



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 46 del 9 maggio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

L'Adunanza plenaria si pronuncia in ottemperanza sulla questione del riconoscimento in Italia delle qualifiche professionali conseguite all'estero.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 22 aprile 2024, n. 6 – Pres. Maruotti, Est. Franconiero

Istruzione pubblica – Titoli di studio – Qualifiche professionali conseguite all'estero – Riconoscimento – Giudicato formatosi su sentenza della Adunanza plenaria - Giudizio di ottemperanza – Ordine al Ministero dell'istruzione e del merito di definire le domande di riconoscimento nel termine di trenta giorni.

L'Adunanza plenaria, pronunciando in sede di ottemperanza, ha ritenuto:

- a) che le misure organizzative adottate dall'Amministrazione in sede di esecuzione del giudicato inducano ad apprezzare la collaborazione istituzionale, volta ad evitare l'ulteriore proposizione di ricorsi nella materia in esame, ed a ritenere ragionevole la previsione formulata nei chiarimenti, in base alla quale le domande di riconoscimento dei titoli di qualificazione professionale acquisiti all'estero ai fini dell'abilitazione in Italia all'insegnamento dovrebbero essere definite in tempo utile per l'assegnazione degli incarichi di docenza per il prossimo anno scolastico;
- b) che per quanto riguarda invece i ricorsi in ottemperanza in decisione, deve constatarsi che le domande di riconoscimento presentate dalle ricorrenti non sono state ancora definite, malgrado la loro posizione qualificata, derivante dal giudicato a loro favore e che l'eventuale necessità di definire criteri o introdurre ulteriori strumenti per facilitare la definizione delle domande possano essere sempre devolute dalle ricorrenti alla cognizione dell'Adunanza plenaria, nella sede dell'ottemperanza, con gli strumenti di tutela previsti in caso di eventuali ulteriori ritardi;

c) di accogliere i ricorsi in ottemperanza e, per l'effetto, di ordinare al Ministero dell'istruzione e del merito di esaminare e definire le domande di riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero dalle ricorrenti, entro il termine di 30 giorni, decorrente dalla comunicazione della sentenza (1).

(1) I. – La pronuncia in rassegna è stata resa in sede di esecuzione di un giudicato formatosi sulla sentenza della medesima adunanza plenaria 28 dicembre 2022, n. 18 (in *Foro it.*, 2023, III, 335 nonché oggetto della News UM n. 9 del 2023) che ha definito la controversia ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p.a., individuando i presupposti del riconoscimento dei titoli abilitativi per lo svolgimento della professione di insegnante conseguiti in altro Stato UE.

La vicenda procedimentale e contenziosa si è sviluppata nei seguenti modi.

Con sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. III, 19 luglio 2019, n. 9587 è stata respinta la domanda di annullamento proposta dalla ricorrente avverso il diniego, opposto dal Ministero dell'istruzione, di riconoscimento dell'abilitazione conseguito dalla medesima in Bulgaria.

Le ragioni del diniego erano compendiate nell'affermazione secondo cui l'art. 13, comma 2, della direttiva n. 2013/55/UE prevede per i Paesi in cui la professione e la formazione non sono regolamentate (come in Bulgaria), che l'accesso alla professione e il suo esercizio sono consentiti ai richiedenti qualora questi nel corso dei precedenti dieci anni abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno.

Avverso la predetta sentenza la parte privata ha interposto appello e nell'ambito del relativo giudizio si sono innestati, prima, il deferimento e, successivamente, la citata pronuncia n. 18 del 2022.

Analoghe decisioni della plenaria erano state assunte in relazione ai titoli di studio rilasciati dalla Romania, si tratta delle sentenze 29 dicembre 2022, nn. 19 - 22 (in *Foro it.*, 2023, III, 335 nonché oggetto della News UM n. 11 del 2023).

Nelle predette decisioni l'adunanza plenaria ha rilevato il difetto di istruttoria della decisione ministeriale che non aveva accertato il livello delle competenze professionali complessivamente acquisite da ciascun soggetto richiedente il riconoscimento dell'abilitazione, all'esito del proprio percorso di studi in Italia e della successiva formazione professionale svolta, rispettivamente, in Bulgaria e in Romania. Ne era derivata, quindi, la declaratoria dell'obbligo dell'Amministrazione di:

i) esaminare "l'insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli", posseduti da ciascun interessato; non dunque a "prescindere" dalle attestazioni rilasciate dalla competente autorità dello Stato d'origine;

ii) procedere, quindi, ad "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 dalla legislazione nazionale", onde accertare se le stesse interessate abbiano o meno i requisiti per accedere alla "professione regolamentata" di insegnante, eventualmente previa imposizione delle misure compensative di cui al sopra richiamato art. 14 della direttiva n. 2005/36/CE.

Attivato il giudizio di ottemperanza, con ordinanza istruttoria 4 dicembre 2023, n. 17, la Plenaria ha chiesto al Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito di riferire sull'adozione di "*misure di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero*", con l'obiettivo di "*deflazionare l'arretrato accumulatosi presso gli uffici ministeriali – nel rispetto delle posizioni soggettive dei singoli interessati - e di contenere l'ingente contenzioso amministrativo sviluppatosi in materia*".

La relativa risposta del Ministero ha evidenziato il rafforzamento dell'organico della competente direzione generale (ovvero quella per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione), nonché la collaborazione, sulla base di una specifica convenzione, del Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche per le attività connesse al riconoscimento dei titoli di abilitazione all'insegnamento ovvero di specializzazione sul sostegno conseguiti all'estero, nell'istruttoria delle domande di riconoscimento, con l'obiettivo di definire tutte le posizioni soggettive dei richiedenti il riconoscimento del titolo estero entro il 30 giugno 2024.

Al termine dell'*iter* istruttorio avviato con il Ministero, l'Adunanza plenaria, in sede di esecuzione, ha pronunciato la decisione in rassegna, con la quale ha ordinato al predetto dicastero di esaminare e definire le domande di riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero dalle ricorrenti, nei termini indicati.

L'aspetto di maggiore interesse della decisione della plenaria n. 6 del 2024 risiede nella estensione delle misure attuative del giudicato *inter partes* a soggetti estranei che versano, però, nella medesima situazione giuridica e procedimentale della originaria ricorrente, tanto al dichiarato fine di prevenire l'insorgere di un contenzioso massivo.

II.- Per completezza, si consideri quanto segue:

a) sul perimetro soggettivo del giudicato in sede di ottemperanza si veda l'adunanza plenaria, 9 giugno 2016, n. 11 (in *Foro it.*, 2017, III, 186, n. VACCARI nonché oggetto della News US del 24 giugno 2016), in cui l'Adunanza plenaria approfondisce i temi del giudicato a formazione progressiva e delle sopravvenienze opponibili in sede di esecuzione di giudicato formatosi su interessi procedimentali, ponendosi nella logica dell'ordinamento multilivello e dell'obbligo del G.A. di esercitare la giurisdizione nel rispetto del diritto europeo e sovranazionale. Nella richiamata decisione è stato osservato che:

a1) gli effetti del giudicato sono limitati alle parti dell'originario giudizio di cognizione, sicché è inammissibile la proposizione del ricorso di ottemperanza (o, nel suo ambito, di un incidente di esecuzione), per dedurre la nullità di un provvedimento emanato da una amministrazione che non è stata parte del rapporto processuale definito con la sentenza irrevocabile di cui si chiede l'esecuzione;

a2) pur ammettendosi la figura del giudicato a formazione progressiva, nell'individuazione delle prescrizioni via via stabilite dalle sentenze che si succedono sulla res controversa, occorre considerare che il giudice amministrativo non può mai sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio di valutazioni discrezionali, al di fuori dei tassativi casi di giurisdizione di merito stabiliti dalla legge; conseguentemente, da un giudicato che abbia accertato la lesione di interessi procedurali – come nel caso di azione esercitata *ex artt. 30 e 117 c.p.a.* per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere al di fuori dei casi di esercizio vincolato del potere – deriva l'obbligo strumentale di portare a conclusione il procedimento e giammai quello finale di attribuzione del bene della vita sostanziale, posto che il giudicato non può incidere sui tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati e, in primo luogo, sui poteri non esercitati e fondati su presupposti fattuali e normativi diversi e successivi;

a3) premesso che, in linea generale, l'esecuzione del giudicato amministrativo di legittimità deve avvenire da parte dell'amministrazione secondo buona fede e senza che sia frustrata la legittima aspettativa delle parti alla stabile definizione del contesto procedimentale, ovvero mediante il ripristino retroattivo della situazione controversa per evitare che la durata del processo vada a scapito del vincitore, gli effetti del tempo e delle sopravvenienze (giuridiche e fattuali) sul giudicato amministrativo, pur esprimendo la ineluttabile contrapposizione fra naturale dinamicità dell'azione amministrativa ed effettività della tutela, trovano un punto di equilibrio nei seguenti principi:

I) la retroattività del giudicato non è assoluta, dovendo correlarsi alle circostanze del caso concreto ed alla consistenza dell'interesse legittimo coinvolto (pretensivo, oppositivo e procedimentale);

II) l'esecuzione del giudicato può trovare limiti solo nelle sopravvenienze di fatto e diritto antecedenti alla notificazione della sentenza divenuta irrevocabile; sicché la sopravvenienza è strutturalmente irrilevante sulle situazioni giuridiche istantanee, mentre incide su quelle durevoli nel solo tratto dell'interesse che si svolge successivamente al giudicato, determinando non un conflitto ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica medesima;

III) anche per le situazioni istantanee, la retroattività dell'esecuzione del giudicato trova un limite intrinseco e ineliminabile (che è logico e pratico, ancor prima che giuridico), nel sopravvenuto mutamento della realtà - fattuale o giuridica - tale da non consentire l'integrale ripristino dello status quo ante che semmai, ove ne ricorrano le condizioni, può integrare il

presupposto esplicito della previsione del risarcimento del danno, per impossibile esecuzione del giudicato, sancita dall'art. 112, comma 3, c.p.a.;

a4) le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, rese in sede di rinvio pregiudiziale interpretativo, hanno la medesima efficacia delle disposizioni interpretate e pertanto vincolano non solo il giudice che ha sollevato la questione, ma ogni altro organo (amministrativo o giurisdizionale) chiamato ad applicare le medesime disposizioni o i medesimi principi elaborati dalla Corte di giustizia;

a5) costituisce decisione abnorme – come tale ricorribile in Cassazione ai sensi dell'art. 111, u.c. Cost. per superamento del limite esterno della giurisdizione – la sentenza del giudice amministrativo che non abbia evitato la formazione, anche progressiva, di un giudicato in contrasto con il diritto dell'Unione europea (o con altre norme di rango sovranazionale cui lo Stato è tenuto a dare applicazione), quale risulti da una successiva pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea.

