



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News U.M. n. 11 del 27 gennaio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha fugato i dubbi circa la rilevanza, ai fini dell'abilitazione all'insegnamento, del diploma rilasciato da altro Stato o della qualifica da questo attestata, oltre che dell'esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, affermando che spetta al Ministero competente verificare se le conoscenze offerte dal soggetto interessato soddisfino, anche parzialmente, le condizioni per accedere all'insegnamento in Italia, salva l'adozione di opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 della direttiva n. 2005/36/CE.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 29 dicembre 2022, n. 22 – Pres. Maruotti, Est. Nocelli

Unione europea - Riconoscimento qualifiche professionali – Accesso alla professione di insegnante – Valutazione del percorso di formazione

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato enuncia il seguente principio di diritto:

Spetta al Ministero competente verificare se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze attestate dal diploma rilasciato da altro Stato o la qualifica attestata da questo, nonché l'esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, soddisfino, anche parzialmente, le condizioni per accedere all'insegnamento in Italia, salva l'adozione di opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 della direttiva n. 2005/36/CE (1).

I. – Con la sentenza in rassegna – e con le altre, coeve, nn. 19, 20 e 21 del 2022, recanti il medesimo principio di diritto – l'Adunanza plenaria ha definito i presupposti del riconoscimento dei titoli abilitativi per lo svolgimento della professione di insegnante conseguiti in altro Stato UE.

Le correlate questioni erano state rimesse con ordinanza 27 giugno 2022, n. 5310 e con le altre ordinanze della medesima sezione, 27 giugno 2022, n. 5311, 13 giugno 2022, n. 4807, 27 giugno 2022, n. 5308 e 13 giugno 2022, n. 4807 (quest'ultima oggetto della News US in data 22 luglio 2022, con relative questioni definite dalla sentenza Cons. Stato, Ad. plen. n. 20 del 2022, cit.).

La settima sezione aveva chiesto di chiarire la spendibilità in Italia di un titolo acquisito in altro Stato UE (nel caso di specie la Romania) e se ciò postulasse o meno la previa verifica della durata complessiva, del livello e della qualità della formazione ivi ricevuta (e fatta salva la possibilità per le Autorità italiane di disporre a tal fine specifiche misure compensative). Il perimetro delle questioni interpretative ricomprendeva anche il quesito se detto riconoscimento sia doveroso qualora nel Paese membro di origine (ossia nel Paese in cui il percorso di formazione si è svolto, nel caso in esame, in Romania) il completamento di tale percorso formativo non assuma di per sé carattere abilitante ai fini dell'accesso all'insegnamento, ma presuppone altresì in via necessaria che l'interessato abbia conseguito nel Paese di origine (nel caso in esame: la Romania) sia studi di istruzione superiore o post secondaria, sia studi universitari.

L'ordinanza aveva ribadito il principio secondo cui il vigente ordinamento UE non riconosce a un giudice nazionale il potere di disapplicare gli atti amministrativi delle autorità di un diverso Stato membro.

La risposta della Plenaria si è sintetizzata nel senso che spetta al Ministero competente verificare se, e in quale misura, si debba ritenere che le conoscenze attestate dal diploma rilasciato da altro Stato o la qualifica attestata da questo, nonché l'esperienza ottenuta nello Stato membro in cui il candidato chiede di essere iscritto, soddisfino, anche parzialmente, le condizioni per accedere all'insegnamento in Italia, salva l'adozione di opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 della direttiva n. 2005/36/CE.

II. – La vicenda procedimentale e contenziosa muove dall'impugnazione del provvedimento del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione dell'(ex) Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, di rigetto dell'istanza di riconoscimento della qualifica professionale ai sensi della direttiva n. 2013/55/UE, presentata da soggetto in possesso sia del titolo di studio conseguito in Italia, sia dell'abilitazione all'insegnamento conseguita in Romania.

Con sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. III-bis, 8 giugno 2020, n. 6173, il ricorso è stato accolto con conseguente annullamento dell'atto impugnato: è stato, tra l'altro, evidenziato, richiamando alcuni precedenti giurisprudenziali (Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2020, n. 2495, in www.giustamm.it, 2020, 4; 17 febbraio 2020, n. 1198) che *“l'argomento posto a base del contestato diniego si pone in contrasto con i principi e le norme di origine sovranazionale, i quali impongono di riconoscere in modo automatico i titoli di formazione rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti, a condizione che “la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno”*.

Avverso la predetta sentenza ha interposto appello il Ministero dell'istruzione sul rilievo – sostanzialmente – che l'unico effetto che conseguirebbe al riconoscimento della laurea italiana da parte delle Autorità rumene è l'ammissione alla frequenza del corso di studi universitari rumeni, che però non avrebbe *ex se* valore abilitativo in Romania e non consente di beneficiare del riconoscimento di cui alla direttiva n. 2005/36/CE.

Nell'ambito del giudizio d'appello si sono, quindi, innestati il deferimento, prima e, la pronuncia nomofilattica di cui trattasi, dopo.

III.– L'*iter* argomentativo seguito dall'Adunanza plenaria si è così articolato:

- a) la sezione rimettente si è basata su due presupposti fattuali, che però non risultano condivisibili e cioè che:
 - a1) nel diritto rumeno il solo possesso del titolo conseguibile all'esito della frequenza dei corsi per cui è causa non consentirebbe l'accesso alla professione di insegnante, qualora manchi la previa frequenza di corsi di studi superiori ed universitari in Romania;
 - a2) a prescindere dalla compatibilità della disciplina nazionale rumena col diritto europeo, al certificato di conseguimento della formazione rilasciato all'esito dei corsi per cui è causa non sarebbe riconosciuto né il valore di "*attestato di competenza*", né quello di "*titolo di formazione*" rilevanti ai fini del riconoscimento ai sensi dell'art. 13, par. 1, della direttiva n. 2005/36/CE;
- b) detti presupposti di fatto non trovano rispondenza negli atti depositati dal Ministero dell'istruzione e riguardanti l'organizzazione scolastica rumena, per come descritta dagli atti del Ministero rumeno;
- c) le argomentazioni del Ministero contrastano "*con quanto attestato dalle autorità rumene, secondo cui deve riconoscersi il diritto di insegnare in Romania a livello di istruzione preuniversitaria in capo a coloro che, [...] titolari di diploma/master conseguito in all'estero e riconosciuto in Romania, abbiano frequentato e superato appositi corsi di formazione psicopedagogica, complementari di diploma, in settori e specializzazioni conformi al curriculum dell'istruzione preuniversitaria*" (Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2021, n. 4227);
- d) come è stato già accertato in altri giudizi, le Autorità amministrative rumene non pongono in discussione il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, da parte dei cittadini italiani, laureatisi in Italia, che siano in possesso del titolo rumeno in questione: le Autorità amministrative rumene hanno formalmente dichiarato che i laureati in Italia – che abbiano intrapreso e completato i corsi di formazione Nivel I e Nivel II in Romania – possano insegnare in Romania, anche se nell'attestato rilasciato all'esito del corso – c.d. *Adeverinta* – manca formalmente l'espressa dizione "*abilitante*", sol perché in quell'ordinamento essa

viene annotata solo per chi abbia espletato l'intero corso di studi – superiori e universitari – in Romania;

- e) l'avviso di data 2 aprile 2019 – che ha posto in dubbio la validità dei titoli conseguiti in Romania – si è dunque basato su un equivoco, derivante da una inadeguata lettura della nota del 26 novembre 2018 del Ministero rumeno, ove si legge – a p. 2 - che *“il Certificato di Conformità agli Studi ai sensi della direttiva 2005/36/CE riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali ai cittadini che hanno studiato in Romania, per svolgere attività didattica all'estero, viene rilasciato al richiedente, solo se si è laureato in Romania, sia in studi superiori/post-secondari di profilo pedagogico, sia in studi universitari”*;
- f) tuttavia, il Ministero rumeno con note successive ha modificato e comunque chiarito tale affermazione, precisando che – per evitare una prassi rumena contrastante con i principi del diritto europeo e con la direttiva – già dal 2016 era mutato il quadro normativo rumeno;
- g) il 21 maggio 2019, il Ministero rumeno ha rilevato che *“la legislazione nazionale ha trasposto correttamente ed interamente le disposizioni della direttiva 2005/36/CE riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali con le variazioni ed inserzioni successive”* e che *“la legge n. 200/2004 riguardante il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali per le professioni regolamentate di Romania, con le variazioni ed inserzioni successive, ha creato il quadro affinché ogni cittadino di uno stato membro dell'Unione Europea, possa esercitare la professione di insegnante sul territorio della Romania”*;
- h) infatti con l'ordinanza n. 5414 del 2016 del Ministero rumeno dell'educazione nazionale e della ricerca scientifica, è stata approvata la metodologia sul rilascio del certificato di conformità degli studi con le disposizioni della direttiva n. 2005/36/CE riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali e del certificato riguardante la certificazione delle competenze per la professione di docente per i cittadini, indifferentemente dalla nazionalità;
- i) in coerenza con tali ultimi atti, l'ordinanza del Ministero rumeno datata 19 dicembre 2019 ha disposto che *“il certificato relativo alla certificazione delle competenze per la professione di insegnante nell'istruzione pre-universitaria può essere richiesto dai cittadini di cui all'art. 1 [rumeni e dai cittadini degli stati membri dell'Unione Europea, n.d.r.], sulla base di un certificato di completamento del programma di formazione psicopedagogica, rilasciato da una scuola o da un istituto di formazione istruzione superiore accreditata, all'interno del sistema 4 educativo nazionale in Romania”*;
- j) l'art. 3, lett. c), di tale ordinanza ha ribadito che per richiedere il certificato bisogna produrre copia del titolo di studio *“sotteso”* conseguito in Romania o *“l'equivalenza dei diplomi, riguardante il riconoscimento del diploma di laurea triennale/laurea magistrale conseguito all'estero”*;

- k) nell'ordinamento rumeno, il Ministero dell'educazione, a mezzo del c.d. Centro nazionale di riconoscimento ed equivalenza dei diplomi (CNRED), rilascia al docente che si abilita o si specializza in Romania il c.d. *"atestat de recunoastere a studiilor"*, cioè l'attestato di 'riconoscimento degli studi', e dei titoli esteri, rilevante in quell'ordinamento;
- l) solo dopo il rilascio di tale certificazione di equipollenza e di validità del titolo italiano in Romania, i docenti sono stati ammessi ai programmi di formazione psicopedagogica dei docenti;
- m) risulta, dunque – anche dagli *"Adeverinta"* (certificati) rilasciati dal Ministero rumeno al termine dei percorsi oggetto del presente contenzioso, nei quali si legge che *"l'acquisizione di un minimo di 60 crediti dai moduli psicopedagogici nella specializzazione conseguita con il diploma di studi ed il diploma di laurea magistrale, riconosciuto con l'attestato di riconoscimento degli studi registrato presso il Centro nazionale per il riconoscimento e l'equipollenza degli studi con n. [...] e rilasciato il [...], conferisce alla [...], il diritto all'insegnamento nel campo [...], nella scuola preuniversitaria di Romania"* – che in Romania:
- m1) una laurea conseguita in Italia, e riconosciuta equivalente in Romania, sia un titolo che consente la frequenza dei percorsi di formazione degli insegnanti ed il conseguimento dei relativi titoli;
- m2) a seguito di tale riconoscimento, del conseguimento del Nivel I e Nivel II e del rilascio del certificato Adeverinta, vi è la possibilità di insegnare;
- n) se, dunque, il titolo di cui si discute consente l'insegnamento in Romania, non vi è ragione per ritenerlo non riconoscibile in Italia ai sensi della direttiva n. 2005/36/CE;
- o) rileva, al riguardo, che:
- o1) l'art. 13, comma 1, d. lgs. n. 206 del 2007, attuativo della direttiva n. 2005/36/CE, per il quale *"se, in uno Stato Membro Ospitante, l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato Membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'art. 11, prescritto da un altro Stato Membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio"*;
- o2) tale disposizione indichi, dunque, il procedimento da seguire e dispone che chi chiede il riconoscimento deve essere in possesso solo dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'art. 11, previsto da un altro

Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla nel suo territorio;

p) il competente Ministero italiano deve, dunque, valutare la corrispondenza del corso di studi effettuato, e dell'eventuale tirocinio, con quello italiano, e all'esito dell'istruttoria può disporre:

p1) o il riconoscimento alle condizioni di cui all'art. 21 del d. lgs. 206 del 2007;

p2) misure compensative (il tirocinio triennale o l'esame) di cui al successivo art. 22 del d. lgs. n. 206 del 2007;

q) tale ricostruzione è stata espressamente considerata conforme all'ordinamento rumeno dal competente dirigente del Ministero rumeno, responsabile per le professioni regolamentate, il quale ha dichiarato che *"the italians that have an italian academic training (equaled by CNRED) and Romanian pedagogical training can teach in public schools in Romania"* su sollecitazione dell'*International market information system* della Commissione Europea, attivato dalla richiesta di chiarimento n. 62278, presentata da un cittadino italiano;

r) sulla rilevanza dei titoli c.d. *"Nivel I"* e *"Nivel II"*, ai fini dell'abilitazione all'insegnamento in Romania, si sono espressi del resto anche gli uffici della Commissione europea;

s) con nota del 31 luglio 2019, la Commissione europea ha, infatti, precisato la sua posizione e – nel ricostruire la disciplina sull'insegnamento come 'professione regolamentata' in Romania – ha osservato che:

s1) per essere un insegnante pienamente qualificato in Romania, vanno completate le tre fasi di studio di cui all'art. 236, par. 1, l. 5 gennaio 2011 n. 1 e anche superare l'esame nazionale di cui all'art. 241, par. 1 e 2, della stessa legge;

s2) l'art. 236, par. 1, della legge rumena dispone che la formazione iniziale per ricoprire una posizione d'insegnamento comprende: I) una formazione iniziale, teorica e specializzata, conseguita in ambito universitario nel quadro di programmi speciali accreditati in conformità della legislazione; II) il completamento di un master in didattica della durata di due anni o di un programma di formazione di livello I e II offerto da un dipartimento specializzato di un istituto di istruzione superiore; III) un tirocinio pratico della durata di un anno scolastico, condotto in un istituto d'istruzione, solitamente sotto il coordinamento di un insegnante mentore;

s3) l'art. 241, par. 1 e 2, stabilisce che l'esame nazionale in materia di istruzione è organizzato dal Ministero, conformemente a una metodologia approvata con sua ordinanza e comprende: I) una fase I, eliminatória, organizzata dagli ispettorati scolastici nel corso dell'anno scolastico di tirocinio, la quale

consiste nella valutazione dell'attività professionale a livello di struttura scolastica, del curriculum professionale e di almeno due ispezioni in classe; II) una fase II, finale, organizzata al termine dell'anno scolastico di tirocinio, la quale consiste in un esame scritto basato su argomenti e testi approvati dal ministero dell'Istruzione, della ricerca, della gioventù e dello sport per ciascuna materia di specializzazione;

s4) ai candidati che superano l'esame per ottenere la certificazione di insegnante è rilasciato il titolo permanente di insegnante, che consente di esercitare la professione a livello di istruzione preuniversitaria;

s5) per diventare insegnanti pienamente qualificati in Romania, i candidati devono quindi completare le tre fasi descritte all'art. 236, par. 1, e superare l'esame nazionale;

t) la medesima nota della Commissione UE nel rilevare che il programma di formazione di livello I e II ('Nivel I' e 'Nivel II') è soltanto una parte del programma formativo dell'abilitazione a insegnare, ha concluso che *"il cittadino italiano [che] non ha né completato il periodo di tirocinio né superato l'esame nazionale [...] non è quindi pienamente qualificato ai sensi della direttiva 2005/36/CE e che [...] la direttiva non è pertanto applicabile"*;

u) tal osservazione della Commissione non va intesa nel senso che al certificato rilasciato dal Ministero rumeno – c.d. Adeverinta – non vada riconosciuta alcuna equipollenza in Italia:

u1) infatti, come ha sottolineato la nota della Commissione europea del 29 marzo 2019, 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;

u2) 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 n. 2005/36/CE;

u3) anche ai cittadini italiani o dell'Unione, che abbiano superato tutte queste fasi (e, in particolare, il tirocinio pratico) e l'esame nazionale, è comunque consentito insegnare in Romania;

v) la certificazione rilasciata dall'Autorità rumena va qualificata come 'titolo assimilato' ai sensi dell'art. 12 della direttiva n. 2005/36/CE, per il quale *"è assimilato a un titolo di formazione di cui all'articolo 11, anche per quanto riguarda il livello, ogni titolo di formazione o insieme di titoli di formazione rilasciato da un'autorità competente di uno Stato membro che sancisce il completamento con successo di una formazione acquisita nell'Unione, a tempo pieno o parziale, nell'ambito o al di fuori di*

programmi formali, che è riconosciuta da tale Stato membro come di livello equivalente, e che conferisce al titolare gli stessi diritti di accesso o di esercizio a una professione o prepara al relativo esercizio» ed «è altresì assimilata ad un titolo di formazione, alle stesse condizioni del primo comma, ogni qualifica professionale che, pur non rispondendo ai requisiti delle norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro d'origine per l'accesso a una professione o il suo esercizio, conferisce al suo titolare diritti acquisiti in virtù di tali disposizioni»;

- w) la medesima attestazione è riconducibile alla 'attestazione di qualifica' ai sensi dell'art. 13 della direttiva, perché rilasciata all'esito del percorso formativo previsto nel Paese d'origine per l'accesso alla professione, al quale l'appellato è stato ammesso a seguito del formale riconoscimento di equivalenza della laurea italiana a quella rumena da parte del CNRED;
- x) nel sistema rumeno, tali titoli accademici sono distinti unicamente per rilevare se vi è stato un iter 'bifasico, ma omogeneo' (quando i due segmenti formativi siano stati svolti in un solo Paese) e un iter 'bifasico, ma misto' (quando essi siano stati svolti in Paesi diversi): non si verifica pertanto l'incongruenza del riconoscimento in Italia di un titolo di formazione romeno, che in Romania avrebbe un rilievo inferiore ai fini dell'insegnamento;
- y) va pertanto condivisa e ribadita la giurisprudenza per la quale l'attestazione conseguita in Romania è valutabile, sicché risulta sproporzionata la determinazione del Ministero di disporre quale misura compensativa il tirocinio biennale di adattamento (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VII, 14 luglio 2022, n. 5983);
- z) il Ministero dell'istruzione deve, quindi:
- z1) esaminare le istanze di riconoscimento del titolo formativo conseguito in Romania, tenendo conto dell'intero compendio di competenze, conoscenze e capacità acquisite, e verificando che "la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno";
- z2) valutare l'equipollenza dell'attestato di formazione, disponendo opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 sopra richiamato della direttiva n. 2005/36/CE;
- ab) del resto, anche laddove non si voglia riconoscere la piena o la diretta applicabilità della direttiva, persiste l'obbligo per le autorità italiane di valutare le domande pertinenti ai sensi delle disposizioni più generali TFUE in vista di un eventuale riconoscimento della formazione seguita, per quanto in assenza delle garanzie e dei requisiti di cui alla direttiva n. 2005/36/CE;

ac) peraltro, quand'anche la prassi dell'Amministrazione rumena fosse risultata quella poi da essa stessa superata, rileverebbero i principi secondo cui:

ac1) *“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”* (Corte di giustizia CE, 13 novembre 2003, C-313/01, Morgenbesser;

ac2) l'autorità italiana deve comunque applicare la direttiva europea ispirata alla parità di trattamento dei cittadini UE, e pertanto non deve considerare necessario che il diploma di laurea sia stato conseguito in Romania (Cons. Stato, sez. VII, 16 marzo 2022, n. 1850);

ad) con specifico riferimento agli insegnanti di sostegno, poi, si deve qui rilevare come la giurisprudenza (v., ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 6 novembre 2020, n. 6827) abbia già osservato, in modo del tutto condivisibile, come un analogo provvedimento di rigetto dell'istanza adottato dal Ministero sia illegittimo per difetto di motivazione in quanto si limita esclusivamente a richiamare, in astratto, le differenze che esisterebbero tra Romania e Italia nel *quomodo* dell'erogazione del servizio pubblico dell'insegnamento di sostegno:

ad1) in Italia, difatti, l'insegnante di sostegno è un docente di classe a tutti gli effetti, previsto dalla l. n. 517 del 1977, che viene assegnato, in piena contitolarità con gli altri docenti, alla classe in cui è inserito il soggetto cui è destinata la sua attività per attuare forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicap e realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni;

ad2) tale figura deve perciò conseguire una *“specializzazione specifica”*, nel senso di acquisire una professionalità ulteriore, tenuto conto delle esigenze speciali degli studenti per i quali l'attuazione del diritto allo studio richiede più intense modalità di assistenza;

ad3) detti docenti, dopo aver visto riconosciuto in Romania il percorso di studi universitari svolto in Italia, conseguono l'abilitazione all'insegnamento sul sostegno in Romania all'esito di specifico corso di studi;

ad4) costoro hanno, dunque, acquisito tutte quelle competenze e conoscenze didattiche e psico-pedagogiche richieste ai fini del conseguimento di quella professionalità ulteriore che deve caratterizzare la figura dell'insegnante di sostegno, in Romania come in Italia;

ad5) 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 di 120 ore, 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.

IV. – Per completezza, si consideri quanto segue:

ae) sulla giurisprudenza della Corte di giustizia più significativa in tema di azione dell'UE in favore del riconoscimento di qualifiche professionali, titoli e diplomi:

ae1) sul perimetro della tutela: Corte di giustizia CE 15 ottobre 1987, C-222/86, *Unectef v. Heylens*, secondo cui *"Qualora in uno Stato membro l'accesso ad un'attività lavorativa dipendente sia subordinato al possesso di un diploma nazionale o di un diploma straniero riconosciuto equivalente, il principio della libera circolazione dei lavoratori sancito dall'art. 48 del trattato richiede che la decisione, con cui si rifiuta ad un lavoratore cittadino di un altro Stato membro il riconoscimento dell'equivalenza del diploma rilasciato dallo Stato membro di cui egli è cittadino, sia soggetta ad un gravame di natura giurisdizionale che consenta di verificare la sua legittimità rispetto al diritto comunitario e che l'interessato possa venire a conoscenza dei motivi alla base della decisione"*;

ae2) sul c.d. accesso parziale alla professione (ossia sulla possibilità per il professionista di esercitare in un altro Stato membro la propria attività – qualora essa rientri in una professione regolamentata più ampia nello Stato ospitante – solo nel settore corrispondente a quello per il quale è qualificato nello Stato di origine ed evitare così l'applicazione di misure compensative), Corte di giustizia CE, sez. I, 19 gennaio 2006, C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, secondo cui: I) *"La direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni, non osta al fatto che, quando il titolare di un diploma ottenuto in uno Stato membro richieda l'autorizzazione per accedere ad una professione regolamentata in un altro Stato membro, le autorità di tale ultimo Stato accolgano la domanda parzialmente, se il titolare del diploma lo chiede, limitando la portata dell'autorizzazione alle sole attività alle quali il diploma in questione dà accesso nello Stato membro in cui è stato conseguito"*; II) *"Gli artt. 39 CE e 43 CE non ostano a che uno Stato membro non consenta l'accesso parziale ad una professione, qualora le lacune nella formazione in possesso dell'interessato rispetto a quella necessaria nello Stato membro ospitante possano essere effettivamente colmate con misure di compensazione ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 89/48. Viceversa, gli artt. 39 CE e 43 CE ostano a che uno Stato membro non accordi tale accesso"*

parziale quando l'interessato lo richieda e quando le differenze tra gli ambiti di attività siano così rilevanti che sarebbe in realtà necessario seguire una formazione completa, a meno che il detto diniego di accesso parziale non sia giustificato da ragioni imperative di pubblico interesse, le quali siano adeguate a garantire la realizzazione dell'obiettivo che perseguono e non eccedano ciò che è necessario per ottenerlo";

ae3) sull'idoneità scientifica nazionale e idoneità all'insegnamento conseguita in Germania: Corte di giustizia CE, 16 luglio 2006, C-586/08, Rubino v. Ministero dell'Università e della Ricerca, in Racc., 2009, secondo cui: 1) *"La circostanza che l'accesso ad una professione sia riservato ai candidati selezionati mediante una procedura diretta ad ottenere un numero predeterminato di persone sulla base di una valutazione comparativa dei candidati piuttosto che mediante l'applicazione di criteri assoluti e che conferisce un titolo la cui validità temporale è strettamente limitata non implica che tale professione sia una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali";* II) *"Tuttavia, gli artt. 39 CE e 43 CE impongono che le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione nell'ambito di tale procedura";*

ae4) sul diritto di cittadini liberi professionisti di esercitare la professione in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno conseguito la qualifica: Corte di giustizia UE, 17 luglio 2014, C-58/13 e C-59/13, Torresi, secondo cui *"L'articolo 3 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, dev'essere interpretato nel senso che non può costituire una pratica abusiva il fatto che il cittadino di uno Stato membro si rechi in un altro Stato membro al fine di acquisirvi la qualifica professionale di avvocato a seguito del superamento di esami universitari e faccia ritorno nello Stato membro di cui è cittadino per esercitarvi la professione di avvocato con il titolo professionale ottenuto nello Stato membro in cui tale qualifica professionale è stata acquisita";*

af) in dottrina:

af1) M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2016, 221, ss.: *"Un elemento di squilibrio dei mercati del lavoro europei è costituito, com'è noto, dalla carenza di forza-lavoro qualificata in determinate aree dell'Unione. In simile contesto si comprende, e deve essere adeguatamente sottolineata, l'importanza dell'azione, ormai da tempo intrapresa dalle autorità europee, per favorire il riconoscimento reciproco fra gli Stati membri di certificati, titoli, diplomi corrispondenti ai diversi livelli di qualificazione professionale: è sempre più chiaro, invero, che dall'incisività di tale azione dipende la portata effettiva del principio di libera circolazione dei lavoratori. La prima iniziativa, ancorché ormai risalente nel tempo, da segnalare in proposito è la decisione del Consiglio n. 85/368, del 16 luglio 1985, «relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra*

gli Stati membri delle Comunità europee». La decisione riguardava il complesso delle attività proprie dei lavoratori qualificati e prevedeva che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e le organizzazioni delle parti sociali a livello comunitario, provvedesse all'elaborazione di descrizioni comunitarie dei requisiti professionali pratici, per le professioni o i gruppi di professioni previamente individuati, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee. L'azione prevista dalla decisione n. 85/368, ad ogni modo, presentava il limite di fondo proprio di una procedura di carattere essenzialmente informativo. Stante la sua scarsa efficacia e l'obsolescenza delle sue indicazioni, a fronte di quelle contenute nella raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, la decisione n. 85/368 è stata abrogata nell'ottobre 2008. Dalla direttiva n. 89/48 alla direttiva n. 2005/36, modificata dalla direttiva n. 2013/55. Ben altra rilevanza dev'essere riconosciuta alla direttiva n. 89/48, del 21 dicembre 1988, «relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni» [...]. Alcune decisioni della Corte di Giustizia avevano aperto la strada all'intervento delle autorità comunitarie, indicando certe caratteristiche che questo avrebbe dovuto presentare. Nel caso Heylens, in particolare, la Corte si era trovata a giudicare della legittimità della decisione non motivata dell'autorità francese competente, con cui era stato negato a un cittadino belga, titolare di un diploma conseguito nel proprio Paese, l'accesso alla professione di allenatore di calcio (accesso condizionato in Francia al possesso di un diploma nazionale o di un diploma straniero riconosciuto equivalente); ed aveva concluso che, in ipotesi del genere, il principio della libera circolazione dei lavoratori sancito dall'art. 48 TCEE (attuale art. 45 TFUE) «richiede che la decisione, con cui si rifiuta ad un lavoratore cittadino di un altro Stato membro il riconoscimento dell'equivalenza del diploma rilasciato dallo Stato membro di cui egli è cittadino, sia soggetta ad un gravame di natura giurisdizionale che consenta di verificare la sua legittimità rispetto al diritto comunitario e che l'interessato possa venire a conoscenza dei motivi che stanno alla base della decisione». La direttiva n. 89/48 si ispirava visibilmente ai criteri fissati dalla Corte. Essa, peraltro, a decorrere dal 20 ottobre 2007, unitamente a diverse altre direttive rilevanti in materia, è stata abrogata e trasfusa in una sorta di testo unico contenente i medesimi principi già accolti dal diritto comunitario previgente, cioè la direttiva n. 2005/36, del 7 settembre 2005, «relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali», che più di recente è stata modificata dalla direttiva n. 2013/55, del 20 novembre 2013. Limitandosi all'essenziale, va ricordato che la direttiva n. 2005/36, così come modificata nel 2013, si applica «a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliono esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali » (art. 2); prevede che «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 » prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa

professione ed esercitarla sul suo territorio (art. 13.1); indica le ipotesi in cui lo Stato ospitante può esigere dal richiedente di provare il possesso di un'esperienza professionale (art. 13.2) o di sottoporsi a un tirocinio di adattamento o a una prova attitudinale (art. 14); stabilisce che «la procedura d'esame della richiesta di autorizzazione per l'esercizio di una professione regolamentata va completata prima possibile con una decisione debitamente motivata dell'autorità competente dello Stato membro ospitante e comunque entro tre mesi a partire dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato» (art. 51.2), e che «la decisione, o la mancata decisione nei termini prescritti, può essere oggetto di un ricorso giurisdizionale di diritto nazionale » (art. 51.3). Per agevolare la mobilità dei professionisti e garantire un più efficiente e trasparente riconoscimento delle qualifiche professionali, la direttiva n. 2013/55 ha introdotto una procedura elettronica di riconoscimento, la « tessera professionale europea» (art. 4bis), per le professioni individuate attraverso specifici atti della Commissione (che presentano un'elevata mobilità e per le quali è stato manifestato interesse: ad esempio, infermieri, medici, farmacisti, fisioterapisti, ingegneri ecc.).Va inoltre rammentato che la direttiva n. 2005/36 non fa venir meno il requisito della conoscenza della lingua (101), né «pregiudica l'applicazione dell'articolo 39.4» (102) TCE (attuale art. 45.4 TFUE): ciò non toglie che essa costituisca un veicolo ulteriore di apertura dell'impiego nelle pubbliche amministrazioni nazionali ai lavoratori cittadini di altri Stati membri, ben inteso entro i limiti fissati dalla giurisprudenza della Corte [...]».

