



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News U.M. n. 9 del 26 gennaio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

L'Adunanza plenaria scioglie i dubbi circa la rilevanza dei titoli abilitativi conseguiti all'estero per l'accesso alla professione di insegnante. Il Ministero dell'istruzione non può prescindere dall'esame delle attestazioni rilasciate dalla competente autorità dello Stato d'origine. Da un lato, deve confrontare le competenze attestate da tali titoli e da tale esperienza e, dall'altro, assodare le conoscenze e le qualifiche richieste dalla legislazione nazionale, al fine di verificare se i soggetti interessati abbiano o meno i requisiti per accedere alla "professione regolamentata" di insegnante, eventualmente previa imposizione delle misure compensative previste dalla direttiva di settore.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 dicembre 2022, n. 18 – Pres. Maruotti, Est. Franconiero

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

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato enuncia i seguenti principi di diritto:

a) il Ministero dell'istruzione è tenuto ad esaminare "l'insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli", posseduti da ciascuna interessata; non dunque a "prescindere" dalle attestazioni rilasciate dalla competente autorità dello Stato d'origine;

b) il Ministero dell'istruzione è tenuto a 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 (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria ha definito i presupposti del potere di riconoscimento dei titoli abilitativi per lo svolgimento della professione di insegnante conseguiti in altro Stato UE.

Le correlate questioni erano state rimesse con ordinanza Cons. Stato, sez. VII, 1° luglio 2022, n. 5519 (oggetto della News US in data 2 agosto 2022) e con le altre coeve nn. 5520, 5521, 5522, 5523 e 5524.

La settima sezione aveva chiesto di chiarire:

- a) se il Ministero resistente possa *“prescindere”* dall'attestato rilasciato dalla competente autorità estera e quindi riconoscere il *“percorso di formazione”* seguito presso il Paese d'origine, sulla base del livello di competenza da esso ricavabile, e quindi *“soltanto previa verifica della durata complessiva, del livello e della qualità della formazione ivi ricevuta”*, fatta salva in ogni caso la possibilità imporre *“a tal fine specifiche misure compensative”*;
- b) se, nella direzione di un riconoscimento in concreto della formazione svolta all'estero, il *“riconoscimento sia doveroso (o anche solo possibile)”*, anche in mancanza dei requisiti previsti dal più volte citato art. 13, par. 1 e 2, della direttiva n. 2005/36/CE, e dunque dell'attestato di competenza o del titolo di formazione necessari per l'esercizio nello Stato di origine di una 'professione regolamentata', o in sua mancanza di un anno di esperienza professionale.

La risposta della Plenaria – la quale ha riunito i diversi appelli nei quali si sono innestati i singoli deferimenti – si è sintetizzata nel senso del difetto di istruttoria della decisione ministeriale che non accerti il livello delle competenze professionali complessivamente acquisite da ciascun soggetto richiedente il riconoscimento dell'abilitazione, all'esito del suo percorso di studi in Italia e della successiva formazione professionale svolta in Bulgaria. Ne è derivata la declaratoria dell'obbligo dell'Amministrazione di:

- c) esaminare *“l'insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli”*, posseduti da ciascuna interessata; non dunque a *“prescindere”* dalle attestazioni rilasciate dalla competente autorità dello Stato d'origine, come invece hanno ipotizzato le ordinanze di remissione;
- d) 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.

II. – La vicenda procedimentale e contenziosa si è così sviluppata:

- e) con sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. III, 19 luglio 2019, n. 9587 è stata rigettata la domanda di annullamento proposta dalla ricorrente in primo grado avverso il diniego, opposto dal Ministero dell'istruzione, di riconoscimento dell'abilitazione conseguito dalla medesima in Bulgaria;
- f) 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;
- g) 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 pronuncia di cui trattasi.

III. – L'iter argomentativo seguito dalla Adunanza plenaria – che ha dato risposta positiva ai quesiti – si è così articolato:

h) sull'orientamento della Corte di giustizia UE:

h1) la Corte di giustizia UE ha statuito, che anche in mancanza del titolo di formazione ottenuto presso lo Stato d'origine, l'autorità del Paese ospitante è tenuta ad accertare le competenze professionali comunque risultanti dalla documentazione presentata dall'interessato e a compararle con quella previste dalla legislazione interna per l'accesso alla professione;

h2) sulla base del richiamo alla propria giurisprudenza, formatasi sull'applicazione delle libertà di circolazione dei lavoratori e di stabilimento sancite agli artt. 45 e 49 TFUE, la Corte di giustizia ha affermato il principio secondo cui le autorità competenti del Paese ospitante *“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”* (Corte di giustizia UE, sez. VI, sentenza 8 luglio 2021, C-166/20, BB c. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, punto 34);

h3) la Corte ha inoltre precisato che il principio così enunciato è *“insito nelle libertà fondamentali sancite dal Trattato FUE”* e che esso, pertanto, *“non può perdere*

una parte della sua forza giuridica in conseguenza dell'adozione di direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi", poiché le disposizioni in esso contenute "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", e non già di porre le condizioni per "rendere più difficile il riconoscimento di tali diplomi, certificati ed altri titoli nelle situazioni da esse non contemplate" (Corte di giustizia UE, sez. VI, sentenza 8 luglio 2021, C-166/20, cit., punti 35 e 36);

i) sul regime del "riconoscimento automatico":

i1) all'attuazione delle medesime libertà fondamentali è ispirata la direttiva n. 2005/36/CE nel suo complesso;

i2) nel considerando 1 se ne enuncia il presupposto normativo e gli obiettivi perseguiti, nei seguenti termini: *"ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) del trattato, l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri è uno degli obiettivi della Comunità"; ed "essa comporta (per i cittadini degli Stati membri), tra l'altro, la facoltà di esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato, una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la relativa qualifica professionale";*

i3) se ne desume che, come il sistema automatico, anche quello generale di riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite in ciascun Paese membro, attraverso la verifica amministrativa dei titoli di formazione o delle attestazioni di competenza, è funzionale alla circolazione in ambito sovranazionale dei lavoratori e dei servizi, e nello specifico all'accesso alle 'professioni regolamentate', soggette cioè in base alla legislazione nazionale al possesso di una necessaria qualificazione, in condizioni di parità con i cittadini dello Stato ospitante;

i4) i due regimi di riconoscimento sono dunque complementari e teleologicamente ordinati al medesimo obiettivo;

j) sulla richiesta di documentazione che comprovi la necessaria qualificazione:

j1) nel sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali, la richiesta di documentazione che comprovi la necessaria qualificazione – consistente nei sopra citati titoli di formazione o delle attestazioni di competenza, o in alternativa di un'esperienza professionale

minima, rispettivamente ai sensi dei par. 1 e 2 del più volte menzionato art. 13 della direttiva n. 2005/36/CE – costituisce lo strumento attraverso il quale l'autorità competente di ciascuno Stato ospitante è posta nelle condizioni di svolgere la necessaria verifica sul possesso dei requisiti minimi per l'accesso alla 'professione regolamentata';

j2) l'attività istruttoria sulla base della documentazione a sua volta emessa dallo Stato di origine, secondo quanto previsto dall'art. 13, si ispira quindi ad una logica di semplificazione, funzionale a favorire la circolazione delle qualificazioni professionali in ambito sovranazionale, che trae il proprio fondamento nella 'fiducia reciproca' delle attestazioni di competenza di ciascuna autorità chiamata a cooperare per il funzionamento del sistema istituito con la direttiva;

j3) in ragione di ciò, la verifica dell'autorità del Paese ospitante ai fini del riconoscimento tende ad assumere i connotati dell'automatismo, coerenti con le esigenze di certezza del quadro regolatorio uniforme a livello nazionale e agli obiettivi di circolazione dei lavoratori e dei servizi perseguiti attraverso la direttiva;

k) sulla verifica in concreto delle competenze professionali acquisite:

k1) nella medesima ottica di favore non può dunque ritenersi esclusa, ma anzi deve ritenersi necessaria, una verifica in concreto delle competenze professionali comunque acquisite nel Paese d'origine dal richiedente il riconoscimento e della loro idoneità all'accesso alla 'professione regolamentata' in quello di destinazione;

k2) in altri termini, il riconoscimento tipizzato dalla direttiva n. 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 stabilendo regole e criteri comuni che comportino, nei limiti del possibile, il riconoscimento automatico di detti diplomi, certificati ed altri titoli"*, come enunciato dalla Corte di giustizia UE con specifico riguardo al regime di riconoscimento automatico, ma con valenza espansiva anche per il regime generale di riconoscimento, demandato ad una fase amministrativa di verifica dei percorsi di formazione e acquisizione delle necessarie competenze professionali seguiti dall'interessato in ciascun Paese UE;

l) nella prospettiva finora delineata, la mancanza dei documenti necessari ai sensi del più volte citato art. 13 della direttiva n. 2005/36/CE non può pertanto essere automaticamente considerata ostativa al riconoscimento della qualifica professionale acquisita in uno Stato membro UE, 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'.

IV. – Per completezza, si consideri quanto segue:

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

m1) 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”*;

m2) 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 richiama 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";

m3) 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: I) *"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";*

m4) 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";*

n) in dottrina:

n1) 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 [...]».

