

Studio Legale Civile – Lavoro – Amministrativo
Via Luigi Longo 8 – 96016 Lentini (SR)
Via E. Pantano 40/D – 95129 Catania
Tel. 335.6826001 – Fax 095.2937486

Ecc.mo Tribunale Amministrativo per la Regione Piemonte

Ricorso

La **dott.ssa Raffaella Vincenza Menza** (c.f. MNZ RFL 88A45 C927A), nata a Comiso il 5.1.1988 e residente in Belpasso alla via Trieste 30, rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonino Landro (c.f. LND NNN 89L22 C351T), elettivamente domiciliato presso il suo studio in Catania alla via E.A. Pantano 40/D e/o al domicilio telematico all'indirizzo pec antonino.landro@pec.it, giusta procura in calce al presente atto, il quale difensore dichiara di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria all'indirizzo di posta elettronica certificata testé indicato e/o al numero di fax 095.2937486;

ricorrente

dichiara

Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede legale in Roma al Viale Trastevere, 76/A, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino;

Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino;

Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino (si notifica a quest'ultimo perché ha gestito le procedure concorsuali anche della Regione Piemonte per la classe di concorso A060);

amministrazioni resistenti

e nei confronti dei:

dott. Severino Cannata (c.f. CNN SRN 59A04 L158O), nato a Thiesi (SS) il 4.1.1959 (docente inserito nella classe di concorso A017);

dott. Alberto Giordano (c.f. GRD LRT 57L02 A182P), nato ad Alessandria (AL) il 2.7.1957 (docente inserito nella classe di concorso A060);

controinteressati

di proporre ricorso

per l'annullamento dei seguenti atti e/o provvedimenti:

alandro89@gmail.com

antonino.landro@pec.it

- del decreto n. 8596 dell'8.8.2019 (**doc. 1**) con il quale il direttore generale dell'USR Piemonte ha decretato il depennamento dell'odierna ricorrente dalla graduatoria di merito del concorso per il reclutamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado di cui al D.D.G. 85/2018 per la classe di concorso A017 ed ha dichiarato il mancato diritto all'immissione in ruolo con decorrenza 01.09.2019;
 - della successiva graduatoria di merito, sconosciuta e mai pubblicata, della classe di concorso A017 della Regione Piemonte;
 - ove presente e comunque sconosciuta, di ogni atto che eventualmente abbia depennato e/o escluso dalla graduatoria della classe di concorso A060, nonché della relativa e successiva graduatoria di merito della regione Piemonte;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso, ancorché non conosciuto.

Per una migliore comprensione, è opportuna una premessa in

FATTO

L'odierna ricorrente ha conseguito la laurea magistrale in Architettura presso l'Università degli Studi di Parma.

La dott.ssa Menza si è iscritta al “Ciclo di studi psicopedagogiche Livello I di certificazione per la professione didattica nell'insegnamento preuniversitario obbligatorio” e del “Ciclo di studi psicopedagogiche Livello II di certificazione per la professione didattica nell'insegnamento preuniversitario obbligatorio”, presso il Dipartimento per la Preparazione del Personale didattico dell'Università “Dimitrie Cantemir” di Tirgu Mures, in Romania, in regime postuniversitario, ed ha conseguito i titoli nelle sessioni di Luglio e Dicembre 2016.

Come emerge dai certificati rilasciati dall'Università di Tirgu Mures (**doc. 2**), la ricorrente ha conseguito i titoli previo superamento di nove esami (pari a 35 crediti formativi universitari), per il livello I, e di sei esami (pari a 35 crediti formativi universitari), per il livello II.

Si rileva sin d'ora che gli esami superati in Romania sono tutti finalizzati all'attività didattica. In esito al percorso di studi, l'autorità rumena ha attestato che *“in Romania, la legislazione condiziona l'inserimento all'insegnamento preuniversitario, come personale didattico qualificato, al conseguimento dei moduli psicopedagogici, complementari al diploma nei vari ambiti e specializzazioni conformi al curriculum per l'insegnamento preuniversitario, come di seguito: i laureati universitari che hanno accumulato un minimo di 30 crediti trasferibili tramite il programma di formazione psicopedagogica ottengono il certificato di laurea del primo livello (iniziale), che gli conferisce il diritto di occupare i posti all'insegnamento*

preuniversitario obbligatorio (prescolastico, elementare e secondaria inferiore). I laureati con programmi di studi psicopedagogici che hanno accumulato un minimo di 60 crediti trasferibili ottengono il certificato di laurea del secondo livello (di approfondimento), che gli da il diritto di occupare posti didattici all'insegnamento secondario superiore, postliceale e superiore, condizionata al possesso di una laurea in un master nell'ambito degli studi universitari.

Il possesso di almeno 60 crediti ottenuti dai moduli psicopedagogici relativi alla specializzazione del titolo di master, riconosciuto tramite l'Attestato di riconoscimento degli studi rilasciato dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equivalenza Studi, con il nr. 72107/14.02.2016, in data 09.03.2016, con il nr. 91, alla MENZA RAFFAELLA VINCENZA, nata il 05.01.1988, a COMISO, Italia, il diritto all'insegnamento preuniversitario in Romania nell'ambito ARCHITETTURA nelle scuole preuniversitarie" (cfr. **doc. 3 – Adevenirntă**).

Dopo aver conseguito il titolo e con domanda del 7/8.8.2017 (**doc. 4**), la ricorrente ha chiesto al Ministero resistente il riconoscimento del titolo di formazione professionale "Ciclo di studi psicopedagogiche Livello I di certificazione per la professione didattica nell'insegnamento preuniversitario obbligatorio" e del "Ciclo di studi psicopedagogiche Livello II di certificazione per la professione didattica nell'insegnamento preuniversitario obbligatorio", conseguiti presso il Dipartimento per la Preparazione del Personale didattico dell'Università di Tirgu Mures in Romania, in regime postuniversitario, rispettivamente nelle sessioni di Luglio e Dicembre 2016.

Tali titoli permettono l'insegnamento di Tecnologia nella Scuola Secondaria di I grado (classe di concorso A060), nonché Disegno e Storia dell'Arte negli istituti di istruzione secondaria di II grado (A017).

Ai sensi dell'art. 3, comma quattro, del DDG 85/2018 (**doc. 5**), il Ministero resistente ha ammesso con riserva "coloro che, avendo conseguito il titolo abilitante o la specializzazione sul sostegno all'estero entro il 31 maggio 2017, abbiano comunque presentato la relativa domanda di riconoscimento alla Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, entro la data termine per la presentazione delle istanze per la partecipazione alla presente procedura concorsuale".

La dott.ssa Menza ha presentato domanda di partecipazione al bando di concorso *de quo* per le classi di concorso A017 ed A060 (**doc. 6 – domanda di partecipazione**) per la regione

Piemonte.

L'odierna ricorrente ha partecipato alle prove concorsuali ed ha conseguito il seguente punteggio:

Classe di Concorso A017: Titoli 16,50 Punti – Prova Orale 35 – Tot. 51,50 – 70° posto (**doc. 7 – decreto USR Piemonte n. 12109 del 21.8.2018**);

Classe di Concorso A060: Titoli 31,50 Punti – Prova Orale 35 – Tot. 22 – 76° posto (**doc. 7 bis – decreto USR Lombardia n. 3462 del 28.8.2018**);

All'esito della graduatoria, con decreto n. 12088 del 24.4.2018 (**doc. 8**), il dirigente dell'USR Piemonte ha ammesso l'odierna ricorrente al terzo anno FIT in provincia di Alessandria.

Il Ministero dell'Istruzione resistente non aveva dato alcun riscontro fino all'emanazione del provvedimento impugnato e con ricorso ai sensi dell'art. 117 d.lgs. 104/2010, notificato il 5.1.2019, iscritto al R.G. n. 522/2019 del TAR Lazio, la dott.ssa Menza ha chiesto di accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione resistente rispetto all'istanza della ricorrente indicata in epigrafe e nel corpo del presente atto; e di conseguenza di ordinarle di concludere il procedimento con provvedimento espresso, nominando sin d'ora il commissario ad acta.

Con sentenza n. 5108/2019 (**doc. 9**), la Sezione III bis del TAR Roma ha dichiarato "*l'obbligo dell'amministrazione resistente di adottare tutte le determinazioni previste dalla legge in ordine all'istanza di parte ricorrente come precisato in motivazione, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa*" nominando il Commissario ad acta.

Con decreto n. 8574 dell'8.5.2019 (**doc. 10**), il Ministero dell'Istruzione ha sbrigativamente rigettato l'istanza di riconoscimento del titolo rinviando all'avviso n. 5636 del 2.4.2019 (**doc. 11**) con il quale l'amministrazione italiana ritiene di avere avuto un'interlocuzione con le autorità rumene.

In particolare, il Ministero afferma che il titolo della ricorrente costituirebbe condizione necessaria ma non sufficiente per svolgere la professione di docente in Romania, poiché sarebbe necessario conseguire anche gli studi di istruzione superiore/post secondaria, sia studi universitari in Romania.

Su tale assunto, sul principio di reciprocità, nonché su dei pareri del CIMEA, il Ministero dell'Istruzione resistente non ha riconosciuto il titolo conseguito all'estero dalla ricorrente.

Il Ministero rumeno ha inviato la nota n. 40527 del 19.11.2018 (**doc. 12**), in riscontro alla richiesta di chiarimenti del MIUR al Ministero dell'Istruzione rumeno prot. n. 17673 del 12.10.2018 (**doc. 13**).

Con ricorso iscritto al r.g. n. 6766/2019 del TAR Lazio – Sede di Roma, l'odierna ricorrente è stata costretta ad impugnare il decreto di rigetto di riconoscimento del titolo.

Con nota prot. n. 6653 del 21.6.2019 (**doc. 14**), l'USR Piemonte ha comunicato l'avvio del procedimento di scioglimento negativo della riserva con cui la ricorrente era stata inserita nelle graduatorie di merito regionali della classe di concorso A017.

Con nota del 26.7.2019 (**doc. 14 bis**), l'USR Lombardia ha avviato il procedimento di esclusione per la classe di concorso A060.

Con note prot. n. 6780 del 24/25.6.2019 (**doc. 15**) e n. 15053 del 29/30.7.2019 (**doc. 15 bis**) l'odierna ricorrente ha controdedotto ed ha specificato che il provvedimento di diniego è illegittimo per violazione della disciplina interna e comunitaria.

Il successivo 3.7.2019, la docente ha sostenuto il colloquio finale del percorso annuale FIT e con decreto n. 2400 del 18.7.2019 (**doc. 16**) ha decretato il superamento dell'esame finale e l'assunzione a tempo indeterminato dal successivo 1.9.2019.

Cionondimeno, con il provvedimento impugnato, l'USR Piemonte ha depennato la prof.ssa Menza dalle graduatorie di merito dichiarando il mancato diritto ad essere assunta a tempo indeterminato.

Nonostante le articolate censure (che integralmente si riportano perché il provvedimento impugnato è viziato per illegittimità derivata), la sezione III bis del TAR Lazio ha rigettato il ricorso perché ha ritenuto che il titolo rumeno non rientrerebbe tra i livelli di qualifica previsti dall'art. 11 della direttiva 2005/36/CE (sent. n. 11081/2019 TAR Lazio – Roma).

A lato di ogni considerazione di censura della sentenza che sarà impugnata innanzi al competente giudice di appello, con il presente ricorso l'odierna ricorrente contesta il decreto n. 8596 dell'8.8.2019 (doc. 1), con il quale l'USR resistente l'ha esclusa dalle graduatorie di merito e l'ha dichiarata decaduta dall'immissione in ruolo.

Per quanto premesso in fatto, il provvedimento impugnato è illegittimo per i seguenti motivi in

DIRITTO

1. Violazione degli artt. 3, 16, 19, 21 e 22 del d.lgs. 09 novembre 2007, n. 206, come modificato dal d.lgs. 28 gennaio 2016, n. 15. Violazione e falsa applicazione degli artt. 13

e 14 della Direttiva 2005/36/CE, come modificati dalla Direttiva 2013/55/UE. Violazione degli artt. 1, 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Difetto di motivazione. Difetto di istruttoria. Contraddittorietà. Manifesta illogicità. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti. Violazione del principio di ragionevolezza. Violazione del principio di non aggravamento del procedimento. Violazione degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione. Violazione degli artt. 49, 50, 53, 56 e 57 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Premessa

Come narrato in fatto, il provvedimento impugnato è stato motivato esclusivamente sul decreto di rigetto della domanda di riconoscimento del titolo abilitante estero

Nonostante la dott.ssa Menza avesse superato brillantemente le prove concorsuali (35,50/40 per la prova orale), con decreto 8596 dell'8.8.2019 (doc. 1), l'USR Piemonte l'ha esclusa dalle graduatorie di cui si occupa sul presupposto del decreto di rigetto (impugnato innanzi al TAR Lazio e per il quale si presenterà apposito ricorso in appello) di riconoscimento del titolo.

Ebbene, il predetto provvedimento di esclusione, con il quale la ricorrente è stata esclusa dalla predetta graduatoria di merito della Regione Piemonte, i successivi decreti di rettifica delle graduatorie, nonché la decadenza dal ruolo vengono impugnati sia per illegittimità propria sia per illegittimità derivata rispetto al rigetto di riconoscimento del titolo.

Esso è espressamente indicato nella comunicazione di avvio al procedimento, nonché nel decreto impugnato.

Il decreto di esclusione è espressamente impugnato con ricorso autonomo e innanzi a Codesto Ecc.mo TAR per due ordini di ragioni.

In primo luogo, esso viene impugnato per evitare lo spirarsi dei termini di decadenza previsti dalla legge (non essendo impugnabile con motivi aggiunti, poiché il TAR Lazio ha definito il menzionato giudizio sul provvedimento con sentenza ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo, la quale sarà censurata in appello nei termini di impugnazione)

In secondo luogo, la ricorrente adisce Codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo per ragioni di competenza territoriale perché l'efficacia del provvedimento impugnato è limitata alla Regione Piemonte.

I motivi sono principalmente finalizzati a censurare l'atto prodromico che costituisce l'unico fondamento giuridico e fattuale del provvedimento impugnato con il presente ricorso

L'art. 53 TFUE stabilisce: “*Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste*”.

Al precipuo fine di attuare tale norma del trattato il legislatore europeo ha emanato la direttiva 2005/36/CE.

L'art. 13 della direttiva prevede le condizioni per il riconoscimento: “**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, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio.**”

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro. [...]

Gli attestati di competenza e i titoli di formazione soddisfano le seguenti condizioni:

- a) sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro;*
- b) attestano la preparazione del titolare all'esercizio della professione in questione”.*

In altre parole, tale norma prevede che colui che vuole esercitare la professione in uno Stato dell'UE, diverso da quello nel quale è stato conseguito il titolo, ha il diritto di esercitarla a condizione che l'autorità competente rilasci il titolo ed attesti la preparazione del titolare all'esercizio della professione di cui si discute.

Il Legislatore italiano ha recepito integralmente tale disciplina nell'art. 21 del d.lgs. 206/2007¹.

¹ Art. 21, commi uno e due, d.lgs. 206/2007: “*Al fine dell'applicazione dell'articolo 18, comma 1, per l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata sono ammessi al riconoscimento professionale le qualifiche professionali che sono prescritte da un altro Stato membro per accedere alla corrispondente professione ed esercitarla. Gli attestati di competenza o i titoli di formazione ammessi al riconoscimento sono rilasciati da un'autorità competente in un altro Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato;*

2. L'accesso e l'esercizio della professione regolamentata di cui al comma 1 sono consentiti anche ai richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno o, se a tempo parziale, per una durata

L'art. 16 del d.lgs. 206/2007 disciplina il procedimento e l'emanazione del provvedimento di riconoscimento del titolo: *“Ai fini del riconoscimento professionale come disciplinato dal presente titolo, il cittadino di cui all'articolo 2 presenta apposita domanda all'autorità competente di cui all'articolo 5.*

2. 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 [...]

6. Sul riconoscimento provvede l'autorità competente con proprio provvedimento, da adottarsi nel termine di tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato. Il provvedimento è pubblicato nel sito istituzionale di ciascuna amministrazione competente”.

Come narrato in fatto, la ricorrente ha conseguito i titoli in Romania nei mesi di Luglio e Dicembre 2016, ha presentato domanda di riconoscimento innanzi all'autorità competente il successivo agosto 2017, non ha ricevuto alcun riscontro e ha agito in giudizio, ai sensi dell'art.117 c.p.a., al fine di accertare il silenzio inadempimento sull'istanza e il TAR Lazio ha accolto il ricorso dichiarando l'obbligo di provvedere nei confronti della P.A.

Ebbene, il provvedimento di rigetto è illegittimo per alcuni ordini di ragioni.

L'amministrazione resistente ha motivato il provvedimento (*per relationem*²) perché le abilitazioni professionali estere sono riconoscibili solamente in regime di reciprocità.

In altre parole, solo se la ricorrente avesse titolo a svolgere la professione di docente in Romania, potrebbe svolgerla anche in Italia.

Il MIUR prosegue affermando che il titolo in suo possesso sarebbe condizione necessaria ma non sufficiente per svolgere la professione di docente in Romania, perché sarebbe indispensabile aver svolto gli studi sia scolastici, sia universitari nello stato membro.

Ebbene, tale circostanza è smentita documentalmente.

Come specificato in fatto e con *Adevenirnță* n. 74 788 del 27.4.2017 (allegato al doc. 3), **il Ministero rumeno ha conferito alla ricorrente il diritto di insegnare nel settore di Architettura.**

complessiva equivalente, nel corso dei precedenti dieci, in un altro Stato membro che non la regolamenti e abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione che soddisfino le seguenti condizioni:
a) essere stati rilasciati da un'autorità competente in un altro Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro;
c) attestare la preparazione del titolare all'esercizio della professione interessata”

² Sul punto, si articolerà un motivo al § 2.

In secondo luogo, **lo stesso certificato specifica che il riconoscimento della laurea** (conseguita in Italia) **è prodromico rispetto all'ammissione al percorso abilitante rumeno.** Come detto, il provvedimento di diniego è motivato sulla circostanza che la nota n. 40527/2018 del Ministero dell'Educazione rumeno affermerebbe che il titolo formativo psicopedagogico sarebbe una condizione necessaria ma non sufficiente per poter insegnare in Romania.

In realtà, come da traduzione giurata della dott.ssa Irina Muhulic, reg. cron. n. 699/30.5.2019 del Tribunale di Catania (che si produce al **doc. 17**), la predetta nota specifica quanto segue:

- a. Gli insegnanti delle scuole pre-primaria, materna e primaria devono avere conseguito un diploma di maturità in pedagogia;
- b. Gli insegnanti delle scuole secondarie inferiori devono avere conseguito una laurea nel profilo di insegnamento ed avere conseguito il programma formativo psicopedagogica di I livello;
- c. Gli insegnanti delle scuole secondarie inferiori devono avere conseguito una laurea nel profilo di insegnamento ed avere conseguito il programma formativo psicopedagogica di I e II livello;
- d. La nota afferma che il titolo di formazione psico/pedagogica costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per insegnare: prima di poter conseguire tale titolo, l'aspirante docente deve aver conseguito la laurea nella disciplina specifica.

Ebbene, **in nessuna parte della nota, il Ministero dell'Istruzione indica che, per poter svolgere la professione di insegnante, sarebbe necessario avere conseguito gli studi scolastici ed universitari in Romania.**

In altre parole, la motivazione del diniego (difetto di reciprocità) è infondata.

L'art. 3 del d.lgs. 206/2007 specifica che il soggetto interessato eserciterà la professione, equiparabile in Italia, per la quale è qualificato nell'altro Stato membro.

Nel caso in esame, l'erroneità della motivazione addotta a sostegno del provvedimento impugnato è manifesta.

In primo luogo, il Ministero ha preventivamente riconosciuto l'efficacia del titolo di laurea italiano in Romania (cfr. doc. 2); in secondo luogo, tale efficacia è stata riconosciuta implicitamente: se il ministero estero non avesse riconosciuto il titolo di laurea, non avrebbe potuto ammetterlo al percorso abilitante di cui si discute.

In sostanza, la laurea è prodromica al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento in Romania.

A quanto detto si aggiunge che il provvedimento impugnato è illegittimo perché esso contrasta con i principi giurisprudenziali affermati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea³ che sancisce il principio secondo cui un cittadino che ha conseguito un titolo in uno Stato Membro ha il diritto al riconoscimento del titolo e deve disporre della sua valutazione anche quando essa non soddisfi pienamente, ma solo parzialmente, i requisiti fissati in quella legislazione: tale garanzia è finalizzata a riconoscere pienamente le libertà di circolazione e stabilimento previsti dai Trattati fondativi dell'Unione Europea.

Il MIUR ha tenuto conto del parere del CIMEA ma non ha considerato quanto recentemente affermato dalla Commissione Europea:⁴ essa ha recentemente esaminato la richiesta di una abilitata italiana in Romania ed ha applicato tali principi giurisprudenziali affermando altresì che *“anche nel caso di difetto di tutti i requisiti per la professione docente in capo al soggetto il tirocinio, occorre garantire l'accesso ai percorsi FIT”* effettuando una verifica delle competenze e delle qualifiche acquisite con delle c.d. misure compensative.

Tale interpretazione è confermata dall'art. 14 della Direttiva 2005/36/CE e dall'art. 22 del d.lgs. 206/2007: tali norme prevedono che il riconoscimento del titolo potrà essere subordinato all'espletamento di alcune misure compensative, quali un tirocinio di adattamento e/o il superamento di una prova attitudinale.

In caso analogo, la giurisprudenza amministrativa ha confermato che **“i provvedimenti con cui viene negato sic et simpliciter il riconoscimento della formazione professionale acquisita nel Regno Unito, si pongono in contrasto con i principi ispiratori della Direttiva n. 2005/36/CE, tesi a garantire, per i cittadini dell'Unione, il diritto di esercitare una professione in uno Stato membro diverso da quello nel quale essi hanno acquisito le loro qualifiche professionali. Il sistema generale si fonda su una innovativa costruzione giuridica, per cui una formazione professionale ritenuta idonea all'esercizio di una professione in uno Stato membro si presume che abbia uno spessore formativo che le consenta di esercitare la stessa professione in tutti gli altri Stati dell'Unione, con la previsione, in caso di formazioni professionali difformi, della necessità di misure compensative, che possono consistere in una**

³ Cfr. Causa C-313/01, *Morgenbesser*, 13 Novembre 2003, ECLI:EU:C:2003:612, paragrafo 67; Causa C-222/86, 15 Ottobre 1987, *Unectefv Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442, paragrafo 13; più recente: Corte giustizia UE, sez. V, 21 febbraio 2013, n.111.

⁴CHAP-2018-2457-2458-29.03.19 della Commissione Europea - Direzione generale Mercato interno e servizi.

prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento e che vengono richieste al fine di colmare eventuali lacune nella formazione accademico — professionale del professionista comunitario rispetto alla formazione professionale nazionale. Qualora, dunque, l'Amministrazione riscontri lacune nel percorso formativo in concreto seguito all'estero, ostative al riconoscimento dell'abilitazione all'insegnamento della lingua inglese in Italia, non potrebbe semplicemente negare tale ma dovrebbe, quanto meno, valutare la possibilità di attivare misure compensative, ai sensi dell'art. 22, d.lg. n. 206 del 2007. In difetto di ciò, appare evidente il deficit istruttorio e motivazionale che inficia i provvedimenti gravati” (T.A.R. Lazio, sez. III bis, 03 giugno 2015, sent. n.7788).

Ebbene, nel caso in esame, il Ministero dell'Istruzione ha solamente rigettato l'istanza della ricorrente specificando che egli non avrebbe diritto a svolgere la professione in Romania, senza indicare la possibilità di svolgere misure compensative, né la loro natura, né le loro modalità di svolgimento.

Tale provvedimento viola anche il principio di ragionevolezza: secondo tale principio l'azione amministrativa deve adeguarsi ad un canone di razionalità operativa, tale da evitare decisioni arbitrarie e irrazionali.

In altre parole, l'operato della P.A. deve essere immune da censure sul piano della logica, aderente ai dati di fatto e agli interessi emersi nel corso dell'istruttoria, coerente con le premesse ed i criteri fissati dalla stessa amministrazione.

Ebbene, nel caso in esame l'amministrazione non ha minimamente confrontato i titoli conseguiti dalla ricorrente: sebbene essi conferiscano il diritto di insegnare in Romania, il provvedimento impugnato afferma il contrario.

Inoltre, il provvedimento impugnato viola in principio di proporzionalità.

Tale principio è di derivazione europea e richiede che il mezzo utilizzato sia proporzionato ed idoneo allo scopo perseguito dal Legislatore tenendo conto dei contrapposti interessi.

Ebbene, nel caso in esame la ricorrente ha l'interesse di poter svolgere la professione di docente anche in Italia, l'amministrazione ha l'interesse di garantire l'elevata qualità dell'insegnamento nella scuola pubblica.

L'amministrazione deve effettuare un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, **il**

principio in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi⁵.

Per completezza espositiva si ribadisce che con *Adevenirnță* del 27/04/2017 (allegato al doc. 3) il Ministero per l'Educazione nazionale rumeno ha certificato che:

1. La laurea in architettura è stata riconosciuta quale titolo prodromico per partecipare al percorso abilitante;
2. L'odierna ricorrente ha diritto di insegnare nel settore di architettura.

Inoltre, l'autorità rumena conferma (come certificato nell'*Adevenirnță*) che il percorso psicopedagogico è abilitante unitamente alla laurea della materia che si vuole insegnare.

In particolare, con gli atti che denegano il riconoscimento del titolo, il MIUR afferma che la documentazione prodotta con l'istanza sia insufficiente perché ritiene necessaria un'attestazione di conformità della qualifica professionale conseguita in Romania.

Tale passaggio costituisce il primo radicale travisamento dei presupposti normativi per il riconoscimento del titolo.

Sia l'art. 13 della direttiva 2005/36/CE, sia l'art. 21 del d.lgs. 206/2007 prevedono che lo stato membro ospitante (l'Italia) verifichi che il richiedente sia in possesso delle qualifiche professionali richieste dallo Stato membro di origine (Romania).

La verifica è effettuata sulla base di titoli di formazione o attestati di competenza rilasciati dalle competenti Autorità di tale ultimo Stato membro.

In alcun passaggio è menzionato un ipotetico “certificato di conformità alla Direttiva”, che ora si pretende sia rilasciato dalle Autorità dello Stato membro d'origine (la Romania) in relazione alla formazione svolta secondo il proprio ordinamento.

In sostanza, la richiesta del certificato di conformità, avanzata dal MIUR, è erronea ed illegittima perché non è prescritta dalla disciplina normativa di riferimento e non è necessaria poiché la ricorrente ha prodotto l'attestato che riconosce il titolo di insegnante in Romania.

Si ribadisce che il Ministero dell'Istruzione rumeno non ha specificato in nessuna parte della sua nota che le condizioni necessarie e sufficienti per svolgere la professione di insegnante siano quelle di avere conseguito il diploma e la laurea in Romania.

⁵ Consiglio di Stato sez. IV, 26 febbraio 2015, sent. n.965; TAR Puglia, Lecce, sez. II, 18 febbraio 2016, sent. n. 335; TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 13 gennaio 2016, sent. n. 14.

La nota con la quale l'autorità rumena risponde a specifici quesiti posti dal MIUR si limita a dire che un docente deve (ovviamente) conseguire una laurea nella sua disciplina di riferimento e successivamente conseguire l'abilitazione.

Come ribadito in più occasioni, le autorità rumene hanno riconosciuto la laurea italiana della ricorrente ai fini dell'ammissione del percorso abilitante all'insegnamento.

A quanto detto si specifica che la qualifica professionale richiesta dall'ordinamento romeno, ai fini dello svolgimento della professione di docente, è quella corrispondente all'art. 11, lett. e) della citata Direttiva, cioè il conseguimento di un titolo universitario completato da formazione professionale.

Il Ministero rumeno chiarisce che la certificazione di conformità del titolo di qualifica alla Direttiva non viene rilasciata con riferimento al solo conseguimento della formazione psicopedagogica, perché non corrispondente ad uno dei livelli di qualifica della Direttiva.

In sostanza, **il Ministero rumeno afferma che la certificazione di conformità non può essere rilasciata all'odierna ricorrente perché essa non è prevista dalla direttiva per il titolo di cui si chiede il riconoscimento ma per altri titoli.**

La nota del Ministero dell'Istruzione Nazionale rumeno prevede che tale "certificato di conformità" può essere rilasciato per altri titoli, ad esempio la laurea e le autorità rumene specificano che non possono emettere il certificato di conformità all'odierno ricorrente perché ella ha conseguito la laurea in Italia.

Cosa ben diversa è il titolo abilitante.

Per mera completezza, la giurisprudenza ha recentemente confermato che la richiesta di tale certificazione non è prevista dalle norme: "**La richiesta da parte del Miur ai ricorrenti di "regolare attestazione della competente Autorità in Romania sul valore legale della formazione posseduta ai sensi della direttiva comunitaria" si profila extra ordinem e non contemplata dal d.lgs. n. 206/2007**" (TAR Lazio, Roma, sez. III bis, 19 ottobre 2018, ord. n. 6288).

Tanto sarebbe sufficiente ad annullare il provvedimento impugnato e riconoscere il titolo estero alla ricorrente.

2. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Difetto di motivazione. Difetto di istruttoria. Contraddittorietà. Manifesta illogicità. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti. Violazione del principio di ragionevolezza.

Violazione degli artt. 16, 19, 21 e 22 del d.lgs. 09 novembre 2007, n. 206, come modificato dal d.lgs. 28 gennaio 2016, n. 15. Violazione e falsa applicazione degli artt. 13 e 14 della Direttiva 2005/36/CE, come modificati dalla Direttiva 2013/55/UE sotto altro profilo. Violazione degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione. Violazione degli artt. 49, 50, 53, 56 e 57 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Il provvedimento prodromico di rigetto impugnato è, altresì, illegittimo per difetto di motivazione: tale censura è anch'essa di illegittimità derivata.

L'amministrazione resistente ha denegato il riconoscimento per difetto di reciprocità poiché la tipologia di titolo, in possesso del ricorrente, costituirebbe condizione necessaria ma non sufficiente per lo svolgimento della professione di docente in Romania, rinviando all'avviso prot. n. 5639 del 2.4.2019.

Quest'ultimo avviso specificherebbe che il MIUR avrebbe avviato un'interlocuzione con il Ministero dell'Educazione Nazionale rumeno.

Con nota ufficiale del novembre 2018, il Segretario di Stato rumeno avrebbe specificato che il diritto a svolgere la professione di insegnante si acquisisce non solo con il conseguimento del titolo oggetto del presente ricorso ma anche con il conseguimento degli studi di istruzione superiore/post secondaria e universitari in Romania.

La natura discrezionale del provvedimento impone un onere di motivazione particolarmente rigoroso a carico dell'amministrazione precedente, da cui emerga in modo espresso ed intellegibile (1) la valutazione di opportunità che ha condotto all'adozione del provvedimento, operata nel caso concreto; (2) a monte, l'attività istruttoria compiuta.

Ebbene, la motivazione è del tutto carente.

Il provvedimento è pertanto illegittimo tanto per violazione delle norme indicate, che fondano proprio la natura discrezionale del potere amministrativo; quanto per eccesso di potere, sotto il profilo del difetto di motivazione.

Infatti, l'amministrazione si limita a rinviare all'avviso del 2.4.2019 che, a sua volta, rinvia alla nota dell'autorità Rumena.

Inoltre, il titolo di laurea italiano è stato riconosciuto dalle autorità rumene che, all'esito del percorso abilitante, hanno anche riconosciuto il diritto di insegnare nel settore di architettura.

In altre parole, l'amministrazione si è limitata a rinviare ad altri atti (di cui uno sconosciuto all'odierno ricorrente), omettendo però di dare conto delle ragioni dell'adeguatezza del provvedimento di rigetto rispetto al caso concreto.

Per tale motivo, il provvedimento impugnato è illegittimo per due ordini di ragioni.

L'art. 3, comma tre, della legge 241/1990 precisa che la motivazione *per relationem* può essere assolta nelle ipotesi in cui l'atto sia reso disponibile per il privato, nonché esso sia facilmente accessibile: la dottrina⁶ ritiene necessario che esso venga allegato al provvedimento.

Ebbene, nel caso in esame il MIUR ha solamente indicato che la nota dell'autorità rumena sia di "Novembre 2018" senza specificare, ad esempio, la data di ricezione e/o il numero di protocollo di entrata.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ritiene: *"Ai sensi dell'articolo 3 della l. 7.08.1990 n. 241, la motivazione del provvedimento amministrativo deve comunque dare conto del presupposto di fatto e delle ragioni giuridiche della decisione, in modo da poter desumere l'iter logico seguito dall'Amministrazione, con la conseguenza che, nella motivazione per relationem, è illegittimo il riferimento ad un atto indicato soltanto genericamente, senza riferimento al numero di protocollo e alla data, né reso disponibile per il privato, neppure mediante specificazione dei modi per accedere allo stesso"* (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 05 maggio 2017, sent. n. 851).

Infatti, **i funzionari del Ministero non hanno verificato che la documentazione prodotta (titoli con traduzioni giurate) conferiscono il titolo di insegnante nell'altro Stato membro dell'UE.**

Ciò costituisce un palese difetto di istruttoria.

L'obbligo di motivazione consente al destinatario del provvedimento un controllo di correttezza, coerenza e logicità dello stesso.

Tali considerazioni evidenziano l'importanza che riveste l'obbligo di motivazione del provvedimento: solo una motivazione esauriente e completa consentirebbe di confutare (anche se non di superare) le critiche appena mosse sul piano dell'adeguatezza del diniego.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha stabilito: *"Il provvedimento amministrativo è viziato sia da difetto di motivazione sia da difetto di istruttoria quando non è possibile ricostruire il percorso logico giuridico seguito dall'Amministrazione e non sono indicati, nel provvedimento stesso, gli atti endoprocedimentali che sono stati posti alla base di una determinata scelta"* (T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, 05 giugno 2014, n. 525).

L'obbligo di motivazione, ai sensi dell'art. 3 della legge 241/1990, è corollario dei principi di

⁶ F. Caringella, Manuale di Diritto Amministrativo, X edizione, Dike Giuridica, pagg. 1466 – 1467.

buon andamento e imparzialità amministrativa (ai sensi dell'art. 97 della Costituzione) e, sotto altro profilo, consente al destinatario del provvedimento, che voglia far valere una propria situazione giuridica soggettiva, di far valere la relativa tutela giurisdizionale (ai sensi degli artt. 24 e 113 della Costituzione).

In secondo luogo, il contenuto della predetta nota del “Novembre 2018” delle autorità rumene contrasterebbe con quanto affermato dalla stessa in seno ai certificati rilasciati all'odierna ricorrente.

Come ampiamente specificato in fatto e nel primo motivo di ricorso, tali certificati (cfr. doc. 3 – Adevenirnță) conferiscono il diritto del docente ad insegnare in Romania.

Delle due l'una: o la docente ha diritto di insegnare in Romania e, pertanto il MIUR deve riconoscere il titolo per il c.d. principio di reciprocità sancito dalla direttiva 2005/36/CE, o ella non ha il titolo di docente rumeno e, pertanto, egli non può esercitare tale professione neanche in Italia.

Ebbene, la seconda ipotesi è smentita documentalmente dalla certificazione prodotta nonché dalla stessa nota del novembre 2018.

Tanto sarebbe sufficiente ad annullare il provvedimento impugnato.

In coerenza,

SI CHIEDE

l'accoglimento del presente ricorso e, per l'effetto, annullare il provvedimento impugnato con le statuizioni consequenziali.

Con vittoria di spese e compensi di causa, da distrarsi ex art. 93 c.p.c. in favore del difensore.

Ai fini del pagamento del contributo unificato, si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile, ed è esente dal pagamento del contributo unificato perché trattasi di controversia di pubblico impiego e la ricorrente non è titolare di un reddito superiore al limite del triplo di quello previsto per il gratuito patrocinio.

Catania/Torino, 26 ottobre 2019

Avv. Antonino Landro

LANDRO
ANTONINO

Firmato digitalmente
da LANDRO ANTONINO
Data: 2019.10.26
18:51:39 +02'00'