso formativo italiano dall'Allegato B del D.M. 30.09.2011 (esemplificativamente si legge dalla documentazione allegata: Psicologia dello sviluppo dell'educazione: modelli di apprendimento; Neuropsichiatria giovanile; Educazione speciale: approccio metacognitivo e cooperativo; Educazione speciale e insegnamento della disabilità intellettuale e dei disturbi pervasivi dello sviluppo nella Scuola Secondaria; Educazione speciale e apprendimento per le disabilità sensoriali nella Scuola Secondaria; Pedagogia speciale dell'integrazione del gruppo classe nella Scuola Secondaria; Didattica della disabilità sensoriale).

Va poi evidenziato che l'istante, iscritta nelle graduatorie provinciali, ha stipulato per la materia sostegno contratti di insegnamento per l'anno scolastico 2023/2024.

Conseguentemente, il Ministero avrebbe dovuto valutare l'attività di

docenza come insegnante di sostegno, in quanto, come già rilevato da questa Sezione in ricorsi simili a quello odierno, il raggiungimento di un livello di formazione analogo a quello richiesto per essere ammessi in Italia all'insegnamento di sostegno va verificato prendendo in considerazione il percorso di specializzazione seguito all'estero dall'interessato unitamente all'esperienza professionale eventualmente maturata (ex multis, T.A.R. Lazio, sezione IV bis, n. 7311/2024).

Rileva, in materia, il principio enunciato dalla Corte di Giustizia, per il quale “spetta all'autorità competente verificare, conformemente ai principi sanciti dalla Corte nelle [...] sentenze Vlassopoulou e Fernandez de Bobadilla, 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” (cfr. Corte Giustizia UE, 13 novembre 2003, in causa C-313/01, Morgenbesser).

Tuttavia, nel provvedimento impugnato l'amministrazione si è limitata ad affermare laconicamente che “le conoscenze complessivamente possedute dall'istante, risultanti dal complesso di diplomi e di attestazioni da essa posseduti” non sarebbero “compensate dal complesso di esperienza professionale maturata” (pag. 11).

Ora, tale motivazione è solo apparente poiché fa un tautologico riferimento all'inidoneità dell'esperienza professionale maturata dall'istante a compensare le carenze formative rilevate, senza alcun riferimento concreto allo specifico curriculum e al servizio svolto dalla ricorrente nelle scuole italiane, e non indica le effettive ragioni per le quali la pluriennale attività

di docenza vantata dall'istante in Italia come insegnante di sostegno non sarebbe idonea a supplire alle carenze riscontrate nella formazione acquisita all'estero.

Infine, il Ministero non ha neanche preso in considerazione la possibilità di individuare misure ulteriori idonee a compensare le differenze di formazione riscontrate, ritenendo tra l'altro che, laddove venisse riconosciuta la specializzazione sul sostegno sulla base di attestati e percorsi di formazione del tipo di quello posseduto dall'istante, si realizzerebbe una grave disparità di trattamento con i cittadini italiani che per accedere all'insegnamento sul sostegno in Italia seguono il percorso formativo universitario come disciplinato dal citato D.M. 30.09.2011.

Nel provvedimento di diniego (pag. 10) si afferma, infatti, che tale disparità deriverebbe da:

- 1) non validità dell'attestato formativo presentato dall'istante, quale titolo di abilitazione per l'accesso alla professione regolamentata di insegnante di sostegno in Spagna e, quindi, quale titolo di specializzazione per l'insegnamento di sostegno in Italia;
- 2) incolmabile differenza sussistente tra la formazione inerente alla specializzazione su sostegno conseguita in Italia e quella relativa al titolo formativo conseguito in Spagna, di cui l'istante chiede il riconoscimento.

Tuttavia, come già rilevato, l'assenza di un titolo abilitativo non può essere una barriera preconcepita al riconoscimento del titolo, che invece può eventualmente avvenire con misure compensative, eventualmente aggravate, così da scongiurare la realizzazione delle disparità di trattamento paventate.

La giurisprudenza europea, invero, riconosce l'assegnazione di misure compensative non solo nel caso di stretta attinenza dei programmi di

formazione ma anche nel caso di divergenze sostanziali (v. da ultimo la citata sentenza della Corte di Giustizia Europa, sez. VI, 8 luglio 2021 in C-166/2020, punto 42, secondo cui in una situazione in cui l'interessato non possiede il titolo che attesta la sua qualifica professionale ai sensi della direttiva 2005/36 ma ha acquisito competenze professionali relative a tale professione tanto nello Stato membro d'origine quanto nello Stato membro ospitante, le autorità competenti di quest'ultimo sono tenute, quando ricevono una domanda di riconoscimento di qualifiche professionali, a valutare tali competenze e a confrontarle con quelle richieste nello Stato membro ospitante ai fini dell'accesso alla professione richiesta; in particolare, "se tali competenze corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali dello Stato membro ospitante, quest'ultimo è tenuto a riconoscerle. Se da tale esame comparativo emerge una corrispondenza solo parziale tra queste competenze, lo Stato membro ospitante ha il diritto di esigere che l'interessato dimostri di aver acquisito le conoscenze e le qualifiche mancanti. Spetta alle autorità nazionali competenti valutare, se del caso, se le conoscenze acquisite nello Stato membro ospitante, nell'ambito, in particolare, di un'esperienza pratica, siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze mancanti. Se detto esame comparativo evidenzia differenze sostanziali tra la formazione seguita dal richiedente e la formazione richiesta nello Stato membro ospitante, le autorità competenti possono fissare misure di compensazione per colmare tali differenze".

Per quanto precede, anche sotto questo profilo, la valutazione ministeriale appare scarsamente argomentata, posto che gli uffici non chiariscono perché l'adozione di proporzionate e adeguate misure compensative - che in astratto potrebbero comprendere ore aggiuntive di didattica/tirocinio

/laboratorio - non sia in grado di colmare le differenze della formazione estera.

In conclusione, l'incondizionata opposizione al titolo estero, in quanto poggiante su argomentazioni carenti, finisce per porsi in contrasto con i principi europei che mirano espressamente al rafforzamento del mercato interno e alla promozione della libera circolazione dei professionisti; difatti una motivazione meno che rigorosa sulle pretese "incolmabili differenze" rischia di ripristinare barriere tra Stati europei, in punto di titoli e formazione professionale, che il diritto euro-unitario mira invece a superare.

In ragione delle suesposte considerazioni, il ricorso va accolto e, per l'effetto, l'impugnato provvedimento di diniego va annullato.

Ne discende l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere al riesame dell'istanza, effettuando un'approfondita analisi, secondo un criterio di equivalenza, della formazione complessiva acquisita dall'interessata all'estero nonché del servizio prestato dalla stessa nelle scuole italiane in qualità di insegnante di sostegno, anche ai fini dell'eventuale assegnazione di misure compensative.

Sussistono giuste ragioni, data la pluralità di orientamenti giurisprudenziali in materia e la natura 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 ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato 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 2 luglio 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

Marco Arcuri, Referendario

L'ESTENSORE
Luca De Gennaro

IL PRESIDENTE
Pierina Biancofiore

IL SEGRETARIO