

Pubblicato il 22/03/2021

N. 03511/2021 REG.PROV.COLL.

N. 05806/2020 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5806 del 2020, proposto da [REDACTED], rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Bonetti, Santi Delia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'Istruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; Ministero Universita' e Ricerca non costituito in giudizio;

***nei confronti***

[REDACTED] non costituito in giudizio;

***Sostegno Spagna***

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2021 il dott. Raffaele Tuccillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio la parte ricorrente chiedeva l'annullamento della nota n. 7106 del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione con la quale veniva rigettata l'istanza presentata da parte ricorrente per il riconoscimento del titolo conseguito in Spagna per l'esercizio della professione di docente e degli ulteriori atti indicati in ricorso.

Si costituiva l'amministrazione resistente chiedendo rigettarsi il ricorso.

2. Il ricorso deve trovare accoglimento nei termini di cui in motivazione.

Il Collegio ritiene di dover prendere le mosse dal d.m. n. 249/2010 recante *“Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”* che, all'art. 13 segnatamente, precisa come *“1. In attesa della istituzione di specifiche classi di abilitazione e della compiuta regolamentazione dei relativi percorsi di formazione, la specializzazione per l'attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità si consegue esclusivamente presso le università. Le caratteristiche dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, che devono prevedere l'acquisizione di un minimo di 60 crediti formativi, comprendere almeno 300 ore di tirocinio pari a 12 crediti formativi universitari e articolarsi distintamente per la scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado e secondo grado, sono definite nel regolamento di ateneo in conformità ai criteri stabiliti dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le associazioni nazionali competenti per materia. Ai corsi, autorizzati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, possono accedere gli insegnanti abilitati. [...] 3. I corsi sono a numero programmato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

*tenendo conto delle esigenze del sistema nazionale di istruzione e presuppongono il superamento di una prova di accesso predisposta dalle università'. 4. A conclusione del corso il candidato che supera con esito favorevole l'esame finale consegue il diploma di specializzazione per l'attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità'. 5. La specializzazione di cui al comma 4 consente l'iscrizione negli elenchi per il sostegno ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato ed a tempo determinato sui relativi posti disponibili?.*

2.2 Dalla normazione secondaria richiamata emerge come nelle more dell'istituzione di specifiche classi di abilitazione sul sostegno e della compiuta regolamentazione dei relativi percorsi di formazione, la specializzazione per l'insegnamento di sostegno in Italia si consegue esclusivamente presso le Università, mediante il superamento del TFA, i cui corsi sono a numero programmato in relazione alle esigenze del sistema scolastico nazionale, con accesso dunque subordinato al superamento delle apposite procedure selettive di tipo comparativo indette dai singoli atenei nazionali.

2.3 Come plasticamente evidenziato dal quinto comma della disposizione regolamentare richiamata è, pertanto, il (solo) possesso della specializzazione conseguita al termine dell'anzidetto percorso universitario, unitamente all'abilitazione all'insegnamento, a consentire l'iscrizione nelle specifiche graduatorie per il sostegno al fine dell'assunzione a tempo indeterminato ovvero a tempo determinato nonché, aggiunge il Collegio, a rendere altresì possibile la partecipazione alle procedure selettive ordinarie e straordinarie per l'assunzione a tempo indeterminato su posto di sostegno, così come si evince dai bandi dell'ultima tornata concorsuale di cui ai decreti del Ministero dell'Istruzione nn. 498 e 510 del 2020.

2.4 In altri termini, un conto è discorrere della professione regolamentata di docente, per il cui esercizio è richiesto il possesso dell'abilitazione all'insegnamento, riferita sia al diverso grado della scuola (infanzia, primaria, secondaria di primo e secondo

grado) sia alla classe di concorso (ove previsto, ossia nella scuola secondaria), fatta salva la possibilità di stipula di contratti a tempo determinato di supplenza in deroga a tale requisito, mentre altra e diversa questione è rappresentata dal peculiare insegnamento sul sostegno che richiede, oltre alla richiamata abilitazione su posto comune, il possesso di un titolo di specializzazione conseguibile soltanto presso l'Università, nei modi e nei termini precisati dal prefato d.m. n. 249/2010 e dalle discendenti disposizioni attuative.

3.1 Tanto premesso, ai fini dell'odierno giudizio occorre prendere in esame la specifica posizione della ricorrente che, già abilitata in Italia per l'insegnamento presso la scuola dell'infanzia, ha conseguito in Spagna, presso l'Università "Cardenal Herrera", il "*Curso Superior de Especialización en Asistencia alle Necesità Specifiche di Sostegno Educativo*". Successivamente, la stessa ha inviato apposita istanza di riconoscimento professionale al Ministero dell'Istruzione italiano, ai sensi delle direttive comunitarie nn. 2005/36/CE e 2013/55/UE, il quale, ha concluso il relativo procedimento amministrativo con un rigetto.

Il ricorso è fondato per le ragioni di seguito precisate.

4.1 A meritare accoglimento, con riferimento alla domanda di annullamento, è la censura con cui si contesta l'eccesso di potere dell'Amministrazione, seppur limitatamente alla sussistenza di un difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

Risulta evidente come, nel caso di specie, essendo la ricorrente abilitata all'insegnamento presso la scuola dell'infanzia in Italia, e non anche in Spagna, il sopravvenuto conseguimento del titolo universitario di specializzazione sul sostegno in tale Stato europeo non la legittima a domandare al Ministero dell'Istruzione spagnolo alcuna "*Acreditación*", non essendole riconosciuta la facoltà di svolgere la professione di docente in Spagna. Il provvedimento di rigetto gravato, per vero, si fonda sulla mancata allegazione alla domanda di riconoscimento di un'attestazione

che non può essere rilasciata alla ricorrente, mancando in tal senso i presupposti previsti dalla normativa comunitaria. La paventata carenza ai fini procedurali dell'”*Acreditación*” si risolve, pertanto, in una contestazione meramente formale da parte dell'Amministrazione, che oblitera la sostanza sottesa alla specifica posizione della ricorrente, pretendendo dalla stessa un adempimento probatorio materialmente e giuridicamente impossibile, posto che nessuna attestazione potrà mai essere rilasciata dalle competenti autorità straniere ad un soggetto che non risulta essere abilitato all'insegnamento in quel Paese membro dell'Unione Europea, così come invece chiesto dalle direttive nn. 2005/36/CE e 2013/55/UE.

4.2 In altre parole, essendo la facoltà di insegnare sul sostegno nel nostro ordinamento, fatti salvi i casi delle supplenze temporanee, rimessa al solo possesso di un titolo universitario di specializzazione, appare evidente come la stessa debba essere adeguatamente tenuta distinta dall'abilitazione a svolgere la professione di insegnante, rispetto alla quale costituisce un *quid pluris* e non già un *alter ego* o una fattispecie analoga.

4.3 Per quanto precede, l'unica sua possibilità di poter ottenere il bene della vita anelato, ossia quello di vedere riconosciuta la propria specializzazione e poter essere inserita negli specifici elenchi per il sostegno ovvero poter partecipare alle procedure concorsuali per i posti riservati a tale tipologia di insegnamento, risulta essere quella di chiedere il riconoscimento dello specifico titolo universitario conseguito in Spagna. In tal caso, tuttavia, la fattispecie non risulterebbe essere sussumibile nell'ambito della normativa europea che regola il riconoscimento professionale tra i Paesi membri, quanto piuttosto in quella che contempla la possibilità di riconoscimento di un titolo universitario conseguito in un altro Stato europeo, con conseguente applicazione, in luogo delle prefate direttive europee nn. 2005/36/CE e 2013/55/UE, del Trattato di Lisbona, così come recepito in Italia dalla legge n. 148/2002. Sul punto, occorre evidenziare come il nostro sistema risulti essere ancora

culturalmente influenzato dal concetto di “equipollenza”, inteso quale unica soluzione per ottenere il riconoscimento di un titolo universitario conseguito all'estero. Ad onta di tale tradizionale approccio metodologico, tuttavia, al Collegio preme precisare come l'art. 9 del richiamato disposto normativo abbia definitivamente abrogato la precedente procedura unica di equipollenza, dando così la stura ad un sistema di riconoscimento a geometrie variabili, influenzato dal diverso atteggiarsi, in concreto, dell'elemento teleologico. In un contesto di tal fatta, pertanto, il riconoscimento “finalizzato” recepito nel nostro ordinamento postula che sia l'Autorità competente che l'*iter* procedimentale da seguire siano differenti in relazione ai diversi scopi per cui il riconoscimento del titolo universitario può essere chiesto. Così, laddove il riconoscimento fosse necessario ai soli fini accademici, ad esempio allo scopo di proseguire gli studi in Italia, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 148/2002 sarebbero le singole le Università nazionali e le istituzioni AFAM ad essere competenti alla ricezione ed alla valutazione della domanda. Nel diverso caso in cui, invece, il riconoscimento del percorso di studi universitario completato all'estero sia necessario per essere utilizzato quale requisito di accesso a pubblici concorsi, a venire in rilievo sarebbe l'art. 5 della legge n. 148/2002, che effettua un espresso richiamo al regolamento di esecuzione. Quest'ultimo, adottato con d.P.R. n. 189/2009, all'art. 2 segnatamente, da leggersi in combinato disposto con l'art. 38 del d. lgs. n. 165/2001 (T.U.P.I.), radica la competenza in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica. Nell'ancora differente ipotesi in cui il riconoscimento del titolo universitario in questione fosse prodromico non già all'accesso al pubblico concorso ma soltanto ai fini dell'attribuzione del punteggio nella valutazione dei titoli dei candidati, la competenza sarebbe stavolta devoluta, ai sensi dell'art. 3 del richiamato d.P.R. n. 189/2009, al Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca. Quest'ultima norma, peraltro, non può non essere letta alla luce della sopravvenienza normativa rappresentata dal d.l. n.

1/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2020, con cui è stata disposta la soppressione del M.I.U.R. e la contestuale costituzione del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca, dovendosi pertanto fare riferimento a quest'ultimo in tema di riconoscimento di titoli universitari conseguiti all'estero, in quanto ormai distinto e separato ramo della pubblica amministrazione, con legittimazione, poteri e funzioni sue proprie in materia di università e ricerca.

4.4 Per quanto precede, appare evidente come il gravato provvedimento di rigetto, motivato sulla scorta della mera carenza dell'allegazione dell'"*Acreditación*", risulta essere viziato da eccesso di potere per difetto di motivazione, non essendo state rese note le ragioni di natura sostanziale che, con riferimento al caso di specie, ostano all'accoglimento dell'istanza. Quest'ultime, per vero, si appuntano sul mancato possesso dell'abilitazione all'insegnamento conseguita in Spagna, relegando l'"*Acreditación*" ad un mero elemento formale che, per quanto sopra già evidenziato, valorizzato oltremodo si tradurrebbe in un onere di allegazione impossibile per la ricorrente, non essendovi i presupposti per chiederne il rilascio.

4.5 Occorre comunque precisare come le considerazioni sin qui effettuate sono riferite alla specifica fattispecie in esame, potendo per vero essere estese esclusivamente a quei limitati casi in cui il docente che chieda il riconoscimento del solo titolo di specializzazione sul sostegno conseguito all'estero risulti essere già abilitato, per il nostro ordinamento, all'esercizio della professione di docente. Ciò invero può accadere sia nel caso in cui l'insegnante in questione abbia conseguito l'abilitazione in Italia, sia nella diversa circostanza in cui l'abbia invece ottenuta in un Paese europeo, con conseguente suo riconoscimento da parte del Ministero dell'Istruzione italiano, sulla scorta di quanto previsto dalle direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE.

4.6 Tale precisazione risulta essere di estrema importanza poiché non può escludersi in radice che le autorità spagnole rilascino effettivamente un’*“Acreditación”* nella quale facciano riferimento, oltre all’abilitazione all’insegnamento spagnola, anche alla facoltà di insegnare su posto di sostegno. Tuttavia, tale circostanza non si pone in contrasto con le conclusioni cui è giunto questo Collegio, atteso che tale peculiare fattispecie differisce sensibilmente da quella oggetto di delibazione nell’odierno giudizio, posto che ad essere determinante è il fatto che in tal caso il soggetto che chiede, ed ottiene, l’attestazione professionale dal Ministero spagnolo, è un docente abilitato all’insegnamento in Spagna, rispettando i requisiti previsti dalla normativa nazionale di quel Paese per poter svolgere detta professione sia sul posto comune che sul sostegno. In tal senso, l’autorità competente spagnola rilascia la prescritta attestazione al fine di certificare il possesso dell’abilitazione professionale in capo all’istante e non già la mera titolarità di un titolo di studio. In tale specifica ipotesi, ovviamente, un diniego del Ministero italiano motivato come nel provvedimento gravato sarebbe legittimo, atteso che la mancata allegazione dell’*“Acreditación”* alla domanda di riconoscimento della professione di docente conseguita in Spagna, costituirebbe un *vulnus ex se* idoneo a determinare il rigetto dell’istanza, per carenza di uno dei requisiti previsti dalla normativa comunitaria ed in ossequio al principio dell’autoresponsabilità. Tuttavia, tale specifico caso deve necessariamente essere tenuto distinto dalla fattispecie sottesa all’odierno giudizio, dove l’istante rappresenta di essere già abilitato in Italia e, pertanto, può soltanto chiedere il riconoscimento del titolo universitario di specializzazione conseguito all’estero, il cui possesso deve ritenersi essere sufficiente per l’accesso all’insegnamento sul sostegno, previo perfezionamento del riconoscimento dell’equipollenza di tale titolo universitario con quello all’uopo richiesto dalla normativa italiana, in ossequio a quanto previsto dalla Convenzione di Lisbona e della discendente legge n. 148/2002 con cui è stata recepita, e non già a quanto sancito con le direttive comunitarie in



materia di riconoscimento professionale, che non risultano applicabili al caso di specie.

Sul punto tuttavia il provvedimento non appare completamente e chiaramente motivato.

5. Considerata la novità e la peculiarità delle questioni trattate sussistono eccezionali motivi per compensare integralmente le spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Raffaele Tuccillo, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Raffaele Tuccillo**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Sapone**

IL SEGRETARIO