

B&Z Società tra Avvocati s.r.l.
Sede legale Via Sircausa, 5 - 03036 – Isola del Liri (FR)
C.F. e Partita Iva 03021460609
Pec: avv.b.z.srl@pec.it - email: societabzavvocati@gmail.com
Iscritta al CCIAA Frosinone Numero REA FR – 194494
Capitale sociale euro 10.000,00

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Sede di Roma

Ricorso

Per **BONANNI VERONICA**, nata a Cassino il 01.07.1983, c.f.*BNNVNC83L41C034R*, rappresentata e difesa, giusta procura in calce dalla società tra avvocati “*B&Z Società tra Avvocati s.r.l.*”, sede legale Via Siracusa 5 - 03036–ISOLA DEL LIRI (FR) C.F. e Partita Iva 03021460609 Pec: avv.b.z.srl@pec.it - iscritta al CCIAA Frosinone Numero REA FR – 194494 Capitale sociale euro 10.000,00 giusta procura in calce ed espressa designazione degli avvocati Antonio Rosario Bongarzone*BNG NNR 65E08 I838T* e Paolo Zinzi, *ZNZPLA88L16D810T* con cui elettivamente domicilia come in indirizzo telematico cui elettivamente domiciliano come in indirizzo telematico e presso e nello studio dell'avv. Antonio Talladira in Roma (RM) Via Buccari, 11.

I difensori dichiarano, ai sensi dell'art. 176 c. 2 c.p.c., di voler ricevere le comunicazioni presso il proprio numero di fax 0776809862 o indirizzo di posta elettronica pec:

avvantoniorosario.bongarzone@pecavvocatifrosinone.it

avv.paolozinzi@pecavvomaticassino.it

antoniotalladira@ordineavvocatiroma.org

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università' e della Ricerca, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it ;

Usr Lazio, in persona del direttore Generale pro-tempore,

rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura dello Stato di Milano ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

- Resistente

**PER L'ANNULLAMENTO PREVIA CONCESSIONE
DI IDONEI PROVVEDIMENTI CAUTELARI**

- dei provvedimento del'Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, Direzione Generale, prot. 19982/19.07.2019 e 26573/24.07.2019 notificati in data 24.07.2019 a mezzo posta elettronica, a mezzo dei quali l'Amministrazione resistente ha comunicato la l'esclusione di parte ricorrente dalla Graduatoria di merito D.D. 85/2018 per la classe di concorso A01 Arte e immagine;

- nonché dell'Avviso n. 5636 del 02.04.2019 a firma del Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in data 02.04.2019 con nota m_pi.AOODGSOV.REGISTRUO UFFICIALE.U.0005636

nonché di ogni altro atto presupposto conseguente o comunque connesso;

- e per la declaratoria in via cautelare mediante qualsiasi provvedimento cautelare ritenuto opportuno

- del diritto del ricorrente alla riammissione alla procedura concorsuale indetta con DDG 85/2018;

- della conseguente validità dei titoli di abilitazione all'insegnamento sia per la specifica classe di concorso materia sia per classi di concorso sostegno, conseguiti all'esito di percorsi abilitanti seguiti da parte istante presso le Università rumene ed il cui percorso è stato ritenuto

valido – dall'autorità competente rumena - per l'esercizio della professione di docente in Romania anche ai fini del concorso indetto con DDG 85/2018;

- del diritto del ricorrente ad ottenere il riconoscimento dei titoli di abilitazione conseguiti nello Stato membro dell'Unione Europea.

- Per la condanna in forma specifica delle Amministrazioni intime al reinserimento del ricorrente nelle graduatorie regionali di merito ovvero alla riammissione del ricorrente al concorso indetto con DDG 85/2018.

- Con riserva di agire in separato giudizio per il risarcimento di tutti i danni.

IN BREVE

a) L'istante è cittadino Italiano, che dopo aver conseguito il Diploma di Laurea in Italia, ha frequentato percorsi di abilitazione all'insegnamento per la scuola pre-universitaria in Romania (Cd. Formazione Mista - cfr. Direttiva 2005/36CE);

b) **In particolare, parte ricorrente, come evidenziato nella tabella di inserita in seguito:**

preliminarmente, dopo aver conseguito il Diploma di Laurea in Italia, ha ottenuto in Romania il certificato di equipollenza degli studi effettuati in Italia a quelli rilasciati in Romania,

successivamente ha superato, in Romania, il percorso di abilitazione all'insegnamento conseguendo il Livello I e il Livello II di formazione psicopedagogica in Romania.

E', pertanto, in possesso del livello di qualifica e dei

titoli di studio e di formazione necessari per lo svolgimento, in Romania, della professione di docente, conferiti dal possesso congiunto:

- del titolo di laurea che consente l'accesso a classi di concorso (**conseguito in Italia e dichiarato equipollente in Romania**): ed invero il ricorrente, in Italia, è già in possesso di titolo di studio che consente l'accesso a classi di concorso ai sensi del Dpr 19/2016 e del Dm 259/2017;

- dei livelli I e II di qualifica psicopedagogica (**conseguiti in Romania**).

Il percorso di studi, effettuato da parte ricorrente in Romania, comprende l'acquisizione di 120 Crediti Formativi.

In Italia, le procedure di abilitazione (Tfa) è pari a 60 crediti formativi.

In Romania, l'istante ha conseguito oltre 120 CFU.

c) La Romania, mediante i certificati di abilitazione cd. "Adeverentia", rilasciati all'istante, ha attestato il livello di qualifica del ricorrenti e la possibilità dello stesso di esercitare la professione di docente in Romania.

Con ordinanza n. 5414/2016 emanata dal Ministero rumeno dell'Educazione Nazionale e della Ricerca Scientifica della Romania, inerente le metodologie di rilascio dei certificati professionali dei docenti, **i laureati, che hanno conseguito il livello I e II del programma psicopedagogico**, hanno il "*..diritto di occupare dei posti all'insegnamento preuniversitario obbligatorio e secondario superiore, postliceale e superiore...*" (così l'ordinanza n. 5414/2016 del Ministero dell'Educazione Rumeno).

In tale condizione soggettiva si trova parte ricorrente

che, quindi, ha il diritto di occupare posti all'insegnamento pre-universitario obbligatorio e secondario superiore, post-liceale e superiore in Romania;

d) I titoli necessari per lo svolgimento della professione di docente, in Romania, **in possesso del ricorrente**, sono stabiliti e confermati da atti ufficiali delle Istituzioni Scolastiche rumene:

d.1) con nota prot. 76921/13.06.2017 il Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione Rumeno, Corina Marin, ha precisato che i laureati che hanno maturato almeno 30 crediti e conseguito il certificato di Livello I possono insegnare in Romania.

Così testualmente:” *...i laureati degli studi accademici i quali hanno maturato al minimo 30 crediti trasferibili del programma di formazione psicopedagogica e conseguito il certificato conclusivo livello I (iniziale) che conferisce ai medesimi il diritto di occupare un posto didattico nell'insegnamento preaccademico obbligatorio (prescolastico, primario e secondario di primo grado); con la maturazione di 30 crediti al minimo dei moduli psicopedagogici nella specializzazione conseguita con il diploma di laurea, riconosciuto con il Certificato di riconoscimento degli studi, registrato al Centro Nazionale di asseverazione ed equipollenza degli Studi ..(omissis)... si conferisce al sig. ...(omissis) il diritto d'insegnare ...(omissis) .. nell'insegnamento obbligatorio della Romania...*”;

d.2) Con nota prot. 85.310/14/11/2017 il Segretario di Stato di Bucarest, Ariana Oana Bucur, ha ribadito che il

superamento della formazione psicopedagogica (Livello I e Livello II) abilita all'insegnamento pre-accademico in Romania.

Così testualmente: "... il superamento della formazione psicopedagogica nel dominio specificato nel certificato rilasciato dal Centro Nazionale di Asseverazione ed Equipollenza dei Diplomi conferisce al titolare il diritto d'insegnare nell'insegnamento preaccademico, sul territorio della Romania; ... (omissis) ... La direttiva (NDR 2005/36/CE (non ha per oggetto il riconoscimento, da parte degli stati membri, delle decisioni di riconoscimento disposte in forza della relativa decisione degli altri Stati Membri...".

d.3) Il diritto all'insegnamento nella scuola pre-universitaria in Romania è attestato **espressamente nei certificati di abilitazione (Adverentia) rilasciati al ricorrente** dal Ministero dell'Educazione in Romania.

Così testualmente **nei certificati di abilitazione rilasciati dal Ministero dell'Educazione della Romania a parte istante:** "...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 il n. ... (omissi) ... conferisce al sig. (omissis) ..., il diritto all'insegnamento nel campo della (omissis), nella scuola preuniversitaria di Romania...".

d.4) Lo stesso Ministero Rumeno nella corrispondenza intercorsa con il Ministero resistente, afferma quanto segue: "Italians that have an Italian academic training (equaled by

CNRED) and Romanian pedagogical training can teach in publis schools In Romania”.

d.5) Il diritto all’esercizio della professione di insegnante, in Romania, dato dal congiunto possesso del titolo di laurea italiano e dal completamento del percorso di *formazione psicopedagogica di livello I e II in Romania* è espresso anche dalla ulteriore Nota nr. 10457M/15.01.2019 del Ministero dell'Educazione Nazionale della Romania.

Nella stessa si afferma che: “...In base all’attestato di riconoscimento rilasciato da CNRED e dei certificati/attestati di compimento dei programmi di formazione psicopedagogica livello I e II, Lei ha il diritto di partecipare ai concorsi per occupare le posizione di docenti/cattedre vacanti/riservati nell’istruzione secondaria, di essere assunta come personale docente qualificato e di insegnare la disciplina/le discipline dal settore per cui è stato effettuato il riconoscimento degli studi, in linea con Il Centralizzatore per le discipline di insegnamento, i campi e le specializzazioni, nonché le prove di concorso, per l’inquadramento del personale docente dell’istruzione secondaria...”

d.6) La posizione del Ministero dell'Educazione Rumeno è espressa anche in comunicazioni inviate in risposta ad istanze di privati cittadini.

In particolare nel rispondere a specifica istanza avanzata dalla prof.ssa Ventimiglia Anna di Monteforte il Ministero Rumeno afferma a chiare lettere che: “..La laurea in *formazione psicopedagogica nel campo specificato nell’attesto rilasciato dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi* conferisce il diritto d’insegnare

nell'insegnamento preuniversitario sul territorio della Romania"

- La laurea in formazione psicopedagogica nel campo specificato nell'attestato rilasciato dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania
- Quindi, tenendo conto dagli studi compiuti, ai sensi delle disposizioni dalla metodologia sopramenzionata anteriormente, in Romania, nell'insegnamento secondario di primo grado (livello 2 ISCED) e nell'insegnamento di secondo grado (livello 3 ISCED) della Romania, per i gruppi di età menzionati, Lei soddisfa le condizioni di studi per insegnare *educazione musicale e musica strumentale (flauto)*.

e) In perfetta coerenza, con il diritto all'insegnamento in Romania, il Ministero dell'Istruzione, ha emesso **due distinti decreti di riconoscimento** in favore di docenti italiani che avevano conseguito in Italia il titolo di laurea ed in Romania il programma di formazione psico-pedagogica.

f) **Su tali presupposti**, ai sensi del Decreto Legislativo n. 206/2007, i ricorrenti hanno chiesto il riconoscimento del titolo di insegnamento rumeno al MIUR.

f) Ma inopinatamente, il Miur, con la nota oggi impugnata e con i provvedimenti individuali parimenti impugnati che la recepiscono sostiene che il Ministero rumeno avrebbe affermato che: "... *l'attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali per i cittadini che hanno studiato in Romania, al fine di svolgere attività didattiche all'estero, può rilasciato al richiedente, solo nel caso in cui quest'ultimo ha conseguito in Romania sia studi di istruzione superiore/post secondaria sia studi universitari*

e quindi che il Diploma di Laurea in quanto conseguito in Italia non costituisce titolo per il rilascio dell'attestato rumeno di conformità degli studi con le disposizioni della direttiva 2005/36 CE.

e in conclusione che la formazione svolta dai cittadini italiani non è riconosciuta dalla competente autorità rumena e quindi non

può essere riconosciuta dal MIUR in quanto non riconosciuta dalla competente autorità Rumena....”.

La nota è illegittima per le seguenti ragioni:

a) Numerosi atti ufficiali dell'autorità rumena competente, in precedenza dettagliatamente richiamati, attestano che il possesso del diploma di laurea conseguito in Italiane, ritenuto equipollente dall'autorità rumena unitamente al possesso dei Nivel I e Nivel II conseguiti in Romania abilitano all'esercizio dell'insegnamento pre-universitario in Romania.

Parimenti la nota del Ministero dell'Educazione della Romania, prot. 40527 del 19.11.2018 a firma del Direttore Generale del Ministero dell'Educazione – Corina Marin, **successiva alla nota del n. 5414/2016 del 4 ottobre 2016 menzionata nell'atto impugnato**, in risposta alla specifica richiesta del Ministero dell'Istruzione Italiano precisa che: *“...Il possesso del certificato che attesta il completamento del programma psicopedagogico livello I e II (Adeverintia de absolvire a programului de studii psihopedagogice nivelul I si II) è una condizione necessaria e sufficiente per avere la qualifica professionale di insegnante in accordo alla Direttive 2005/36/EC....(omissis...)...”*

L'affermazione è chiara: i titoli conseguiti, in Romania, dai ricorrenti sono non solo necessari, ma anche sufficienti, all'esercizio della professione regolamentata di docente.

b) Inoltre le Adeverentia (i certificati di abilitazione rilasciati a ciascun candidato”), in ragione del **principio di specialità e del principio di temporalità** in quanto rilasciate in data successiva alla nota del 4.10.2016 del governo

rumeno oltreché individualmente ai ricorrenti non sono state confutate, revocate o annullate da alcun organo competente rumeno e quindi, in difetto di espressa revoca, sono certamente da ritenersi, anche per il governo rumeno valide.

c) **Le valutazioni del governo rumeno richiamate nell'avviso del 4.4.2019 e recepite nei provvedimenti di rigetto oggi impugnati, si pongono, se interpretate come fatto dal MIUR, in contrasto con le previsioni della direttiva 2005/36 CE e del Decreto Legsl. 206/2007 nonché con i principi della libertà di stabilimento (art. 49 TUE), del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 4, par 3 TUE, e del principio di parità di trattamento tra cittadini europei.**

In ogni caso, la loro erroneità non esimerebbe il governo italiano dall'effettuare autonome valutazioni in conformità con la Direttiva 2005/36/EC e con la normativa di recepimento interna;

c) Il decreto legsl. 206/2007 (in attuazione dell'art. 14, paragrafo I Direttiva 2005/36/CE) **impone** allo Stato italiano l'attuazione di **misure compensative** che, nel caso in esame non sono state attivate in alcun modo;

d) La nota inoltre è viziata infine per disparità di trattamento e violazione del legittimo affidamento ingenerato dalla pubblicazione da provvedimenti di riconoscimento di titoli di formazione conseguiti in Romania da cittadini italiani che hanno completato, in Italia, il percorso di Laurea.

La condotta del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è illegittima anche sotto l'aspetto della violazione del *"dovere di coerenza nella condotta imposto dal principio nemo potest venire contra factum proprium"*.

I provvedimenti di riconoscimento dei titoli di formazione psicopedagogica conseguiti in Romania da cittadini italiani che hanno conseguito, in Italia, il diploma di Laurea, hanno ingenerato un **incolpevole affidamento della situazione di fatto e di diritto creata dall'accoglimento delle istanze rese in favore della prof.ssa Marisi e del Prof. Abate.**

Sul sostegno.

La nota a firma del Direttore Generale Corina Marin afferma che *"In Romania, per occupare le funzioni di insegnamento dell'Istruzione Speciale, oltre alle condizioni sopra citate, il docente deve fornire prova di partecipazione a un tirocinio di formazione teorica e pratica in educazione speciale. Questo tirocinio.... Attesta le competenze acquisite per insegnare in ambito dell'educazione speciale.."*.

Il ricorrente, dopo aver presentato domanda di riconoscimento del titolo estero ha presentato domanda di partecipazione al concorso indetto con DDG 85/2018.

Ha così superato le prove concorsuali ed è stato inserito nella graduatoria regionale di merito per le seguenti classi di concorso A01 per la Regione Lazio.

FATTO

1) Parte ricorrente è un docente precario presso il Miur che ha conseguito, in Italia, il diploma di Laurea;

2) Successivamente – dopo formale istanza il Ministero dell'Educazione della Romania ha riconosciuto il livello di qualifica conseguito in Italia costituito dal diploma di Laurea consentendo l'ingresso ai Nivel.

Il tutto come di seguito analiticamente indicato:

Bonanni Veronica					
Percorso di studi di Laurea conseguito in Italia	Percorso psicopedagogico Romania - Nivel I(allegato)	Percorso psicopedagogico Romania - Nivel II(allegato)	Classi di concorso	Classe di concorso sostegno richiesta	Percorso psicopedagogico sostegno Romania(allegato)
Laurea magistrale in Architetture Ingegneria edile conseguita in data 19.07.2011	Percorso terminato nella sessione di aprile 2017Adverintia n. 1361 del 24.07.2017 (allegato)	Percorso terminato nella sessione di luglio 2017Adverintia n. 1538 del 03.10.2017 (allegato)	A01, A60, A16, A17, A37, A47	-	-

Il Ministero dell'Educazione della Romania ha infatti autorizzato il ricorrente a frequentare il corso psicopedagogico valido per l'insegnamento in Romania sia su posto comune che su posto sostegno;

3) Il percorso formativo, dunque, si è sviluppato in due distinti Stati membri dell'Unione europea:

- il primo periodo in Italia ed ha portato al conseguimento del Diploma di Laurea;
- il secondo periodo, in Romania, ed ha portato al conseguimento del percorso di formazione psicopedagogica.

4) Il Ministero dell'Educazione della Romania ha formalmente ed ufficialmente valutato l'istanza di riconoscimento del diploma di Laurea conseguito in Italia ritenendolo titolo utile all'accesso del *ciclo di studi*

programma di formazione psicopedagogica.

Così testualmente: "...In base alle disposizioni dell'Omect n. 4022/2008 con le successive modifiche ed integrazione e dell'Omecs n. 6121/2016, si attesta che il diploma di studi(omissis), rilasciato dall'Università degli Studi ...(omissis), Repubblica Italiana, (omissis) consente l'accesso all'istruzione universitaria romena accreditata, ciclo di studi programma di formazione psicopedagogica, nelle condizioni stabilite dalla legge per i cittadini romeni..."

In forza di tale riconoscimento il ricorrente ha avuto accesso e svolto un percorso psico-pedagogico, in Romania, costituito dal Nivel 1 e Nivel 2 del D.P.P.D. di formazione psicopedagogica che hanno frequentato e superato;

Ha così conseguito il diritto di occupare posti didattici nell'istruzione pre-universitaria obbligatoria rumena per le seguenti ragioni:

- il superamento di trenta crediti formativi riferiti al **Nivel 1** conferisce il diritto di occupare, in Romania, un posto didattico nell'**istruzione pre-scolastica, primaria e ginnasiale**, consentendo al ricorrente il diritto di insegnare nella scuola media di primo grado;

- il superamento di trenta crediti formativi riferiti al **Nivel 2** conferisce il diritto di insegnare nell'**istruzione liceale, post-liceale e superiore** (corrispondente alla scuola secondaria di secondo grado), fascia di età dei discenti dai quindici ai diciotto anni;

5) L'odierna parte ricorrente è in possesso quindi:

- a) del diploma di laurea conseguito in Italia;

- b) del titolo di studio psico-pedagogico conseguito

in Romania (Nivel I e Nivel II).

I Nivel consentono loro l'esercizio della professione di docente, in Romania, per la scuola primaria e per la scuola secondaria.

In conclusione parte istante ha conseguito il titolo di studi richiesto, dalla Romania, per lo svolgimento della professione di docente nello Stato Membro.

6) Il possesso di un titolo abilitante all'esercizio della professione di insegnante in Romania è attestato dal Ministero dell'educazione della Romania che ha, infatti, rilasciato ad ogni ricorrente il relativo certificato di abilitazione –la cd. “Adeverinta”.

7) Nella “ Adeverinta” viene, infatti, certificato 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 il n. 86086/01.02.2017/A.I. e rilasciato il 07.02.2017 con il n. 93593**conferisce alla sig.ra Bonanni Veronica ... il diritto all'insegnamento nel campo della Architettura, nella scuola preuniversitaria di Romania...”*.

Pertanto il Ministero dell'Istruzione della Romania ha rilasciato un attestato nel quale è affermato, testualmente, che il docente può svolgere la professione regolamentata in Romania:“...La laurea in formazione psicopedagogica nel campo specificato nell'attestato rilasciato dal Centro Nazione di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento

preuniversitario, sul territorio della Romania...”

8) Pertanto il Ministero dell’Istruzione della Romania ha rilasciato un attestato nel quale è affermato, testualmente, che il docente può svolgere la professione regolamentata in Romania: “....La laurea in formazione psicopedagogica nel campo specificato nell’attestato rilasciato dal Centro Nazione di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi conferisce il diritto d’insegnare nell’insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania...”

9) Il percorso di studi, effettuato da parte ricorrenti in Romania, comprende l’acquisizione di 120 Crediti Formativi oltre i crediti acquisiti per il sostegno;

10) In Italia, il percorso di abilitazione (Tfa) è pari a 60 crediti formativi.

11) Dopo aver ottenuto, in Romania, il titolo di abilitazione per lo svolgimento della professione regolamentata di docente, ha avanzato al Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca in Italia, formale domanda di riconoscimento del titolo per le specifiche classi di concorso ai sensi del D.Lgs 206/2007;

12) Il Miur, con provvedimenti di esclusioni dal concorso comunicati a mezzo mail e privi di numeri di protocollo ha così escluso il ricorrente dal concorso:

I provvedimenti impugnati prevedono quanto segue.

Così si legge in tutti i provvedimenti: “Considerato che, all’esito dell’accertamento svolto dall’Ufficio Territoriale di Roma, la candidata Bonanni Veronica risulta priva del titolo di accesso previsto dal suddetto DDG 85/2018 per la classe di concorso A01 Arte e Immagine nella scuola secondaria di II

grado, ossia dell'abilitazione; (come da nota Miur prot. 5636 del 02.04.2019) ex art. 3 comma 7 del DDG 85 del 01.02.2018, la candidata Bonanni Veronica nata il 01.17.1983 (FR), è esclusa dalla procedura concorsuale per la classe di concorso A01..."

13) **I provvedimenti oggi impugnati richiamano espressamente la nota del 02.04.2019 (oggi impugnata unitamente ai provvedimenti di rigetto che ad essa fanno riferimento), e affermano l'impossibilità di procedere al riconoscimento dei titoli conseguiti in Romania in ragione della nota Miur 5636/2019.**

In particolare così si legge nell'avviso recepito nei singoli provvedimenti di rigetto:

"Con il presente Avviso si intende fornire chiarimenti e informazioni ai cittadini italiani che hanno concluso, in Romania, 1 percorsi denominati "Programului de studii psihopedagogice, Nivei I e Nivei II" e ne hanno chiesto il riconoscimento in Italia.

Questa Amministrazione, prima di procedere alla valutazione della formazione svolta, ha provveduto alla verifica della sussistenza dei presupposti giuridici per il riconoscimento professionale di tali titoli ai sensi della Direttiva 2013/55/UE, sia ai fini della specializzazione nel sostegno sia nelle altre discipline.

Si premette che l'Italia, in qualità di Stato membro dell'Unione Europea, si muove esclusivamente all'interno di prescrizioni normative comunitarie, pertanto questa Amministrazione può riconoscere la formazione conseguita dai cittadini comunitari in Romania, solo nel rispetto delle condizioni espressamente previste dalle fonti normative che, in qualsiasi provvedimento amministrativo, devono essere citate.

Presupposto e condizione per ottenere il riconoscimento è possedere una qualifica professionale che, in base alle norme del Paese ove è stata conseguita, ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. n. 20612007, consenta l'esercizio della professione di docente abilitato all'insegnamento (Formazione Regolamentata).

Il riconoscimento può essere richiesto per gli insegnamenti per i quali l'interessato sia legalmente abilitato nel Paese che ha rilasciato il titolo e può essere ottenuto a condizione che tali insegnamenti trovino corrispondenza nell'ordinamento scolastico italiano, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2, del citato decreto legislativo n. 20612007.

Il riconoscimento della professione di docente non è coperto dal regime del "riconoscimento automatico", ma da quello del "Sistema Generale", che prevede la valutazione della formazione attraverso l'analisi comparata dei percorsi formativi previsti nei due Stati Membri coinvolti.

L'articolo 13, comma 1 della Direttiva prevede espressamente 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 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".

A tal proposito è stata esaminata l'ordinanza del Ministero rumeno dell'educazione nazionale e della ricerca scientifica n. 5414/2016 del 4 ottobre 2016, riguardante la metodologia da utilizzare per il rilascio dell'Attestato di conformità degli studi con

le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Dopo aver constatato l'esistenza di due diversi certificati rilasciati dal Ministero rumeno, uno attestante la conformità alla Direttiva, e l'altro che attesta esclusivamente il compimento di un programma di formazione psicopedagogica, questa Amministrazione ha avviato a partire dal 2016 una interlocuzione istituzionale con il suddetto Ministero, che si è conclusa nel novembre 2018 con l'invio di una Nota ufficiale a firma del Segretario di Stato rumeno per l'educazione nazionale e la ricerca scientifica.

Tale nota chiarisce in maniera definitiva che "il possesso del certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente al fine di ottenere la qualifica professionale di docente in Romania", precisando che "considerato che in Romania il diritto di insegnare nell'istruzione pre-universitaria è condizionato dal conseguimento del percorso di formazione psicopedagogica nella specializzazione ottenuta attraverso il diploma di studio, il possesso dell'attestato/certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costituisce condizione necessaria al fine di ottenere la qualifica di insegnante, ma non altresì sufficiente, essendo la condizione principale aver conseguito gli studi post liceali o universitari in Romania". Inoltre, il Ministero

rumeno specifica che "l'attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali per i cittadini che hanno studiato in Romania, al fine di svolgere attività didattiche all'estero, si rilascia al richiedente, solo nel caso in cui quest'ultimo ha conseguito in

Romania sia studi di istruzione superiore/post secondaria sia studi universitari".

Il Ministero rumeno dichiara che "secondo il Decreto governativo n.918/2013, i programmi per la formazione degli insegnanti non forniscono un livello di qualifica perché hanno l'obiettivo di sviluppare e certificare le competenze specifiche per l'occupazione di insegnante".

E' pertanto evidente che la formazione svolta dai cittadini italiani non è riconosciuta dalla competente autorità rumena "Ministerul Educatiei Na\jonale i Cercetarii tiintifice - Directia Generala Resurse Umane i Retea colara Nationala", e di conseguenza non può essere riconosciuta dal MIUR.

Infine, per quanto riguarda le richieste di riconoscimento specifiche per il sostegno, si informa che sia la Legge di istruzione nazionale rumena n. 1/2011 sia la suddetta nota esplicativa inviata dal Ministero de/l'educazione nazionale rumeno, chiariscono che tale insegnamento rientra in Romania nell'ambito de/l'educazione speciale, in apposite scuole speciali, e non nelle classi comuni come avviene in Italia. Non vi è pertanto corrispondenza con l'ordinamento scolastico italiano che prevede che gli alunni con bisogni educativi speciali studino nelle classi comuni con il supporto de/l'insegnante di sostegno e non frequentino, come avviene invece in Romania, scuole speciali a loro dedicate.

Si precisa a tal proposito che nell'ordinamento scolastico italiano il sostegno è una specializzazione che si può ottenere solo in seguito all'acquisizione di una abilitazione in una specifica disciplina.

Oltre all'interlocuzione con il Ministero Rumeno, l'Amministrazione in data 11 maggio 2018 ha richiesto specifico

parere di merito al CIMEA, Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche e membro della rete NARIC (National Accademie Recognition Information Centres) dell'Unione Europea il quale, sentiti i colleghi rumeni della rete, ha chiarito che la qualifica attestata dal Ministero rumeno agli italiani ad esito di apposito corso di formazione psicopedagogica, "Adeverinta", "è condizione necessaria ma non sufficiente al fine dell'esercizio della professione di insegnante".

Sulla base di ulteriore documentazione prodotta dal Ministero rumeno a seguito del quesito da parte della scrivente Direzione, il CIMEA, con nota del 7 gennaio 2019, ribadendo quanto già in precedenza affermato, ha confermato che per il rilascio dell'Attestato di conformità, le autorità rumene tengono "altresi conto del luogo dello svolgimento degli studi e della formazione", ossia se gli studi e la formazione siano stati compiuti in Romania.

Alla luce di quanto sopra esposto questa Direzione Generale comunica che i titoli denominati "Programului de studii psihopedagogice, Nivelul I e Nivelul II conseguiti dai cittadini italiani in Romania non soddisfano i requisiti giuridici per il riconoscimento della qualifica professionale di docente ai sensi della Direttiva 2005/36/CE e successive modifiche, e pertanto le istanze di riconoscimento presentate sulla base dei suddetti titoli sono da considerarsi rigettate."

14) Il ricorrente, dopo aver presentato domanda di partecipazione al concorso indetto con DDG 85/2018, ha superato le prove concorsuali ed è stato inserito nella graduatoria per la Regione Sicilia alla posizione:

a) **Classe di concorso** A01

15) Con provvedimento oggi impugnato, emesso in data 23.05.2019 n. 14159, l'Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia, ha così statuito:

“Considerato che, all'esito dell'accertamento svolto dall'Ufficio Territoriale di Roma, la candidata Bonanni Veronica risulta priva del titolo di accesso previsto dal suddetto DDG 85/2018 per la classe di concorso A01 Arte e Immagine nella scuola secondaria di II grado, ossia dell'abilitazione; (come da nota Miur prot. 5636 del 02.04.2019) ex art. 3 comma 7 del DDG 85 del 01.02.2018, la candidata Bonanni Veronica nata il 01.17.1983 (FR), è esclusa dalla procedura concorsuale per la classe di concorso A01...”

I presupposti del rigetto espressi nella nota recepiti nei provvedimenti di rigetto individuali sono erronei e hanno condotto ad un provvedimento illegittimo che conseguentemente è impugnato per le seguenti considerazioni in

DIRITTO

I

Violazione dell'art. 10 bis l. 241/1990.

Omessa comunicazione del preavviso di rigetto.

In via preliminare

Il Miur, con i provvedimenti comunicati a parte ricorrente, richiamando espressamente la nota 5636/2019 del 02.04.2019, ha escluso parte ricorrente dalle graduatorie regionali di merito per distinte classi di concorso cui la stessa ha partecipato.

L'esclusione dal concorso è illegittima.

Così, infatti, si legge nei provvedimenti impugnati:
“Considerato che, all'esito dell'accertamento svolto dall'Ufficio

Territoriale di Roma, la candidata Bonanni Veronica risulta priva del titolo di accesso previsto dal suddetto DDG 85/2018 per la classe di concorso A01 Arte e Immagine nella scuola secondaria di II grado, ossia dell'abilitazione; (come da nota Miur prot. 5636 del 02.04.2019) ex art. 3 comma 7 del DDG 85del 01.02.2018, la candidata Bonanni Veronica nata il 01.17.1983 (FR), è esclusa dalla procedura concorsuale per la classe di concorso A01..." (cfr. doc. allegati sub. 1).

E' necessario sottoporre all'attenzione del Tribunale un dato evidente: l'esclusione dalle graduatorie regionali di merito del ricorrente, non anticipato da alcuna comunicazione di avvio del procedimento amministrativo di rigetto, non seguito dalla comunicazione di chiusura del procedimento amministrativo relativo alla posizione di parte ricorrente, né preceduto dal preavviso di rigetto individuale rappresenta, senza dubbio, un atto illegittimo.

L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento si fonda sulla duplice esigenza, da un lato, di porre i destinatari dell'azione amministrativa in grado di far valere i propri diritti partecipativi, dall'altro, di consentire all'amministrazione di meglio comparare gli interessi coinvolti e di meglio perseguire l'interesse pubblico principale, a fronte degli altri interessi pubblici e privati eventualmente coinvolti.

Nel caso di specie, risulta violato l'art. 10 bis della l. 241/1990 a mente del quale: "...Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La

comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo...”

Il Ministero dell'Istruzione non ha inviato alcun preavviso di rigetto come previsto dall'art. 10 bis della l. 241/1990.

Preme ricordare, senza soffermarsi ulteriormente, che il procedimento amministrativo, in Italia, è **ancora** regolato dalla normativa di cui alla l. 241/1990 ed è tuttora vigente!!!!!!!!!!!!

Ma il Direttore Generale del Miur, sembra aver dimenticato la pur nota circostanza: è illegittimo rigettare in spregio alle norme della legge 241/90, le istanze di riconoscimento di titoli di formazione conseguiti all'estero in ragione della diversità l'una dall'altra.

Esiste una *ratio* sottesa alla normativa di cui alla legge 241/90: ogni caso va valutato per la propria individualità e per le proprie peculiari caratteristiche.

Che, nel caso in esame è significativa posto che trattasi di procedimento di riconoscimento individuali e non soggetti al riconoscimento automatico.

Ed infatti la formazione professionale è composta da due segmenti:

- 1) formazione accademica (diploma di laurea);
- 2) formazione psicopedagogica (percorso psicopedagogico - Tfa, Pas e SSIS - italiani);

Il caso in esame si inserisce nella **cd. formazione mista**, ai sensi della Direttiva 2005/36/CE in quanto il titolo di

laurea è stato conseguito in Italia ed il percorso psicopedagogico in Romania.

Nulla di strano, in quanto ai sensi della Direttiva 2005/36/UE, la formazione mista è **regolamentata** ai fini del riconoscimento della qualifica professionale.

Non applicandosi il principio del riconoscimento automatico ne deriva quindi che ogni singola istanza di riconoscimento va partitamente esaminata e, della stessa, vanno indicate le motivazioni del procedimento amministrativo che la definisce.

Il provvedimento di rigetto che richiama la nota Ministeriale ha rigettato, invece in maniera, indistinta ed indiscriminata, la posizione di tutti coloro che, in Romania, hanno affrontato il percorso di formazione psicopedagogica: sono state rigettate in maniera collettiva le istanze di riconoscimento, individuali, di titoli di formazione conseguiti all'estero e non è stata effettuata alcuna valutazione, in concreto, delle singole istanze.

Ma v'è di più.

Il secondo capoverso, comma 2, dell'art. 21 octies della l. 241/90 prevede che *«Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato»*.

Il difetto di comunicazione dell'avvio del procedimento viene reputato dal legislatore come potenzialmente “inidoneo” ad invalidare un provvedimento discrezionale.

Sarà onere della PA dimostrare in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in

concreto adottato.

Nel caso in esame, il provvedimento va annullato.

Il contenuto dell'atto, avrebbe potuto certamente essere diverso da quello emanato semplicemente, chiedendo integrazioni al ricorrente che avrebbe documentato il possesso di titoli utili ad ottenere il riconoscimento e fornito elementi di valutazione decisivo attraverso al produzione di documenti significativi.

II

Violazione dell'art 3 della legge 241/90

Difetto di motivazione.

Omesso esame di documenti decisivi ai fini della valutazione in possesso del MIUR in possesso del MIUR Contraddittorietà dello stesso. Violazione della Direttiva 2005/36/CE e del Decreto Legislativo 206/2007. Violazione dell'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento dei lavoratori.

I provvedimenti comunicati a parte ricorrente che richiamano espressamente la nota 5636/2019 del 02.04.2019, sono gravemente lacunosi nella valutazione degli atti del procedimento amministrativo, di cui molti sono omessi e nella valutazione delle affermazioni delle autorità rumene.

Parte ricorrente è stata cancellata dalle graduatorie regionali di merito proprio in ragione della valenza della Nota Miur 5636/2019 che ha inteso rigettare in maniera collettiva i provvedimenti di riconoscimento del titolo estero conseguito da parte istante.

In particolare in maniera del tutto strumentale, probabilmente sospetta ma certamente contraria al corretto andamento dell'attività amministrativa il MIUR non ha

valutato documenti in proprio possesso in cui risultano confermate le deduzioni di parte ricorrente emettendo il provvedimento impugnato sulla scorta di altri documenti di segno contrario.

Nel corpo del provvedimento stesso, invece, il Ministero avrebbe dovuto dare conto di tutta la documentazione in suo possesso e prodotta a corredo delle istanze di riconoscimento e poi emettere il provvedimento conclusivo dando atto dei criteri di valutazione utilizzati per giungere alla formazione della decisione.

A pagina 2 dell'Avviso del 02.04.2019 n. 5636 del Miur, oggi impugnato unitamente ai provvedimenti di rigetto che sullo stesso si fondano richiamandolo espressamente, si legge: “...è stata esaminata l’ordinanza del Ministero rumeno dell’educazione nazionale e della ricerca scientifica n. 5414/2016 del 4 Ottobre 2016, riguardante la metodologia da utilizzare per il rilascio dell’Attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento di qualifiche professionali.

Dopo aver constatato l’esistenza di due diversi certificati rilasciati dal Ministero rumeno, uno attestante la conformità alla Direttiva, e l’altro che attesta esclusivamente il compimento di un programma di formazione psicopedagogica, questa Amministrazione ha avviato a partire dal 2016 una interlocuzione istituzionale con il suddetto Ministero, che si è conclusa nel novembre 2018 con l’invio di una Nota ufficiale a firma del segretario di stato rumeno per l’educazione nazionale e la ricerca scientifica.

Tale nota chiarisce in maniera definitiva che “il possesso di

certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente al fine di ottenere la qualifica professionale di docente in Romania”, precisando che “considerato che in Romania il diritto di insegnare nell’istruzione pre-universitaria è condizionato dal conseguimento della formazione psicopedagogica nella specializzazione ottenuta attraverso il diploma di studio, il possesso dell’attestato/certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costituisce condizione necessaria al fine di ottenere la qualifica di insegnante, ma non altresì sufficiente, essendo la condizione principale di aver conseguito gli studi post liceali o universitari in Romania”. Inoltre il Ministero rumeno specifica che “l’attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali per i cittadini che hanno studiato in Romania, al fine di svolgere attività didattiche all’estero, si rilascia al richiedente, solo nel caso in cui quest’ultimo ha conseguito in Romania sia studi di istruzione superiore/post secondaria sia studi universitari... ”.

Agli atti del procedimento amministrativo che interessa, parte ricorrente si trovano e avrebbero dovuto essere esaminati e valutati documenti decisivi:

- *I certificati di abilitazione cd. Adverentia:*

16) Nei certificati, cd. Adverentia, rilasciati a parte ricorrente al termine del percorso rumeno si legge: “...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 il

n. 86086/01.02.2017/A.I. e rilasciato il 07.02.2017 con il n. 93593 conferisce alla sig.ra Bonanni Veronica ... il diritto all'insegnamento nel campo della Architettura, nella scuola preuniversitaria di Romania...".

Pertanto il Ministero dell'Istruzione della Romania ha rilasciato un attestato nel quale è affermato, testualmente, che il docente può svolgere la professione regolamentata in Romania: "...La laurea in formazione psicopedagogica nel campo specificato nell'attestato rilasciato dal Centro Nazione di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania..."

I certificati di abilitazione sono stati, inoltre, rilasciati successivamente alla comunicazione n. 5414/2016 del 4 Ottobre 2016 richiamata dall'avviso impugnato.

Inoltre i certificati di abilitazione sono stati rilasciati individualmente e quindi dopo l'esame delle singole posizioni soggettive e del corso di studi superato.

Essi costituiscono un provvedimento speciale rispetto alla nota, di carattere generale, emanata dal ministero rumeno in data 4 Ottobre 2016, nota peraltro ampiamente superata e smentita da successive comunicazioni.

Invece l'esame di tali documenti è del tutto omesso nella nota oggi impugnata ed infatti degli stessi non si fa affatto menzione nell'avviso impugnato.

Vi è allora una evidente difetto motivazionale in quanto documenti certamente decisivi (e si ripete, allegati da parte istante nel procedimento amministrativo) non sono stati affatto esaminati pur essendo in possesso del MIUR.

In particolare si fa riferimento ai certificati di abilitazione rilasciati ai singoli ricorrenti e allegati a corredo dell'istanza di riconoscimento in cui per ogni singolo candidato, dopo l'esame della documentazione presentata e del percorso di studi effettuati in Romania è stato attestato e certificato il diritto degli stessi a insegnare in Romania nella fascia di insegnamento pre-universitario.

I certificati di *Adeverentia* dovevano essere certamente privilegiati e comunque esaminati in ragione della loro specificità rispetto a generali provvedimenti e note emessi dalla ministero rumeno addirittura nell'anno 2016 .

Dovevano, anzi, essere elemento di valutazione privilegiato anche in ragione della loro rilascio successivo alla nota presa in considerazione nell'atto impugnato e della specifica valenza individuale.

Sono stati inoltre rilasciati in data successiva al 4.10.2016.

Di contro va considerato che la nota Miur 5636/2019, richiama genericamente il contenuto **(probabilmente erroneamente tradotto)** della presunta nota del Ministero rumeno senza citarne la data ed il numero di protocollo.

Il MIUR, pertanto, ha rigettato in forma collettiva, tutte le istanze presentate dai docenti che hanno conseguito il percorso psico-pedagogico in Romania mentre gli attestati rilasciati ai ricorrenti sono di contenuto opposto e **pur essendo stati prodotti del richiedente a corredo della domanda non sono stati affatto esaminati pur possedendo un maggior grado di specificità essendo riferiti al caso**

specifico e concreto.

Poiché i due piani interpretativi si muovono su diversi profili e segnatamente quello **particolare** che scaturisce dal certificato individualmente rilasciato ai ricorrenti e quello **generale** costituito da una esplicitazione delle modalità di formazione nello Stato membro estero è del tutto evidente che non può considerarsi implicitamente revocato il certificato individuale muovendosi i due documenti su due diversi profili e non potendosi ipotizzare una revoca implicita del documento individuale.

Era allora necessaria ed indispensabile, pertanto, una espressa presa di posizione, nell'atto impugnato, in merito alla validità ed alla qualifica attribuita nei certificati individuale, non potendosi certo ipotizzare che gli stessi siano stati implicitamente revocati da una nota successiva emessa dallo stesso ente, che peraltro non prende in espressa considerazione lo specifico certificato in precedenza rilasciato al ricorrente.

Manca inoltre, circostanza certamente decisiva, ogni valutazione in ordine al percorso formativo svolto dai ricorrenti pur allegato all'istanza di riconoscimento.

Il MIUR, non può assolutamente omettere nel provvedimento la valutazione del certificato rilasciato al singolo richiedente utilizzando una nota del ministero rumeno del tutto generica e emanata antecedentemente al rilascio del certificato stesso.

Ma v'è di più.

In base al principio di leale collaborazione tra Stati - che ha trovato diretto riconoscimento a livello comunitario -

solennemente sancito dall'articolo 4, paragrafo 3 del TUE, che obbliga gli Stati membri ad adoperarsi con tutti gli strumenti a loro disposizione al fine di dare massima attuazione alle norme comunitarie, comprese quelle concernenti le libertà fondamentali e le misure di armonizzazione, **lo stato ospite avrebbe dovuto adoperarsi secondo "buona fede" nel riconoscere titoli di studio di formazione ottenuti nel paese di origine**, assicurando l'integrazione estensiva della normativa applicabile tesa alla realizzazione del massimo *favor* per il soggetto istante.

Esistono, infatti, una serie di documenti già richiamati in premessa alcuni dei quali già a diretta conoscenza del MIUR in quanto ad esso diretti o da esso provenienti **da cui risultano elementi del tutto contrari alle conclusioni cui il ministero è pervenuto nell'atto impugnato.**

Ove il Ministero Italiano avesse, con la diligenza che gli è imposta dalle norme comunitarie e dalla interpretazione delle stesse effettuata dalla Corte di Giustizia che ha emesso principi direttamente applicabili nel diritto nazionale, sarebbe giunto a diversa valutazione.

Ma tali documenti non sono stati affatto esaminati.

In particolare:

a) **Il Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione della Romania, Corina Marin**, con nota prot. 76921/13.06.2017 ha chiarito che i titoli di cui i ricorrenti sono in possesso attribuiscono il diritto di insegnare **nell'insegnamento obbligatorio della Romania:** "...i laureati degli studi accademici i quali hanno maturato al minimo 30 crediti trasferibili del programma di formazione psicopedagogica

conseguito il certificato conclusivo livello I (iniziale) che conferisce ai medesimi il diritto di occupare un posto didattico nell'insegnamento preaccademico obbligatorio (prescolastico, primario e secondario di primo grado); con la maturazione di 30 crediti al minimo dei moduli psicopedagogici nella specializzazione conseguita con il diploma di laurea, riconosciuto con il Certificato di riconoscimento degli studi, registrato al Centro Nazionale di asseverazione ed equipollenza degli Studi ..(omissis)... si conferisce al sig. ...(omissis) il diritto d'insegnare ...(omissis) .. nell'insegnamento obbligatorio della Romania...".

La nota è successiva alla comunicazione del 4.10.2016 richiamata dall'avviso impugnato;

b) Il **Segretario di Stato della Romania, Ariana Oana Bucur**, con **nota prot. 85.310/14/11/2017** ha così chiarito: "...il superamento della formazione psicopedagogica nel dominio specificato nel certificato rilasciato dal Centro Nazionale di Asseverazione ed Equipollenza dei Diplomi conferisce al titolare il diritto d'insegnare nell'insegnamento preaccademico, sul territorio della Romania; ...(omissis)... La direttiva (NDR 2005/36/CE(non ha per oggetto il riconoscimento, da parte degli stati membri, delle decisioni di riconoscimento disposte in forza della relativa decisione degli altri Stati Membri...".

Anche tale comunicazione è successiva alla nota del 4.10.2016 richiamata dall'avviso impugnato;

d) anche nelle comunicazioni ufficiali intercorse fra il Ministero dell'Istruzione Italiano ed il Ministero della Romania viene sempre affermato il diritto all'insegnamento

nella scuola pubblica in Romania di coloro i quali, come ricorrenti, abbiano svolto in Italia il percorso accademico ed in Romania il percorso pedagogico.

In tal senso espressamente il ministero rumeno in risposta ad una specifica richiesta inviata dal Ministero dell'Istruzione Italiano: " *Italians that have an Italian academic training (equaled by CNRED) and Romanian pedagogical training can teach in publis schools In Romania*".

Lo stesso Ministero dell'Educazione della Romania peraltro, ha affermato espressamente più volte, il diritto dei ricorrenti - cittadini italiani che hanno conseguito il diploma di laurea in Italia ed il percorso pedagogico post lauream in Romania - allo svolgimento della professione di docente nel territorio della Romania;

e) La recentissima **nota nr. 10457M/15.01.2019 del Ministero dell'Educazione Nazionale della Romania**, si pone nel medesimo solco interpretativo affermando il valore abilitante in Romania di coloro i quali abbiano ottenuto la dichiarazione di equipollenza della Diploma di Laurea conseguito in Italia nel paese rumeno oltre al superamento dei programmi di formazione psicopedagogica livello I e II.


Nella stessa si afferma infatti che: "...In base all'attestato di riconoscimento rilasciato da CNRED e dei certificati/attestati di compimento dei programmi di formazione psicopedagogica livello I e II, Lei ha il diritto di partecipare ai concorsi per occupare le posizione di docenti/cattedre vacanti/riservati nell'istruzione secondaria, di essere assunta come personale docente qualificato e di insegnare la disciplina/le discipline dal settore per cui è stato effettuato il riconoscimento degli

studi, in linea con Il Centralizzatore per le discipline di insegnamento, i campi e le specializzazioni, nonché le prove di concorso, per l'inquadramento del personale docente dell'istruzione secondaria...";

f) conforme a tutte le valutazioni innanzi richiamate anche una ulteriore comunicazione del ministero dell'educazione della Romania in risposta a specifica richiesta avanzata da docenti interessati al riconoscimento del titolo conseguito in Romania in Italia.

Ed infatti il Ministero dell'Educazione della Romania, a fronte della richiesta della prof.ssa Ventimiglia Anna di Monteforte, afferma a chiare lettere che *"La laurea in formazione psicopedagogica nel campo specificato nell'attesto rilasciato dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario sul territorio della Romania"*

Così si legge nell'attestato:

 di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania

Tali elementi non sono stati affatto valutati ne acquisiti dal MIUR.

L'omesso esame dei documenti pur in possesso del Ministero si traduce in un vizio del procedimento amministrativo per violazione del principio di leale collaborazione fra i ministeri ed in una carenza motivazionale.

E già tanto basterebbe.

Ma, per mero scrupolo difensivo, ove si esaminino, alla luce dei documenti prodotti le affermazioni contenute nella nota, se ne evidenzia la totale infondatezza.

Nell'avviso 5636/2019, al **paragrafo 5**, il Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione afferma quanto segue: *"...Il riconoscimento può essere richiesto per gli insegnamenti per i quali l'interessato sia legalmente abilitato nel Paese che ha rilasciato il titolo e può essere ottenuto a condizione che tali insegnamenti trovino corrispondenza nell'ordinamento scolastico italiano, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2, del citato decreto legislativo n. 206/2007..."*

L'avviso, al **paragrafo 9**, prosegue statuendo che *"...dopo aver constatato l'esistenza di due diversi certificati rilasciati dal Ministero rumeno, uno attestante la conformità alla Direttiva, e l'altro che attesta esclusivamente il compimento di un programma di formazione psicopedagogica..."*

Al **paragrafo 10**, si legge *"il possesso del certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica costituisce condizione necessaria ma non sufficiente al fine di ottenere una qualifica professionale di docente in Romania"*

Al **paragrafo 12** il Direttore Generale afferma quanto segue: *"E' pertanto evidente che la formazione svolta dai cittadini italiani non è riconosciuta dalla competente autorità rumena...(omissis).. e di conseguenza non può essere riconosciuta dal MIUR..."*

Le affermazioni contenute nella nota sono erranee, infondate e **sono smentite documentalmente da documenti provenienti dallo stesso Ministero dell'Educazione della Romania e dal Miur italiano.**

Data di invio	February 07, 2017
Da:	Italia Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ufficio di Gabinetto del
A	Romania Ministerul Educației Naționale - Direcția Generală Management Resurse Umane

Invero, il documento allegato in uno al presente ricorso, afferente ad una richiesta inviato dal Ministero dell'Istruzione Italiano al Ministero Rumeno, afferma quanto segue: *"Italians that have an Italian academic training (equaled by CNRED) and Romanian pedagogical training can teach in publis schools In Romania"* (all. 1)

In altri termini: possono insegnare nella scuola pubblica della Romania tutti i cittadini italiani che hanno svolto un percorso pedagogico in Romania anche se abbiano conseguito la laurea in Italia.

La stessa affermazione viene ribadita, in termini diversi, sul certificato *"Adeverinta"* rilasciato al ricorrente (cfr. doc. allegato) ultimi due capoversi: (attestato rilasciato dal Ministero Rumeno).

Nel certificato, dunque, è chiaramente indicato che il docente – che ha conseguito in Italia la Laurea ed in Romania ha completato il percorso psico-pedagogico – **ha il diritto all'insegnamento nella scuola preuniversitaria della Romania.**

In maniera conforme, la Nota nr. 10457M/15.01.2019 del Ministero dell'Educazione Nazionale Rumeno, (cfr doc. allegato), afferma che:

- Infatti, un cittadino di uno stato membro dell'Unione Europea, per essere assunto, in Romania, come personale docente qualificato, secondo i risultati ottenuti ai concorsi per le posizioni di docenti/cattedre vacanti/riservati nell'istruzione secondaria, è necessario che lo stesso abbia completato gli studi nel profilo della posizione (avente il diploma/i diplomi riconosciuti/equiparati dal Ministero dell'Educazione Nazionale o degli studi completati in Romania), nonché il programma/ i programmi di formazione psicopedagogica, per la specializzazione del diploma di laurea/master;

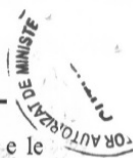
Inoltre si può constatare che il sistema rumeno di formazione psico-pedagogica per la professione d'insegnante è simile con quello italiano (60CFU 1500 ore), e l'Università

• In base all'attestato di riconoscimento rilasciato da CNRED e dei certificati/attestati di compimento dei programmi di formazione psicopedagogica livello I e II, Lei ha il diritto di partecipare ai concorsi per occupare le posizioni di docenti/cattedre vacanti/riservati nell'istruzione secondaria, di essere assunta come personale docente qualificato e di insegnare la disciplina/le discipline dal settore per cui è stato effettuato il



MINISTERO DELL'EDUCAZIONE NAZIONALE

Direzione Generale Management Preaccademico



riconoscimento degli studi, in linea con Il Centralizzatore per le discipline di insegnamento, i campi e le specializzazioni, nonché le prove di concorso, per l'inquadramento del personale docente dell'istruzione secondaria, approvato annualmente tramite l'ordine del ministro dell'educazione nazionale, il quale può essere consultato sulla pagina web del Ministero dell'Educazione Nazionale: <http://titularizare.edu.ro/2018/>:

„Dimitrie Cantemir” di Tîrgu Mureş ha svolto le attività didattiche nel rispetto delle regolamentazioni interne e comunitarie nel settore. (Allegato 4)

In merito alla duplicità dei certificati rilasciati, dalla Romania, a cittadini Italiani che conseguono il percorso psico-pedagogico in Romania rispetto ai certificati rilasciati ai cittadini rumeni/italiani che conseguono il percorso di laurea in Italia ed il successivo percorso psico-pedagogico in Romania.

Corrisponde al vero che il Ministero dell'Educazione della Romania rilascia due certificati.

Ed infatti, la distinzione è dovuta proprio alla pedissequa applicazione della normativa europea in quanto la Romania, ai sensi della normativa comunitaria, non può specificare il livello di qualifica e gli studi consentiti in quanto non è a conoscenza della corrispondenza nelle classi di concorso italiane e non è la stessa l'organo che deve specificarne.

Ma il Ministero dell'Educazione della Romania, in una risposta ufficiale della prof.ssa Ventimiglia Anna di Monteforte (Cfr. doc. allegato), da parte del Ministero dell'Educazione Rumeno, afferma a chiare lettere quanto segue:

- La laurea in formazione psicopedagogica nel campo specificato nell'attestato rilasciato dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania

- Quindi, tenendo conto dagli studi compiuti, ai sensi delle disposizioni dalla metodologia sopramenzionata anteriormente, in Romania, nell'insegnamento secondario di primo grado (livello 2 ISCED) e nell'insegnamento di secondo grado (livello 3 ISCED) della Romania, per i gruppi di età menzionati, Lei soddisfa le condizioni di studi per insegnare *educazione musicale e musica strumentale (flauto)*.

- Ai sensi delle disposizioni previste dall'Allegato VII della Direttiva 2005/36/CE con le seguenti modifiche ed integrazioni, le competenti autorità di ciascun stato membro rilascia un documento che attesti il livello di qualifica dei diplomi emessi sul territorio di tale Stato in conformità con le previste disposizioni nazionali. Quindi, il Ministero dell'Educazione Nazionale di Romania non rappresenta l'autorità competente per stabilire, per conto di un'altra autorità straniera, quale è il livello di qualifica di una diploma emesso da un altro stato membro dell'Unione Europea.
- Vogliamo precisare che il diploma di studi, riconosciuto dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi come diploma di master nel campo *musica*, assieme alla formazione psicopedagogica, conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania.

In altri termini, è l'Italia il paese che deve rilasciare, ai sensi della Direttiva 2005/36 il livello di qualifica (cfr. doc. 6).

In merito al paragrafo 13 della nota, attinente al corso sul Sostegno, non ha ad oggetto il riconoscimento dei titoli dei ricorrenti che invece riguardano il riconoscimento dei titoli sulla materia.

In merito al paragrafo 14 della nota.

Il Cimea ha rilasciato un parere che va in netto contrasto con le dichiarazioni del Ministero rumeno e, comunque, il parere del Cimea può considerarsi – in ragione dell'organigramma dello stesso – *tamquam non esset*.

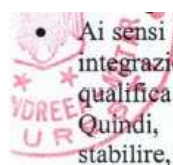
Da ultimo, la “nota” 5636/2019 richiama una “Nota Ufficiale” a firma del Segretario di Stato rumeno per l'educazione nazionale.

La nota rumena afferma il contrario di quanto dichiarato dal Miur Italiano.

Parte ricorrente, ha richiesto al Ministero dell'Istruzione Italiano, mediante apposita richiesta di accesso agli atti ai sensi della L. 241/1990, il rilascio della documentazione attestante la nota ufficiale del Ministero dell'Educazione della Romania e tutta la documentazione intercorsa (Sul punto si chiede a codesto Tribunale l'esibizione con riserva di formalizzare ulteriormente istanza di accesso agli atti in corso di causa) (Cfr. doc. allegati).

Il paragrafo 11 della nota è parimenti smentito:

In Romania, parte ricorrente ha superato un percorso di specializzazione che consente agli stessi di svolgere la professione di docente sulla scorta del titolo di laurea acquisito (nel caso di specie, spetterà all'Italia, indicare l'ambito di applicazione del docente sulla scorta della formazione universitaria acquisita in Italia.

- 
- Ai sensi delle disposizioni previste dall'Allegato VII della Direttiva 2005/36/CE con le seguenti modifiche ed integrazioni, le competenti autorità di ciascun stato membro rilascia un documento che attesti il livello di qualifica dei diplomi emessi sul territorio di tale Stato in conformità con le previste disposizioni nazionali. Quindi, il Ministero dell'Educazione Nazionale di Romania non rappresenta l'autorità competente per stabilire, per conto di un'altra autorità straniera, quale è il livello di qualifica di una diploma emesso da un altro stato membro dell'Unione Europea.
 - Vogliamo precisare che il diploma di studi, riconosciuto dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi come diploma di master nel campo *musica*, assieme alla formazione psicopedagogica, conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania.

- Quindi, tenendo conto dagli studi compiuti, ai sensi delle disposizioni dalla metodologia sopramenzionata anteriormente, in Romania, nell'insegnamento secondario di primo grado (livello 2 ISCED) e nell'insegnamento di secondo grado (livello 3 ISCED) della Romania, per i gruppi di età menzionati, Lei soddisfa le condizioni di studi per insegnare le seguenti materie: *educazione musicale, teoria solfeggio dettato, forme musicali, armonia e musica strumentale (flauto).*

**DIRETTORE GENERALE,
CORINA MARIN**

Firma illeggibile

*Consulente,
Dorina Mihaela Bogdan*

Timbro: MINISTERO DELL'EDUCAZIONE NAZIONALE, ROMANIA,
DIREZIONE GENERALE ISTRUZIONE SECONDARIE SUPERIORE

Da ultimo, gli all. 9 e 10 afferiscono a decreti di riconoscimento **da parte del Miur Italiano (laurea italiana + percorso psicopedagogico in Romania)** caratterizzati da formazione cd. Mista.

Gli elementi di valutazione che possono trarsi dai documenti appena richiamati e che il ministero, nell'ottica della leale collaborazione era tenuto ad acquisire nel rispetto dell'articolo 4 par. 3 TUE e che hanno trovato compiuta espressione nella decisione della corte giustizia non sono entrati a far parte del processo valutativo che ha condotto alla nota oggi impugnata.

Tale condotta secondo aperto contrasto con le indicazioni la Corte di Giustizia Europea che ha precisato come anche in questa materia trova una sicura applicazione il principio di leale collaborazione, solennemente sancito dall'art. 4, par. 3 TUE, che obbliga gli Stati membri ad adoperarsi con tutti gli strumenti a loro disposizione al fine di dare massima attuazione alle norme comunitarie, compreso quelle concernenti le libertà fondamentali e le ancillari misure di armonizzazione.

Il che ulteriormente impone allo Stato ospite di adoperarsi secondo "buona fede" nel riconoscere i titoli di

studio e di formazione ottenuti nel Paese di origine, assicurando un'interpretazione estensiva della normativa applicabile tesa alla realizzazione del massimo favor per il soggetto istante (cfr. ex multis, Corte giust. sent.: Vassopoulou cit., punti 14-15; 7 maggio 1992, causa C-104/91, Borrel, I-3003):

Corte giust. sent.: Vassopoulou cit., punti 14-15: “... le finalità del Trattato, in particolare la libertà di stabilimento, possono essere conseguite mediante provvedimenti emanati dagli Stati membri, i quali, a norma dell’art. 5 del Trattato, debbono adottare « **tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato** ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità » ed astenersi « da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato ». is A questo proposito si deve constatare che requisiti nazionali di qualificazione, anche se applicati senza discriminazioni fondate sulla nazionalità, possono produrre l’effetto di frapporre ostacoli all’esercizio, da parte di cittadini di altri Stati membri, del diritto di stabilimento loro garantito dall’art. 52 del Trattato. Tale potrebbe essere il caso se le norme nazionali considerate facessero astrazione dalle conoscenze e dalle qualifiche già acquisite dall’interessato in un altro Stato membro..”

Da ultimo, “Tale procedura di valutazione comparativa deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equipollenti a quelle attestate dal diploma nazionale.

Questa valutazione dell'equipollenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare" (così, Corte giust. sent. 6 ottobre 2015, causa C-298/14, Brouillard, punto 55)

È del tutto evidente, che vi sono gravi violazioni e vizi dell'atto amministrativo che ne impongono l'annullamento.

III

Violazione della Direttiva 2005/36/CE e 2013/55/UE.

Illegittimità del provvedimento. Violazione del combinato disposto degli artt. 11 e 13 della Direttiva 2005/36/CE in riferimento ai certificati di "Adverentia" rilasciati ai ricorrenti nei quali è indicato che ciascun ricorrente ha il diritto di insegnare in Romania. Conflitto di interessi tra Stati. Violazione dell'art. 22 D. Lgs 206/2007 per mancata attivazione delle misure compensative. Violazione della Libertà di Stabilimento e di circolazione dei lavoratori nello spazio comunitario.

L'illegittimità dei provvedimenti impugnati è palese.

Il sistema di riconoscimento dei titoli di formazione conseguiti in Unione Europea, rappresenta una delle principali applicazioni del principio di libertà di stabilimento ed è immediatamente funzionale alla realizzazione della libertà di stabilimento e di circolazione dei cittadini-lavoratori europei in ambito continentale.

L'intera materia è disciplinata interamente dalla Direttiva 2005/26/CE, adottata dal Parlamento europeo e dal

Consiglio il 7 settembre 2005 che ha delineato un quadro normativo unitario teso all'attuazione di un sistema di massima liberalizzazione dei servizi e reciprocità nel riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali.

Detto atto comunitario disciplina differenti meccanismi di riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche tra cui, al Capo I, un "regime generale", fondamentalmente ispirato dall'idea dell'equivalenza della formazione richiesta dai vari Stati membri quale condizione di accesso alle diverse professioni e destinato a operare in via residuale, qualora non risultino applicabili gli altri sistemi di riconoscimento contemplati dalla stessa direttiva (art. 10).

Si richiama il Prof. Scalese Giancarlo nel parere pro-veritate allegato al presente: "...In forza del richiamato regime generale, nel cui ambito va certamente inquadrata la professione di insegnante, ogni qual volta uno Stato subordini l'accesso a una certa attività lavorativa al possesso di determinate qualifiche professionali (c.d. "professione regolamentata" ex art. 3, par. 1, lett. a), dovrà in buona fede attivarsi al fine di consentirne espletamento a tutti i cittadini europei in possesso degli attestati di competenza o dei titoli di formazione che, rilasciati da un altro Paese membro, li abilitino all'esercizio della medesima professione sul territorio di quest'ultimo (art. 13, par.1).

Questo regime si fonda, pertanto, su una presunzione di sostanziale equipollenza dei titoli abilitativi conseguiti in un qualunque Paese dell'UE, anche se il loro effettivo riconoscimento dipende poi da uno specifico provvedimento adottato dallo Stato destinatario della prestazione lavorativa (cd. Stato ospite).

Si prevede, infatti, un sistema di riconoscimento “non automatico” il quale presuppone una verifica, caso per caso, da parte dello Stato ospite, tesa ad accertare che le qualifiche professionali o gli attestati di formazione risultino rilasciati dalle autorità competenti di altro Stato membro (cd. Stato di origine) e che il relativo grado di qualifica sia almeno corrispondente al livello anteriore a quello richiesto nello stesso Stato ospite (art. 13, par. 1 e 2).

Nell’ipotesi in cui dovessero riscontrarsi, poi, delle sostanziali differenze tra le qualifiche acquisite nello Stato di origine e quelle richieste dallo Stato ospite – ovvero nel caso in cui la formazione abbia riguardato materie del tutto diverse o sia risultata di durata inferiore di almeno un anno a quella prevista nello Stato ospite - quest’ultimo potrà disporre delle procedure di compensazione consistenti in un tirocinio di adattamento o in una prova attitudinale (art. 14, par. 1).

Si delinea, così, un preciso obbligo a carico dello Stato ospite di attivarsi in buona fede, al fine di riconoscere il diploma o l’attestato rilasciato da un altro Stato dell’Unione, cui corrisponde il diritto del cittadino europeo che l’ha conseguito di esercitare, sul territorio del primo, la professione che in forza di quel titolo può svolgere all’estero.

Corollario di questa situazione giuridica soggettiva attiva risulta essere l’ulteriore diritto del cittadino dell’Unione di accedere alla relative verifiche di equipollenza e alle eventuali procedure di compensazione all’uopo predisposte dallo Stato ospite.”

L’articolo 13 della Direttiva 2013/55/UE, mediante il quale il legislatore Europeo ha sostituito integralmente l’art.

13 della Direttiva 2005/36/CE, afferma quanto segue:

“Articolo 13

Condizioni del riconoscimento

1. *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.

...(omissis)...

3. *Lo Stato membro ospitante accetta il livello attestato ai sensi dell'articolo 11 dallo Stato membro di origine nonché il certificato mediante il quale lo Stato membro di origine attesta che la formazione e l'istruzione regolamentata o la formazione professionale con una struttura particolare di cui all'articolo 11, lettera c), punto ii), è di livello equivalente a quello previsto all'articolo 11, lettera c), punto i).”*

Nel caso in esame, i ricorrenti hanno affrontato un percorso di formazione cd. mista in quanto hanno conseguito il titolo di laurea in Italia ed hanno completato il percorso psicopedagogico in Romania.

La Romania, ha accettato il livello di qualifica del

titolo di Laurea rilasciato ai ricorrenti, in Italia.

Ha poi attestato che i ricorrenti hanno conseguito, in Romania, titoli di studi che consentono agli stessi lo svolgimento della professione di docente in Romania.

Ha rilasciato il certificato di abilitazione all'insegnamento in Romania e specificamente l'Adeverentia che costituisce il titolo, necessario e sufficiente, per lo svolgimento nel Paese d'origine della professione di docente.

Pertanto è l'Italia, il paese che ha rilasciato il titolo di studio, che ha l'obbligo – imposto normativamente dalla Direttiva UE – di attestare il livello di qualifica della laurea: ed infatti la Romania ha accettato tale livello di qualifica.

Parimenti, spetta alla Romania, attestare che i ricorrenti hanno conseguito un titolo di studio che consente di svolgere, in Romania, la professione di docente: ed infatti la Romania ha attestato i livelli di qualifica dei ricorrenti.

Il fulcro della vicenda è costituita dall'inadempienza dell'Italia che non ha accettato il livello di qualifica stabilito dai certificati (Adeverentia) rilasciati ai ricorrenti, rigettando le richieste: ciò in palese violazione del contenuto delle Direttive comunitarie 2005/36/CE e 2013/55/CE.


Ma in ogni caso, il Ministero dell'Istruzione avrebbe dovuto, e non l'ha fatto, verificare in concreto le capacità professionali di ciascun istante.

La nota Miur sostiene che in Romania vengano rilasciati due distinti certificati a seconda che il docente abbia conseguito, in Italia o in Romania, il titolo di laurea.

La circostanza della diversità dei certificati rilasciati

dalla Romania è resa palese dal contenuto della normativa Europea e dalla affermazioni stesse della Romania.

Infatti, l'Italia il paese che deve rilasciare, ai sensi della Direttiva 2005/36 il livello di qualifica.

- 
- Ai sensi delle disposizioni previste dall'Allegato VII della Direttiva 2005/36/CE con le seguenti modifiche ed integrazioni, le competenti autorità di ciascun stato membro rilascia un documento che attesti il livello di qualifica dei diplomi emessi sul territorio di tale Stato in conformità con le previste disposizioni nazionali. Quindi, il Ministero dell'Educazione Nazionale di Romania non rappresenta l'autorità competente per stabilire, per conto di un'altra autorità straniera, quale è il livello di qualifica di una diploma emesso da un altro stato membro dell'Unione Europea.
 - Vogliamo precisare che il diploma di studi, riconosciuto dal Centro Nazionale di Riconoscimento ed Equiparazione degli Studi come diploma di master nel campo *musica*, assieme alla formazione psicopedagogica, conferisce il diritto d'insegnare nell'insegnamento preuniversitario, sul territorio della Romania.

Il rigetto si pone in contrasto con le disposizioni richiamate.

Ma v'è di più.

In via subordinata.

La nota impugnata è viziata anche sotto il profilo della **omessa adozione delle misure di compensazione stabilite dall'articolo 22 del decreto legislativo 2006/2007** e quindi si pone in violazione dello stesso.

Ed infatti il Decreto Legislativo contiene una norma di chiusura in cui si sostanzia l'obbligo di attivarsi, secondo i doveri di correttezza e buona fede, dello Stato Italiano ed è costituita anche dall'art. 22 che – **in quanto diretta applicazione del principio di stabilimento ex art. 49 TFUE** – che consente al cittadino attraverso attivazione di specifici percorsi “integrativi” il riconoscimento del titolo che presenti discrasia e non sostanziali.

Nel caso in esame i ricorrenti hanno tutti effettuato un percorso di studi pari a 120 crediti formativi, mentre in Italia,

il percorso di “abilitazione” e segnatamente il Tfa, Pas e SSIS è pari a 60 cfu.

L’art. 22 del Dlgs 206/2007 prevede che in caso di discordanza, le autorità nazionali devono concedere misure compensative ai sensi della normativa vigente (cfr. doc. allegato).

L’articolo 22 del Decreto Legislativo 206/2007 – in materia di Misura compensative - prevede che: “...1. *Il riconoscimento di cui al presente capo può essere subordinato al compimento di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o di una prova attitudinale, a scelta del richiedente, in uno dei seguenti casi:*

a) ..(omissis)...

b) se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia;

c) se la professione regolamentata include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d’origine del richiedente, e se la formazione richiesta dalla normativa nazionale riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle dell’attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del richiedente....”

In altri termini, il Ministero dell’Istruzione non doveva rigettare la richiesta di riconoscimento del titolo estero.

Ma, in ogni caso prima di rigettare in toto le pratiche di riconoscimento del ricorrente, avrebbe dovuto, e non l’ha fatto, attivare la procedura prevista dall’art. 22 D.Lgs 206/2007.

La violazione della normativa comunitaria è spiegata, con chiarezza, dal parere reso dal Professor Scalese Giancarlo, ordinario di diritto internazionale dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale: *"In forza dell'appena delineato quadro normativo, risulta evidente come la rilevante condotta posta in essere dal PA, culminata nel rigetto delle domande di riconoscimento dei Programului Nivelul I e II quali titoli abilitativi all'insegnamento in Italia, si sia tradotta, sotto molteplici aspetti, in una palese violazione della dir. 2005/26/CE e dei rilevanti principi del diritto dell'UE.*

In primo luogo, l'avvenuto diniego avrebbe dovuto fare seguito a un'adeguata valutazione dei contenuti e della durata dei relativi percorsi di formazione psico-pedagogici, visto che si tratta di titoli richiesti, nel loro ordinamento di origine, per l'accesso alla professione di docente, ai sensi dell'art. 13, par. 1 della richiamata direttiva.

Tale valutazione sostanziale è risultata, invece, praticamente omessa, nonostante che il richiesto provvedimento con cui lo Stato ospite è chiamato alla valutazione dei titoli andrebbe, sotto questo aspetto, adeguatamente motivato, al fine di poterne verificare la legittimità rispetto al diritto dell'UE (cfr. ad es., Corte giust. sent. 7 maggio 1992, causa C-104/91, Aguirre Borrel, I-3003, punto 15).

La PA si è limitata, piuttosto, a constatare, sulla base di una mera nota del Dicastero romeno per l'educazione nazionale" (peraltro già smentita documentalmente dagli stessi documenti del Ministero dell'Educazione della Romania e dai certificati di abilitazione rilasciati ai ricorrenti (Cfr. parte

in breve e parte in fatto) “.. che i Programului Nivelul I e II costituirebbero *una condizione necessaria, ma non sufficiente*, per l’ottenimento della qualifica di insegnante in Romania, richiedendo al soggetto che li abbia conseguiti pure l’aver compiuto nello stesso Paese i precedenti studi post-liceali e universitari (v. supra, sub 1).

A parte che sembrerebbe legittimo dubitare che questa possa realmente considerarsi la posizione ufficiale assunta in merito del Governo di Bucarest - visti i numerosi atti ufficiali del medesimo esecutivo che, prodotti da questa difesa, ne smentiscono il contenuto - resta quale dato incontrovertibile che i Programului Nivelul I e II costituiscono (quantomeno) dei diplomi attestanti il completamento della formazione professionale richiesta per l’esercizio di una determinata professione (quella di docente) nello Stato di origine.

Si tratta, in altri termini, di “titoli di formazione” che rilasciati da un’autorità competente di uno Stato membro, nel certificare il compimento di una formazione professionale acquisita, appaiono senza dubbio suscettibili di essere sottoposti alla procedura di riconoscimento, nel rispetto delle condizioni fissate dall’art. 13 dir. 2005/26/CE.

Il che avrebbe imposto, innanzitutto, alla PA di procedere, nel caso di specie, a una loro effettiva valutazione; poi, qualora fossero state riscontrate delle sostanziali differenze con le qualifiche richieste dal nostro ordinamento si sarebbero dovute attivare delle opportune misure di compensazione, ex art. 14, par. 1 della dir. 2005/26/CE, da predisporli peraltro nel rigoroso rispetto del

principio di proporzionalità, come chiarito dalla Corte giust. (cfr. sent. 2 dicembre 2010, cause riunite C-422/09, C-425/09, C-426/09, punto 65).

L'art. 13 dir. 2005/26/CE, infatti, richiamando espressamente quelle qualifiche professionali che danno "accesso alla professione" nello Stato di origine, deve essere interpretato nel senso di riferirsi semplicemente a quelle qualifiche che, ai sensi dell'art. 3 dir. 2005/26/CE, sanciscono una formazione professionale acquisita.

Ciò che rileva, pertanto, è la formazione professionale conseguita, pure se questa non risultasse da sola sufficiente a garantire l'accesso a una determinata professione nello Stato di origine e qualora fosse richiesta la concomitante presenza di ulteriori fattori a essa estranea. In altri termini, lo Stato ospite è obbligato a verificare comunque, rispetto a ciascun caso concreto, l'eventuale corrispondenza delle competenze professionali richieste con quelle acquisite dal soggetto interessato nello Stato di origine.

A tale riguardo, i giudici di Lussemburgo hanno ben chiarito come lo Stato ospite, nel procedere alla suddetta valutazione, non possa non tenere conto delle conoscenze e delle qualifiche professionali acquisite all'estero dall'istante cittadino europeo (cfr. per tutte, Corte giust. sent. 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vassopoulou, punto 22).

Ne consegue che "Tale procedura di valutazione comparativa deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equipollenti a quelle attestate dal diploma

nazionale. Questa valutazione dell'equipollenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare" (così, Corte giust. sent. 6 ottobre 2015, causa C-298/14, Brouillard, punto 55, grassetto aggiunto).

*D'altronde, anche in questa materia trova una sicura applicazione il **principio di leale collaborazione**, solennemente sancito dall'art. 4, par. 3 TUE, che obbliga gli Stati membri ad adoperarsi con tutti gli strumenti a loro disposizione al fine di dare massima attuazione alle norme comunitarie, compreso quelle concernenti le libertà fondamentali e le ancillari misure di armonizzazione.*

Il che ulteriormente impone allo Stato ospite di adoperarsi secondo "buona fede" nel riconoscere i titoli di studio e di formazione ottenuti nel Paese di origine, assicurando un'interpretazione estensiva della normativa applicabile tesa alla realizzazione del massimo favor per il soggetto istante (cfr. ex multis, Corte giust. sent.: Vassopoulou cit., punti 14-15; 7 maggio 1992, causa C-104/91, Borrel, I-3003).

Peraltro, un tale obbligo generale gravante sullo Stato ospite si pone come ancora più esteso, ove solo si consideri che esso include non solo i diplomi in quanto tali, ma pure i presupposti per accedere agli esami per l'ottenimento della relativa qualifica (cfr. CGUE sent. 13 novembre 2003, causa C-313/01, Morgenbesser, I-13493)."

IV

La conseguente pratica discriminatoria (al rovescio) attuata dalla P.A., oltre la regola del trattamento nazionale.

I motivi di fatto e diritto sopra indicati sono assorbenti.

In ogni caso, per mero tuziorismo difensivo, occorre chiarire, brevemente, che i diritti derivanti dalla Direttiva 2005/36/CE possono essere invocati da tutti i cittadini dell'Unione senza che ciò possa comportare una discriminazione basata sulla nazionalità del soggetto che ha inteso conseguire in uno, o nell'altro Paese membro dell'Ue, un titolo di formazione.

Vi è una pacifica ed evidente violazione dei principi comunitari consacrata dal Ministero con l'emanazione della Nota Miur 5636/2019 del 02.04.2019, non abbisogna di conferme.

L'illegittimità della nota anche sotto tale ulteriore profilo è evidenziata, nel parere *pro-veritate* allegato, in maniera certamente più chiara di quanto possa fare la scrivente difesa: "...Il fondamento della libertà di stabilimento è principalmente determinato dal divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità. L'art. 49 TFUE, infatti, prevede che alle persone fisiche e giuridiche di uno Stato membro, che si stabiliscono in un altro Stato membro, debba essere assicurato da quest'ultimo lo stesso trattamento giuridico riservato ai propri nazionali, vietando, così, qualsiasi discriminazione di tipo soggettivo. Ben può dirsi, allora, che l'obiettivo della libertà di stabilimento coincida tendenzialmente con il principio del trattamento nazionale, non riguardando in linea di massima i soggetti che vantano la nazionalità dello Stato ospite. È d'altronde

pacifico che le fonti europee non si applichino alle situazioni meramente interne.

Tuttavia, la regola del trattamento nazionale non può essere spinta al punto da condurre alla negazione totale del diritto di stabilimento che, in ultima analisi, si indirizza a tutti i cittadini europei.

Al riguardo la giurisprudenza comunitaria si è mostrata particolarmente sensibile nel favorire il godimento del diritto in questione, censurando quelle pratiche discriminatorie che gli Stati membri pongono in essere a danno dei propri cittadini, attraverso un'applicazione distorta del diritto dell'Unione.

Tali "discriminazioni al rovescio", vengono costantemente condannate dalla Cort. Giust. pure con riguardo alla materia de qua, al punto che può rilevarsi un consolidato principio di origine pretoria, in virtù del quale possono invocare il diritto di stabilimento anche le persone che, avendo la cittadinanza dello Stato ospite nel quale intendono esercitare un'attività lavorativa, abbiano conseguito in un altro Paese membro la relativa preparazione professionale.

Così i Giudici di Lussemburgo, pronunciandosi rispetto a fattispecie del tutto simili all'attuale caso del riconoscimento dei Programului Nivelul I e II, sul presupposto che non si possono "escludere dai vantaggi del diritto comunitario i cittadini di un determinato Stato membro, qualora questi, per il fatto di aver risieduto regolarmente nel territorio di un altro Stato membro e di avervi acquistato una qualifica professionale riconosciuta dal diritto comunitario, si trovino, rispetto al loro Stato d'origine, in una situazione analoga a quella di tutti gli altri soggetti che

fruiscono dei diritti e delle libertà garantite dal Trattato”, hanno chiaramente affermato il diritto dei cittadini europei di avvalersi nel proprio Paese di titoli post-universitari acquisiti in un altro Stato membro (v. Corte giust. sent. 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, punti 15 ss.; nello stesso ordine di idee, cfr. ex multis, sent.: 3 ottobre 1990, causa C-61/89, Bouchoucha, punto 13; 8 luglio 1999, causa C-234/97, Bobadilla, punto 30; 6 giugno 2000, causa C-281/98, Agonese, I-4139)....”.

V

Disparità di trattamento rispetto ad altri docenti che hanno ottenuto il riconoscimento del titolo estero in possesso dei medesimi titoli di laurea conseguita in Italia e che hanno conseguito, in Romania, lo stesso ciclo di studi.

Violazione art. 3 Cost.

Il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, con i provvedimenti prot. 499 del 12.06.2015 (Decreto emesso in favore della prof.ssa Rossella Marisi) e prot. 1341 del 09.12.2015 (Decreto di riconoscimento in favore del prof. Daniele Abate) ha emesso **due distinti decreti di riconoscimento in favore di cittadini italiani che hanno conseguito il titolo di Laurea in Italia ed il titolo di formazione psico-pedagogica in Romania.**

Nei predetti decreti di riconoscimento risulta che il MIUR, nel corso del procedimento amministrativo di riconoscimento, aveva richiesto alcuni chiarimenti al proprio omologo rumeno.

Così si legge nei decreti sopra citati: “VISTA la risposta fornita il 7 maggio 2015 dal competente Ministero dell’Istruzione in Romania alla richiesta IMI 40754 formulata da questo Ministero, con la quale si certifica che il riconoscimento degli studi del titolo post secondario italiano completato dalla formazione professionale conferisce

in Romania il diritto di insegnare le discipline musicali ad alunni per i gruppi di età 6-10 elementare, 10-14 ginnasiale e 14-18 anni liceale” (cfr. doc. allegato).

Il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, pertanto, dopo aver consultato la competente Autorità Rumena, in ordine a **situazioni analoghe a quella dei ricorrenti (percorso di Laurea in Italia e formazione psico-pedagogica in Romania)** ha emesso i decreti di riconoscimento in favore dei professori Abate e Marisi.

La situazione fattuale e giuridica che ha portato al riconoscimento, in Italia, dei titoli di formazione conseguiti in Romania da parte del prof. Abate e della Prof.ssa Marisi era perfettamente identica a quella dei ricorrenti.

Dal momento della richiesta di riconoscimento del titolo estero a quella del rilascio del decreto di riconoscimento, la normativa nazionale, la normativa rumena e quella comunitaria non hanno subito alcuna variazione sul punto.

La giurisprudenza amministrativa è consolidata nel ritenere la sussistenza di disparità di trattamento ed eccesso di potere in casi analoghi: “...non può essere dedotto quando viene rivendicata l’applicazione in proprio favore di posizioni giuridiche riconosciute ad altri soggetti in modo illegittimo, in quanto, in applicazione del principio di legalità, la legittimità dell’operato della P.A. non può comunque essere inficiata dall’eventuale illegittimità compiuta in altra situazione.

Un’eventuale disparità non può essere risolta estendendo il trattamento illegittimamente più favorevole ad altri riservato a chi, pur versando in situazione analoga, sia stato legittimamente destinatario di un trattamento meno favorevole...” (ex plurimis, T.A.R. Lazio -

Roma, Sez. I, Sentenza 14 gennaio 2014 n. 4 27 ; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. 1, Sentenza 27 maggio 2015 n. 792).

I provvedimenti di riconoscimento in favore dei professori Abate e Marisi non sono mai stati annullati dall'Amministrazione resistente e, pertanto, sono legittimi.

Il Ministero neppure ha annullato in autotutela i detti provvedimenti.

La disparità di trattamento in merito alla situazione analoga caratterizzata dal conseguimento di titoli all'esercizio della professione di docente nel sistema di "Formazione Mista" (Laurea Italiana + titolo di abilitazione conseguito in Romania) determina, *ex se*, l'annullamento del provvedimento.

L'atto impugnato è contrario ai principi comunitari come affermato dalla Corte di Giustizia in una fattispecie del tutto analoga.

Corte di Giustizia 17 luglio 2014 C-58/1; C-19/13: "il fatto che un cittadino di uno Stato membro che ha conseguito una laurea in tale Stato si rechi in un altro Stato membro al fine di acquisirvi la qualifica professionale e faccia in seguito ritorno nello Stato membro di cui è cittadino per esercitarvi la professione con il titolo professionale ottenuto nello Stato membro in cui tale qualifica è stata acquisita, costituisce uno dei casi in cui l'obiettivo della direttiva 98/5 è conseguito e non può costituire, di per sé, un abuso del diritto di stabilimento risultante dall'articolo 3 della direttiva 98/5".

Ciò in quanto "il fatto che il cittadino di uno Stato membro abbia scelto di acquisire un titolo professionale in un altro Stato membro, diverso da quello in cui risiede, allo scopo di beneficiare di una normativa più favorevole non consente, di per sé, di concludere nel senso della sussistenza di un abuso del diritto".

Nel caso oggetto della decisione della Corte Ue, avente ad oggetto il riconoscimento del titolo di “avvocato” è estensibile alla professione regolamentata di docente.

Ed infatti, poiché la direttiva “...non prevede in alcun modo che l’iscrizione, presso l’autorità competente dello Stato membro ospitante, di un avvocato che intende esercitare in uno Stato membro diverso da quello in cui ha acquisito la sua qualifica professionale possa essere subordinata alla condizione che venga svolto un periodo di pratica come avvocato nello Stato membro di origine”.

I chiari punti fermi fissati dalla Corte Europea sono estensibili, senza dubbio alcuno, anche al caso di specie avente ad oggetto il riconoscimento di titoli di abilitazione all’insegnamento utili alla partecipazione a concorsi ed all’inserimento nelle graduatorie scolastiche.

Ed è proprio l’attuazione dei principi comunitari della libera circolazione che deve consentire ai docenti che hanno acquisito l’abilitazione all’insegnamento in un Paese comunitario l’immediata iscrizione nelle graduatorie scolastiche.

Nel caso in esame, infatti, è lo stesso Ministero dell’Educazione della Romania che ha attestato il conseguimento ed il possesso dei titoli abilitanti all’insegnamento in Romania ed è la stessa Romania l’unico soggetto “abilitato” al rilascio di tali attestazioni.

VI

Sul rigetto anche per le materie di sostegno. Illegittimità della nota per errore di fatto. La legge 1/2011 della Romania e la Nota 40527/2018 affermano che i titoli di formazione conseguiti dagli istanti consentono l’esercizio della professione di docente sul materie di sostegno.

La nota ministeriale 5636/2019 del 02.04.2019, in riferimento ai percorsi di specializzazione sul sostegno, afferma quanto segue:

“...Infine, per quanto riguarda le richieste di riconoscimento specifiche per il sostegno, si informa che sia la Legge di Istruzione nazionale rumena n. 1/2011 sia la suddetta nota esplicativa inviata dal Ministero dell’Educazione nazionale rumeno, chiariscono che tale insegnamento rientra in Romania nell’ambito dell’educazione speciale, in apposite scuole speciali, e non nelle classi comuni come avviene in Italia.

Non vi è pertanto corrispondenza con l’ordinamento scolastico italiano che prevede che gli alunni con bisogni educativi speciali studino nelle classi comuni con il supporto dell’insegnante di sostegno e non frequentino, come avviene invece in Romania, scuola speciali a loro dedicate...”

La nota, anche sotto tale aspetto, è illegittima.

In via preliminare.

In Romania, la scuola pubblica è costituita da scuole statali all’interno delle quali si sviluppano i percorsi di insegnamento sul sostegno.

Dunque, occorre sgomberare il campo dall’affermazione del Miur italiano secondo la quale in Romania esistono scuole differenziate per gli studenti di sostegno: vero è il contrario in quanto i bisogni educativi speciali vengono attuati mediante la presenza di insegnanti di sostegno all’interno delle stesse scuole ordinarie!

In Romania, infatti, secondo quanto previsto dalla Legge Nazionale nr. 1/2011, l’Istruzione pubblica è costituita dall’insegnamento pre-universitario dove si

sviluppano anche le attività curriculari di sostegno.

Soltanto in alcuni casi del tutto eccezionali, invece, lo Stato della Romania ha istituito delle scuole speciali dove confluiscono soltanto alcune categorie di alunni beneficiari di cure ed assistenza particolari.

In riferimento ai percorsi di sostegno, occorre evidenziare che il corso di sostegno può essere definito quale corso di specializzazione e, non, un corso di abilitazione: il sistema Rumeno, in altri termini, funziona esattamente come in Italia.

In Romania, infatti, è presente il sistema “integrato” o inclusivo per i bisogni educativi speciali.

L’istante ha conseguito titolo di specializzazione sul sostegno per le scuole ordinarie in Romania e non per le scuole speciali!!

Caso diverso è quello delle scuole cosiddette “Speciali”, ossia strutture appositamente riservate ai casi più gravi che necessitano anche di una assistenza medica permanente.

In altri termini, per accedere all’insegnamento sul sostegno (e dunque, non per le scuole “speciali”), è necessario che il docente abbia conseguito un titolo di abilitazione all’insegnamento unitamente alla frequenza del corso di specializzazione sul sostegno.

Ed infatti, il ricorrente, ha conseguito prima il titolo di abilitazione sulla specifica classe di concorso e, successivamente, il corso di specializzazione sul sostegno.

Ciò è, infatti, avvenuto nel caso di specie ed i ricorrenti sono tutti in possesso di titoli che consentono agli stessi lo

svolgimento della professione di docente sul sostegno nelle scuole ordinarie pre-universitarie in Romania.

Del tutto coerente con il quadro fattuale e giuridico sopra riportato è la nota 40527 del 19.11.2018 del Ministero dell'Educazione della Romania, Corina Marin che afferma quanto segue: *"In Romania, per occupare le funzioni di insegnamento dell'Istruzione Speciale, oltre alle condizione sopra citate, il docente deve fornire prova di partecipazione a un tirocinio di formazione teorica e pratica in educazione speciale. Questo tirocinio.... Attesta le competenze acquisite per insegnare in ambito dell'educazione speciale.."*

Ma v'è di più.

E' lo stesso Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con numerosi provvedimenti di accoglimento delle istanze di riconoscimento dei titoli di studio conseguiti in Romania, a riconoscere il diritto all'esercizio della professione di docente su materie di sostegno.

Così, *ex multis*, il decreto di riconoscimento allegati.

Lo svolgimento del percorso, così come stabilito dalla normativa Rumena, legittima i ricorrenti all'insegnamento sul sostegno.

I provvedimenti di rigetto impugnati e la nota, anche per tale ragione, vanno annullati.

VII

Sulla presunta infrazione della Romania con la corresponsabilità dello Stato Italiano

Come si evince dalla chiara lettura dei provvedimenti impugnati che fanno espresso riferimento all'Avviso del Miur pubblicato in data 02.04.2019 n. 5636/2019, il rigetto è

motivato dal fatto che il percorso di studi non è stato integralmente condotto in Romania:”... *l’attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali per i cittadini che hanno studiato in Romania, al fine di svolgere attività didattiche all’estero, può rilasciato al richiedente, solo nel caso in cui quest’ultimo ha conseguito in Romania sia studi di istruzione superiore/post secondaria sia studi universitari.*

Indispensabile, nella interpretazione recepita dal MIUR, per essere ammessi all'esercizio della professione di docente in Romania, oltre il conseguimento dei *Programului Nivelul I e II*, l'aver compiuto in quello Stato gli studi post-liceali e universitari.

Tale assunto determina un ulteriore profilo di illegittimità dei provvedimenti impugnati e della nota 5636/2019.

Ed infatti, qualora risultasse essere questo l'effettivo stato del diritto romeno in materia, si prospetterebbe a carico del Governo di Bucarest una grave violazione dei Trattati UE, avendo in tal modo dato corso a una pratica discriminatoria fondata sulla nazionalità e perciò vietata dal diritto comunitario, della quale l'Italia non avrebbe dovuto tenere conto.

Così, in maniera illuminante, si esprime il Prof. Scalese Giancarlo: *“Più precisamente, ci si troverebbe al cospetto di una “discriminazione indiretta o occulta” che, sebbene indistintamente applicabile a tutte le persone private, finirebbe con l’avvantaggiare i cittadini nazionali (cfr. per tutte, Corte giust. sent. 12 febbraio 1974, 152/73 Sotgiu,, punto 11), consentendosi*

l'accesso alla professione di docente solo a chi abbia compiuto in Romania una precedente attività di studio e

Significativamente la Corte giust. ha precisato che la parità di trattamento dei lavoratori deve essere garantita "di fatto" e non solo "di diritto", con la conseguenza che pure l'applicazione di criteri differenti dalla cittadinanza potrebbe dal luogo a una discriminazione dissimulata fondata sulla nazionalità (cfr. ex multis, Corte giust., sent. 23 maggio 1996, causa C-237/94, O'Flinn, I-2617, punto 20).

Se realmente, allora, il conseguimento dei Programului Nivelul I e II costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'ottenimento della qualifica di insegnante in Romania, per le ragioni anzidette, non vi sarebbero dubbi circa l'infrazione del diritto dell'UE perpetrata da questo Stato.

Ciò, peraltro, indipendentemente dal suo effettivo assetto legislativo, dato che anche una semplice prassi amministrativa potrebbe integrare gli estremi dell'illecito comunitario (v. ex multis Corte giust. sent. 27 aprile 2006, causa C-441/02, Commissione c. Germania, I-3409).

*A questo punto, deve ritenersi che **il Governo italiano, nell'aver dato seguito a delle (supposte) indicazioni contra ius fornite in materia dalla Romania per quanto inerenti alla regolamentazione di sue fattispecie domestiche, abbia finito con il ratificare, facendola propria, la posizione assunta da questo Stato, rendendosi (quantomeno) corresponsabile nell'attuazione di una pratica discriminatoria, vietata dai Trattati UE.***

La costante giurisprudenza comunitaria ha da sempre recisamente negato la possibilità per uno Stato membro d'invocare

quale causa di giustificazione delle propria condotta l'inadempimento di un altro Stato membro (cfr. per tutte, Corte giust. sent. 25 settembre 1979, causa C-232/78, Commissione c. Francia, 2729).

Senza contare poi che, qualora fosse confermata l'ufficialità della posizione romena invocata dalla PA, si profilerebbe un concorso dello Stato italiano nell'illecito altrui, alla luce di un consolidato principio di diritto internazionale che condanna le partecipazioni plurisoggettive degli Stati nella realizzazione dell'illecito (cfr. artt. 16 ss. del Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati, approvato dalla Commissione di diritto internazionale, nel 2001), da ritenersi di certo applicabile pure in ambito comunitario.

Da ultimo, è appena il caso di segnalare, ai fini della valutazione del caso in esame, la totale irrilevanza del richiamato parere del CIMEA (v. supra, sub 1) che, nell'asseverare la legittimità dell'operato PA, ha semplicemente contribuito alla realizzazione comportamento antigiuridico posto in essere dal Governo italiano, trattandosi di un'articolazione del medesimo Esecutivo; del resto, nemo iudex in re sua.

Oltre ad essere chiaramente illegittima ed è in violazione dei principi comunitari chiaramente affermati dalla corte di giustizia è fonte di grave responsabilità patrimoniale nei confronti, responsabilità che si riserva di azionare in separato giudizio".

VIII

Violazione del principio del legittimo affidamento.

La violazione del principio nemo potest venire contra factum proprium.

L'atto impugnato è, inoltre, affetto da un ulteriore insanabile vizio di legittimità per violazione del principio del legittimo affidamento.

Nel parere allegato il profilo di illegittimità è chiaramente e puntualmente evidenziato: *“La censurabile condotta della PA sin qui analizzata - oltre ad aver determinato una diretta lesione delle posizioni giuridiche soggettive attive garantite dalla dir. 2005/26/CE, in netto contrasto con le rilevanti disposizioni del TFUE e del TUE sopra richiamate, dando luogo a pratiche discriminatorie assolutamente vietate - si è tradotta, altresì, in una flagrante violazione del legittimo affidamento degli attuali istanti.*

Invero, il respingimento delle richieste di riconoscimento dei Programului Nivelul I e II - formalizzato peraltro in modo del tutto irrituale attraverso l'avviso del MIUR del 2 aprile 2019 - ha fatto seguito a tutta una serie di precedenti casi (ben evidenziati da questa difesa) in occasione dei quali, invece, lo stesso Dicastero non aveva esitato a considerare i medesimi titoli di formazione professionale come immediatamente abilitanti all'insegnamento in Italia.

Questo pregresso comportamento della PA, costantemente favorevole al riconoscimento dei Programului Nivelul I e II, ha finito con l'ingenerare presso gli attuali istanti la convinzione, in perfetta buona fede, dell'idoneità di tali titoli ai fini dell'ottenimento della qualifica di docente scolastico in Italia, inducendoli a recarsi in Romania per seguire i relativi corsi di formazione, nel serio convincimento che quella fosse la posizione definitiva adottata dal MIUR al riguardo.

Risulta oggi evidente, a fronte di un simile contraddittorio comportamento della PA, la violazione del dovere di coerenza nella condotta imposto dal principio nemo potest venire contra factum proprium che determina a carico del soggetto che con la sua azione abbia ingenerato presso terzi un affidamento incolpevole, la perdita del diritto d'invocare una situazione differente dall'apparenza (di fatto e giuridica) da esso stessa creata.

Questo principio, che riveste una portata universale in quanto riconosciuto da ogni ordinamento, interno o internazionale che sia, deve essere annoverato, nel quadro delle fonti del diritto comunitario, tra i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri che, per quanto richiamati dall'art. 340 TFUE con specifico riguardo alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione, sotto la spinta della giurisprudenza della Corte giust., risultano suscettibili di applicazione in ogni branca del diritto dell'UE.

La regola nemo potest venire contra factum proprium, che affonda le sue radici nell'esperienza giuridica romana trova, infatti, cittadinanza in tutti i principali sistemi giuridici dei Paesi membri. A tal riguardo, vengono ad es. in rilievo gli istituti: in Italia, dell'apparenza (colposa); in Germania, della Verwirkung e dell'erregter Rechtsschein; in Spagna, della doctrina de los actos propios; in Francia della théorie de l'apparence; in Inghilterra, dell'estoppel, che probabilmente ne rappresenta la più compiuta elaborazione concettuale.

Cosicché, i giudici di Lussemburgo fanno costantemente ricorso alla regola nemo potest venire contra factum proprium quale parametro di valutazione dell'operato tanto delle istituzioni

comunitarie, quanto degli Stati membri, assicurando per tal via la massima tutela del legittimo affidamento da questi ingenerato presso i soggetti privati (cfr. ex multis, Corte giust. Sent.: 11 luglio 2002, Marks & Spencer, causa C-62/00, Racc. p. I-6325, punti 43 ss.; 15 dicembre 1982, Maizena, causa 5/82, Racc. p.4601).

Con specifico riguardo al caso di specie, nessun dubbio, allora, sul come il Governo italiano, in ragione della comportamento tenuto, debba allo stato ritenersi del tutto precluso dal poter contestare la validità dei Programului Nivelul I e II quali titoli abilitanti all'insegnamento in Italia, nei confronti degli attuali istanti.

In forza del delineato principio, la PA è tenuta, quindi, all'osservanza di preciso criterio autoresponsabilità, nel senso che, nel momento in cui fa delle dichiarazioni o assume un qualunque altro comportamento volontario, dovrà sempre prestare attenzione alle conseguenze che ne discenderanno nei confronti degli altri soggetti in buona fede, restando vincolata al rispetto del loro legittimo affidamento.

Ma v'è di più!

La regola nemo potest venire contra factum proprium, proprio in quanto fonte giuridica di matrice comunitaria, è destinata a trovare immediata applicazione in foro domestico, pure nell'ambito diritto pubblico, in forza della legge 11 febbraio 2005 n. 15, recante modifiche alle norme generali sull'azione amministrativa, che stabilisce l'obbligo a carico della PA di conformarsi ai principi del diritto dell'UE (art. 1).

In tal modo, il legislatore italiano, oltre ad adeguarsi agli standard normativi offerti dal diritto dell'UE, ha finito altresì con il recepire le indicazioni che intanto venivano fornite dalla più

accorta giurisprudenza amministrativa la quale, già da lunghissimo tempo, andava evidenziando la necessità di assicurare una adeguata tutela del legittimo affidamento del cittadino (basti pensare alle decisioni del Consiglio di Stato Sez. IV: 2 marzo 1894, n. 70; e 14 dicembre 1894, n. 427).

Cosicché, ancor prima della richiamata novella legislativa, i Tribunali amministrativi avevano incominciato a prospettare delle applicazioni settoriali della regola nemo potest venire contra factum proprium, ad es. quale; limite alla rimozione dell'atto amministrativo illegittimo (cfr. Cons. St., sez. IV, 18 marzo 2002, n. 1610 e ibidem, 29 marzo 1996, n. 520); canone d'interpretazione delle clausole di un bando di concorso (cfr. Cons. St., sez. V, 30 maggio 1997, n. 582); limite alla ripetizione dell'indebito nei riguardi del percettore di somme non dovute (cfr. Cons. St. a. plen., 12 dicembre 1992, n. 20, 21, 22, 23 e 11/1993).

Se, dunque, la tutela dell'affidamento nel nostro diritto pubblico, si sia presentata in una prima fase come il frutto dell'attività pretoria del giudice amministrativo, successivamente, con l'entrata in vigore della legge n. 15/2005, risulta elevata al rango di vero e proprio principio generale.

Così, oggi, il Consiglio di Stato non esita ad affermare che "l'amministrazione è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento" (Sez. IV, sent. 15 luglio 2008 n. 3536).

In una tale rinnovata prospettiva, l'ambito di applicazione del principio de quo di è dilatata sino, ad es., a configurare un fondamentale canone ermeneutico della legge, come confermato da quella giurisprudenza che considera la garanzia dell'affidamento direttamente incidente sulla legittimità della legge di interpretazione autentica che la prevarichi (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2010, n. 1689; Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2006, n. 5314).

In definitiva, appare evidente come la regola nemo potest venire contra factum proprium abbia simmetricamente gemmato un principio generale tanto di diritto comunitario, quanto di diritto amministrativo, considerato che, in ultima analisi, la coscienza giuridica internazionale e la coscienza giuridica interna tendono a formarsi parallelamente, in una continua osmosi di concetti dall'uno all'altro sistema.

Oramai, anche solo ponendosi dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano, deve pervenirsi alla conclusione che, in forza di un tale principio generale, la PA sia tenuta a non vanificare le legittime aspettative del cittadino, finanche ingenerate da una precedente prassi amministrativa o da mere circolari (cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sent. 17 maggio 1994, n. 224; T.A.R. Campania, sez. VII, sent. 7 giugno 2013, n. 3030).

Pertanto, la PA risulta ora totalmente preclusa dal contraddire la propria precedente prassi consistita nel riconoscere i Programului Nivelul I e II quali titoli abilitanti all'insegnamento in Italia, senza poter dunque disattendere le legittime aspettative ingenerate presso gli attuali istanti."

IX

*Violazione del principio del legittimo affidamento.
Disparità di trattamento. Eccesso di potere. Risarcimento
del danno.*

Le precedenti argomentazioni sono assorbenti.

Nel caso di specie, però, risulta violato il principio del legittimo affidamento in quanto le ricorrenti hanno iniziato il percorso di studi in Romania successivamente rispetto all'emanazione di provvedimenti di accoglimento delle richieste di equipollenza dei titoli Romania ai sensi del D.Lgs 206/2007.

TAR Lazio (Tar Lazio, Roma, sez. I, 16 maggio 2012, n. 4455) che ha affermato che la tutela del legittimo affidamento del destinatario dei provvedimenti amministrativi costituisce proprio un limite all'azione della Pubblica Amministrazione, la quale, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dall'art. 97 della Costituzione, è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento.

La tutela del legittimo affidamento può essere accordata, però, soltanto a condizione che siano state fornite all'interessato rassicurazioni precise, incondizionate, concordanti nonché provenienti da fonti autorizzate ed affidabili dell'Amministrazione e che tali rassicurazioni siano state idonee a generare fondate aspettative nel soggetto cui erano rivolte.

Il rispetto del principio del legittimo affidamento, nel caso *de qua*, risulta *ictu oculi* violato laddove si veda che il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca ha emanato plurimi provvedimenti di riconoscimento dei titoli di formazione conseguiti in Bulgaria.

In particolare, come documentalmente provato dagli attestati di riconoscimento allegati, il Miur ha riconosciuto sin dal 2015 il percorso di formazione regolamentata in Romania.

La circostanza che – precedentemente all'inizio del percorso di abilitazione in Romania da parte delle docenti – il Miur aveva già riconosciuto il percorso di formazione in Romania, ai fini del riconoscimento del titolo idoneo allo svolgimento della professione di docente in Italia, è circostanza dirimente in ordine al legittimo affidamento in ordine alla positiva conclusione del procedimento anche nel caso oggetto di causa.

In altri termini, le ricorrenti hanno iniziato il procedimento per l'abilitazione in Romania successivamente all'emanazione, da parte del Miur, dei decreti di riconoscimento dei titoli di cittadini italiani, laureati in Italia, che hanno conseguito in Romania il percorso pedagogico di "abilitazione" all'esercizio della professione di docente.

Inopinatamente, il M.I.U.R. ha rigettato le istanze presentate dagli istanti.

La circostanza, del riconoscimento del titolo acquisito in Romania soltanto in favore di alcuni soggetti, ingenera palesemente una disparità di trattamento nei confronti di

altri colleghi che hanno ottenuto il riconoscimento.

La scrivente difesa intende, in ogni caso eccepire la manifesta illegittimità della condotta del Ministero laddove subordina il diritto al riconoscimento del titolo all'ulteriore requisito di svolgimento del sostenimento dell'intero corso di studi in Romania.

La disparità di trattamento riservata agli odierni ricorrenti, si ravvisa in relazione alle precedenti istanze avanzate da cittadini che hanno seguito il medesimo percorso ordinamentale degli istanti e che hanno ottenuto il riconoscimento dell'abilitazione acquisita in Romania da parte del Miur.

Da un esame della documentazione relativa agli altri decreti di riconoscimento, si evince che alcun ulteriore requisito era stato richiesto a coloro che hanno ottenuto il riconoscimento del titolo.

Per tutti i motivi in fatto e diritto delineati i provvedimenti di rigetto vanno annullati.

**

Tutto ciò premesso in fatto e considerato in diritto parte ricorrente come sopra rappresentata e difesa

Chiede

Che il Tribunale adito Voglia

- annullare i provvedimenti impugnati ed ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale anche non conosciuto e conseguentemente;

- riconoscere i titoli di formazione conseguiti in Romania e consentire l'esercizio della professione di docente in Italia anche ai fini della partecipazione al

concorso DDG 85/2018;

- In via subordinata ordinare al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di attivare le procedure di compensazione ex art. 22 D. Lgs 206/2007;

- In via meramente subordinata, si avanza richiesta di rinvio pregiudiziale per l'interpretazione del Diritto Europeo.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio da distarsi in favore dei procuratori che se ne dichiarano antistatari per anticipo fattone.

Con espressa riserva di agire in separato giudizio per il risarcimento di tutti i danni subiti dalle ricorrenti sia in ragione del mancato riconoscimento sia in caso di riconoscimento del titolo .

Ai fini del pagamento del contributo unificato si dichiara che il presente procedimento è di valore indeterminabile ed esente in quanto il ricorrente, nell'anno precedente all'instaurazione del ricorso, ha prodotto un reddito inferiore ad euro 34.481,46.

In via istruttoria.

Si offrono in comunicazione, mediante deposito, i seguenti documenti:

A) Foliario;

1. Nota Miur 5636/2019 del 02.04.2019 e provvedimenti impugnati;

2. Richiesta IMI di chiarimenti 62247

3. Attestato finale (60 crediti) emesso dal Ministero Romeno (Adeverinta) con attestazione che l'istante ha diritto all'insegnamento in Romania nello specifico settore

disciplinare in favore di parte ricorrente e titoli di formazione conseguiti in Italia e in Romania e certificati di abilitazione all'insegnamento su posto comune e materia;

4. Risposta fornita dal ministero romeno ad Elisa Caputo;

5. La posizione dell'università "*Dimitrie Cantemir*" di Tirgu Mures (Romania) con il dettaglio del programma psico-pedagogico;

6. Risposta fornita dal ministero Romeno a Ventimiglia Di Monteforte Anna Laura;

7. Decreto di riconoscimento rilasciato alla cittadina italiana Pop Maria, Fatuzzo Francesco e Ruscetta Simone;

8. Attestazione di conformità e decreto di riconoscimento rilasciati al cittadino italiano Manenti Girolamo;

9. Risposta fornita dal ministero romeno al prof. Dario Adamo

10. Decreto riconoscimento titolo di formazione conseguito in Romania dalla prof.ssa Marisi Rossella;

11. Decreto riconoscimento titolo di formazione conseguito in Romania dal prof. Abate Daniele;

12. Certificato finale riconoscimento titolo di formazione conseguito su materie di sostegno al prof. Moscatiello Maurizio;

13. Riconoscimenti titoli di formazione conseguiti in Romania sul sostegno;

14. Ordinanza del Tar del Lazio N. 06288_2018;

15. Rilascio di attestazione ai sensi della Direttiva 2005/36/CE da parte delle Università Italiane;

16. Certificazione del Ministero dell'Istruzione Pubblica della Romania in favore del prof. Mansueto Mario a firma del Direttore Generale Corina Mari prot. 76921/16.06.2017;

17. Note ufficiali del Ministero dell'Educazione della Romania in risposta a richiesta del prof. Mansueto Mario;

18. Nota Pec Accesso agli atti l. 241/1990;

19. Parere pro-veritate del Prof. Scalese Giancarlo – ordinario di Diritto Internazionale presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale;

20. Nota di risposta del MIUR Rumeno Prot. n. 40527 del 26.11.2018- tradotta giurata con apostilla;

21. Graduatorie;

22. Esenzione contributo unificato;

23. Procura alle liti.

Isola del Liri-Roma, 14 Settembre 2019.

Avv. Antonio Rosario Bongarzone

Avv. Paolo Zinzi

ISTANZA PER LA NOTIFICA MEDIANTE PUBBLICI PROCLAMI

Si fa presente che, ai fini dell'integrazione del contraddittorio, il ricorso deve essere notificato a tutti i docenti potenzialmente controinteressati, potrebbero risultare scavalcati nelle graduatorie di merito ove sono inseriti i ricorrenti e nei confronti di tutti coloro che verrebbero pregiudicati dalla favorevole del presente procedimento e considerato che la notifica del ricorso nei modi ordinari sarebbe impossibile per l'ingente numero di controinteressati e per la difficoltà a reperirli, e che, ai sensi di legge, quando la notificazione nei modi ordinari è impossibile o difficile, si può procedere alla notifica per pubblici proclami (cfr. precedenti del TAR Lazio e del Consiglio di Stato

sulla possibilità di effettuare la notifica mediante l'inserimento del ricorso e del decreto nell'area tematica del sito istituzionale del MIUR (v. Miur - pubblici proclami).

Tanto premesso e considerato,

SI CHIEDE

autorizzare il sottoscritto difensore a procedere con la notifica per pubblici proclami, da effettuare sul sito istituzionale del MIUR.

Isola del Liri, 14 Settembre 2019

Avv. Antonio Rosario Bongarzone

Avv. Paolo Zinzi

BONGARZONE
ANTONIO
ROSARIO

Firmato digitalmente da
BONGARZONE
ANTONIO ROSARIO
Data: 2019.09.16
17:04:29 +02'00'

Paolo
Zinzi

Firmato
digitalmente da
Paolo Zinzi
Data: 2019.09.16
17:05:07 +02'00'