

Publicato il 13/07/2022

N. 05948 /2022 REG.PROV.COLL.  
N. 04135/2020 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4135 del 2020, proposto da

, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Buonanno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cola di Rienzo n. 271;

***contro***

Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 4480/2020

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 luglio 2022 il Cons. Rosaria Maria Castorina e uditi per le parti l'avvocato Giuseppe Buonanno;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

L'originaria ricorrente, in possesso della laurea magistrale LM-2 (Archeologia, Beni Culturali e Turismo) e della laurea specialistica LS-55 (Progettazione e Gestione dei sistemi turistici), entrambe conseguite in Italia – nonché del “*titolo ufficiale master universitario in formazione della professione docente di istruzione secondaria obbligatoria, liceo, formazione professionale e insegnamento delle lingue, con specialità in geografia e storia*” conseguito presso l'Università Cattolica di Sant'Antonio in Spagna, ha presentato al MIUR istanza di riconoscimento del titolo estero (da valutare unitamente alle lauree italiane) nella classe A021 – Geografia per la scuola secondaria di II grado.

L'appellante ha, poi, presentato domanda di partecipazione al concorso indetto con D.D.G. MIUR n. 85/2018, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 59/2017, per il reclutamento del personale docente a tempo indeterminato e, a seguito del superamento delle prove, è stata inserita con riserva nella graduatoria generale di merito.

Con provvedimento del 25 novembre 2019 le veniva comunicato il preavviso di rigetto, con i seguenti motivi: “*per quanto attiene alla richiesta della formazione professionale ai fini dell'insegnamento nella classe di abilitazione A-21 Geografia, è stato espresso parere negativo in quanto la S.V. possiede un'abilitazione ("acreditacion") rilasciata dal ministero spagnolo riferita a Arti e Scienze Umanistiche nel settore specifico delle Arti. Si fa presente, inoltre, che per accedere all'insegnamento richiesto la normativa italiana vigente richiede, per la laurea in Archeologia, il possesso di 24 CFU nel settore scientifico-disciplinare MGGR/01 (geografia culturale) e di altri 24 CFU nel settore M-GGR/02*

(*Geografia economico-politica*), mentre la S.V. ha conseguito 4 CFU per il settore M-GGR/01 e 18 CFU per il settore M-GGR/02”.

Impugnato il diniego, il Tar del Lazio, con la sentenza n. 4480/2020, respingeva il ricorso.

Appellata ritualmente la sentenza, resistevano il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Università e della Ricerca.

All'udienza del 5 luglio 2022 la causa passava in decisione

### DIRITTO

1. Con il primo e il secondo motivo l'appellante deduce: *Error in iudicando*; erronea/omessa pronuncia su punti decisivi; erroneità e difetto di motivazione; Violazione artt. 3-97 COST.; Violazione Direttive 2005/36/CE e 2013/55/UE sul riconoscimento delle professioni regolamentate nell'ambito dell'Unione Europea e dei titoli di accesso alle stesse, come attuate dal D.lgs. n. 206 - 6.11.2007 e dal D.lgs. n. 15 - 28.01.2016; Violazione e/o falsa applicazione, in particolare, degli artt. 21 e 22 del D.lgs. 206/2007; Violazione e/o falsa applicazione artt. 1, 3, 6, 7, 8, Legge n. 241/1990 sotto ulteriore profilo; Contraddittorietà rispetto al DM n. 249/2010 ed al DPR 19/2016 e relativa Tabella A; Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

Evidenza che l'Attestato spagnolo la abilita in Spagna all'insegnamento nelle Scuole per discenti da dodici a diciotto anni e, dunque, censura la scelta dell'amministrazione italiana che, a suo dire, non le ha attribuito il giusto ed equipollente valore.

Le censure, suscettibili di trattazione congiunta, sono fondate.

2. Oggetto della pretesa azionata è il riconoscimento, in Italia, della qualifica professionale/abilitazione - classe A021, Geografia per la scuola secondaria di II grado - che deriverebbe, oltre che dagli altri titoli culturali italiani di cui l'appellante è in possesso, anche dalla frequentazione del corso spagnolo indicato in premessa, in virtù del principio dell'equipollenza europea dei titoli professionali,

sancito, per quanto riguarda il nostro ordinamento, dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 206 del 2007, di recepimento della Direttiva 2005/36/CE.

A norma dell'articolo 4 comma 1 lett. b) di detto decreto legislativo il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute in altri Stati membri può fondarsi su diversi elementi, fra loro alternativi, e cioè un titolo di formazione, un attestato di competenza di cui all'articolo 19, comma 1, lettera a), numero 1), o un'esperienza professionale; in ogni caso, *"non costituisce qualifica professionale quella attestata da una decisione di mero riconoscimento di una qualifica professionale acquisita in Italia adottata da parte di un altro Stato membro"*.

3. Il principio europeo di equipollenza, ispirandosi ad una regola di buon senso prima ancora che giuridica, prevede che alla qualificazione professionale che il cittadino ottiene in altro Stato membro debbano essere attribuite medesime validità, efficacia ed estensione in Italia, con direttiva destinata ad operare anche in una prospettiva delimitativa; il che significa che il titolo conseguito all'estero garantisce tutte, ma anche unicamente le possibilità professionali offerte là dove esso è acquisito. In altre parole, la qualificazione ottenuta all'estero non può offrire nell'ordinamento in cui è utilizzata, *chances* abilitative o qualificative maggiori di quelle che consente il sistema dove esso ha origine.

È necessario perciò comprendere, confrontando i due ordinamenti, quale abilitazione offra il titolo ottenuto dall'appellante in Spagna, con la precisazione che detta analisi deve svolgersi avuto riguardo al titolo individualmente inteso.

L'attestato certifica che l'appellante ha conseguito il *"Titolo ufficiale master universitario in formazione della professione docente di istruzione secondaria obbligatoria, liceo, formazione professionale e insegnamento delle lingue, con specialità in geografia e storia"*.

Precisamente, secondo il Regio Decreto n. 860 del 2 luglio 2010 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale di Stato spagnola – BOE - n. 173 del 17 luglio 2010), il titolo di laurea, unitamente all'accREDITAMENTO di una formazione superiore adeguata ad

insegnare nel ramo della materia corrispondente, abilita all'insegnamento in tale materia (v. Doc. 12 fasc. I grado). Inoltre, il conseguimento di un titolo di Master riconosciuto dal Decreto copre (anche) l'accREDITamento della formazione pedagogica e didattica (richiesta quale requisito aggiuntivo), perfezionando i crediti (CFU) per l'abilitazione all'insegnamento (v. Doc. 12 fasc. I grado).

Per quanto riguarda la specifica abilitazione in Geografia, il Decreto, in apposito allegato (di cui è stato prodotto il corrispondente estratto con traduzione), precisa che è sufficiente un *“Qualunque titolo di Laureato dell'area di Discipline Umanistiche o delle Scienze Sociali e Giuridiche o qualunque titolo di Laureato del ramo di conoscenza delle Arti e Discipline Umanistiche o di Scienze Sociali o Giuridiche, e accreditare una formazione superiore adeguata ad insegnare il curriculum della materia corrispondente...”* (v. Doc. 12 fasc. I grado).

È quindi stato documentato il possesso di titoli abilitanti nella materia di Geografia secondo la normativa spagnola, atteso che l'appellante ha conseguito due titoli di laurea rientranti nell'area delle Discipline Umanistiche e nel ramo delle Arti e Discipline Umanistiche, la Laurea Magistrale in Archeologia (LM-2) e la Laurea Specialistica in Sistemi Turistici (LS-55).

Inoltre, l'appellante ha conseguito il Master di accREDITamento di formazione superiore, con specialità in Geografia che, quindi, ai sensi del regio decreto spagnolo, abilita nelle specifiche materie in esso indicate, tra cui Geografia e Storia (v. Doc. 9, 12 fasc. I grado).

Non vi è dubbio, poi, che Geografia rientri nel ramo e/o livello delle discipline umanistiche, sociali e delle arti, cui afferiscono sia i titoli di laurea italiani dell'appellante (v. Docc. 6, 7 fasc. I grado), sia il Master spagnolo, come precisato nel relativo certificato: principali ambiti di studio: *“Scienze umane, .. Scienze Sociali, .. Arte, ..”* (v. Doc. 9 fasc. I grado).

Pertanto, il MIUR, a fronte di tali univoci elementi, era tenuto a riconoscere l'abilitazione del titolo estero (congiunto alle lauree italiane) nella classe A021 –

Geografia, atteso che secondo la normativa dello Stato estero il titolo risultava idoneo a tal fine.

Tale lettura è stata confermata dall'Ufficio NARIC della Vicedirezione Generale dei Titoli del Ministero dell'Istruzione spagnolo, che ha chiarito che le equivalenze per le abilitazioni si fanno "*a livello e ramo di conoscenza*" (e quindi non di "*campo/settore specifico*"), e che il master conseguito abilita all'insegnamento in Spagna nelle materie del ramo Arti e Scienze Umanistiche come riportate nello specifico titolo di master, quindi in Geografia (e Storia) (v. Doc. 13 fasc. I grado).

4. Il diniego è stato motivato (anche) sulla mancanza di CFU con riferimento alla sola Laurea in Archeologia.

Come evidenziato, la richiesta di CFU integrativi non è riferibile al possesso di un titolo di abilitazione, che già contiene in sé i crediti utili. In altri termini, la richiesta di CFU integrativi non può riguardare un titolo di cui si chiede il riconoscimento ai fini dell'abilitazione, in quanto la struttura ed il programma del percorso di formazione funzionale al rilascio di un titolo di abilitazione già prevede al suo interno esami e prove utili a conseguire i crediti necessari all'insegnamento.

Peraltro il Ministero non ha valutato tutti gli esami di geografia sostenuti dall'appellante, ai fini dell'attribuzione del corretto numero di CFU.

In particolare, per il settore MGGR/02, oltre agli esami di Geografia del Turismo, Geografia degli Spazi Rurali e Geografia Politica ed Economica, il Ministero non ha considerato i CFU corrispondenti all'esame di Pianificazione del Territorio, che, pur congiunto a quello di Demografia, attinente ad un diverso settore, vede la componente di Pianificazione del Territorio sempre afferente al settore MGGR/02 e, secondo il piano di studi, i crediti sono riconosciuti autonomamente.

Per quanto riguarda il settore MGGR/01, oltre all'esame di Geografia della globalizzazione, il MIUR non ha considerato i CFU di Geografia applicata e i CFU di Pianificazione del Paesaggio, come riportati nel relativo piano di studi, atteso che tali esami, afferenti inizialmente a settori diversi ma affini, attualmente rientrano specificamente nel settore MGGR/01.

L'appello deve essere, conseguentemente, in tale parte, accolto e la sentenza riformata.

5. Non merita, invece accoglimento la domanda di risarcimento del danno.

La responsabilità della P.A. per illegittimo esercizio del potere provvedimento ha natura extracontrattuale (Cons. Stato. Sentenza 23 aprile 2021, n. 7), alla luce del combinato disposto degli artt. 2697 c.c. e 2043 c.c., il danneggiato, che in sede giurisdizionale intenda ottenere il risarcimento del danno lamentato, deve provare gli elementi tipici della fattispecie, ovvero la colpa (o dolo), la condotta, l'evento – danno, l'evento – conseguenza e il nesso di causalità tra la condotta e l'evento”.

Nella specie l'appellante non ha ottemperato all'onere della prova che sulla stessa incombeva.

In considerazione della particolarità della questione trattata e dell'evoluzione della giurisprudenza in materia, sussistono giusti motivi per compensare le spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, in riforma della sentenza, annulla il provvedimento impugnato.

Spese dei due gradi compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere, Estensore

Marco Valentini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Rosaria Maria Castorina**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Franconiero**

**IL SEGRETARIO**