

**L'Adunanza plenaria si pronuncia in ottemperanza sulla questione del riconoscimento in Italia  
delle qualifiche professionali conseguite all'estero  
(Consiglio di Stato, A.P., 22 aprile 2024, n. 6)**

L'Adunanza plenaria, dopo l'ordinanza istruttoria 4 dicembre 2023, n. 17, con la quale è stato chiesto al Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito di riferire sull'adozione di "misure di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero", con l'obiettivo di "deflazionare l'arretrato accumulatosi presso gli uffici ministeriali – nel rispetto delle posizioni soggettive dei singoli interessati - e di contenere l'ingente contenzioso amministrativo sviluppatosi in materia", e la relativa risposta, che ha evidenziato il rafforzamento dell'organico della competente direzione generale, ovvero quella per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione, nonché la collaborazione, sulla base di una specifica convenzione, del Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche per le attività connesse al riconoscimento dei titoli di abilitazione all'insegnamento ovvero di specializzazione sul sostegno conseguiti all'estero, nell'istruttoria delle domande di riconoscimento, con l'obiettivo di definire tutte le posizioni soggettive dei richiedenti il riconoscimento del titolo estero entro il 30 giugno 2024, ha ritenuto:

a) che le misure organizzative adottate dal Ministero inducessero ad apprezzare la collaborazione istituzionale, volta ad evitare l'ulteriore proposizione di ricorsi nella materia in esame, ed a ritenere ragionevole la previsione formulata nei chiarimenti, in base alla quale le domande di riconoscimento dei titoli di qualificazione professionale acquisiti all'estero ai fini dell'abilitazione in Italia all'insegnamento dovrebbero essere definite in tempo utile per l'assegnazione degli incarichi di docenza per il prossimo anno scolastico;

b) che per quanto riguarda invece i ricorsi in ottemperanza in decisione, dovesse constatarsi che le domande di riconoscimento presentate dalle ricorrenti non erano state ancora

definite, malgrado la loro posizione qualificata, derivante dal giudicato a loro favore e che l'eventuale necessità di definire criteri o introdurre ulteriori strumenti per facilitare la definizione delle domande potessero essere sempre devolute dalle ricorrenti alla cognizione dell'Adunanza plenaria, nella sede dell'ottemperanza, con gli strumenti di tutela previsti in caso di eventuali ulteriori ritardi;

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

\*\*\*

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 (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al numero di registro generale 8 del 2023 dell'Adunanza plenaria, proposto dalla signora Giovanna Castaldo, rappresentata e difesa dall'avvocato Donato Cicenìa, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

*contro*

il Ministero dell'istruzione e del merito, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituito in giudizio;

sul ricorso iscritto al numero di registro generale 9 del 2023 dell'Adunanza plenaria, proposto dalla signora Maria Francesca De Virgilio, rappresentata e difesa dall'avvocato Donato Cicenìa, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

*contro*

il Ministero dell'istruzione e del merito, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*per l'ottemperanza, quanto ad entrambi i ricorsi,*

della sentenza del Consiglio di Stato - Adunanza plenaria n. 18/2022, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in ottemperanza e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione e del merito nel giudizio iscritto al n. di r.g. 7356/2023;

Vista l'ordinanza collegiale istruttoria del 4 dicembre 2023, n. 17, con cui è stata anche disposta la riunione ex art. 70 cod. proc. amm. dei ricorsi;

Visto l'adempimento all'ordinanza istruttoria, di cui alla relazione del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito, e i relativi allegati, depositati il 7 febbraio 2024;

Vista l'istanza depositata il 19 febbraio 2024, con cui il medesimo Capo del Dipartimento ha chiesto un rinvio della trattazione per impedimento personale a rendere l'audizione disposta con la citata ordinanza istruttoria;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 114 del codice del processo amministrativo;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2024 il consigliere Fabio Franconiero e udito per le ricorrenti l'avvocato Donato Cicenìa, che ha a sua volta chiesto il rinvio della trattazione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Le ricorrenti indicate in epigrafe, aspiranti docenti di ruolo nelle istituzioni scolastiche pubbliche, hanno vittoriosamente agito nella presente sede giurisdizionale amministrativa contro i dinieghi a suo tempo loro opposti dal Ministero dell'istruzione (allora così denominato) di riconoscimento in Italia delle qualifiche professionali dalle stesse conseguite all'estero, secondo la direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 (*relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*).

2. Il giudicato formatosi a definizione dei giudizi di annullamento dei dinieghi in questione, di cui alla sentenza di questa Adunanza plenaria del 28 dicembre 2022, n. 18, ha stabilito che il Ministero dell'istruzione (ora dell'istruzione e del merito) è tenuto a:

- «esaminare «l'insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli», posseduti da ciascuna interessata; non dunque a «prescindere» dalle attestazioni rilasciate dalla competente autorità dello Stato d'origine»;

- «procedere quindi ad «un confronto tra, da un lato, le competenze attestate da tali titoli e da tale esperienza e, dall'altro, le conoscenze e le qualifiche richieste dalla legislazione nazionale», onde accertare se le stesse interessate abbiano o meno i requisiti per accedere alla “professione regolamentata” di insegnante, eventualmente previa imposizione delle misure compensative di cui al sopra richiamato art. 14 della direttiva».

3. A fronte dell'inerzia serbata dall'Amministrazione successivamente al giudicato, le ricorrenti hanno quindi agito nel presente giudizio per la relativa ottemperanza.

4. Con l'ordinanza n. 17 del 4 dicembre 2023, questa Adunanza Plenaria ha riunito i ricorsi per ragioni di connessione ed ha disposto un'istruttoria, con la quale ha chiesto al Ministero dell'istruzione e del merito chiarimenti su eventuali misure di carattere normativo, regolamentare e organizzativo adottate per definire le domande di riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite all'estero per l'abilitazione all'insegnamento in Italia.

5. L'incombente istruttorio è stato adempiuto con la nota del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito in data 5 febbraio 2024 (prot. n. 486). Poiché l'ordinanza istruttoria n. 17 del 2023 ha disposto la sua audizione, lo stesso dirigente generale ha in seguito chiesto il differimento della camera di consiglio, in quanto impedito a parteciparvi.

6. Nel corso della camera di consiglio del 21 febbraio 2024, il difensori delle ricorrenti si è dichiarato non appagato dai chiarimenti resi dall'Amministrazione.

All'esito della camera di consiglio, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

## DIRITTO

1. Con l'ordinanza istruttoria n. 17 del 2023, questa Adunanza Plenaria ha chiesto al Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito di riferire sull'adozione di «misure di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero», con l'obiettivo di «deflazionare l'arretrato

*accumulatosi presso gli uffici ministeriali – nel rispetto delle posizioni soggettive dei singoli interessati - e di contenere l'ingente contenzioso amministrativo sviluppatosi in materia».*

Con la nota di riscontro di data 5 febbraio 2024, il Capo Dipartimento ha innanzitutto rappresentato che è stato di recente rafforzato l'organico della competente direzione generale, ovvero quella per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionali di istruzione.

Inoltre, egli ha sottolineato che è stata data attuazione all'art. 5, comma 18, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (recante *Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche*, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74), il quale prevede che «(i)l Ministero dell'istruzione e del merito, sulla base di una convenzione triennale, si avvale del Centro di informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche per le attività connesse al riconoscimento dei titoli di abilitazione all'insegnamento ovvero di specializzazione sul sostegno conseguiti all'estero».

A questo specifico riguardo, il Capo del Dipartimento ha riferito che dopo la stipula della convenzione il Centro è attualmente operativo ed è impegnato nell'istruttoria delle domande di riconoscimento, secondo quanto previsto nell'accordo.

Sulla base di queste misure di carattere organizzativo, conclude la nota, è stato fissato l'«obiettivo di definire tutte le posizioni soggettive dei richiedenti il riconoscimento del titolo estero entro il 30 giugno 2024», in tempo per l'assegnazione degli incarichi per il prossimo anno scolastico; in parallelo si prevede che il contenzioso attualmente pendente in sede giurisdizionale amministrativa in materia sia portato a graduale definizione.

2. Tutto ciò premesso, alla luce dei chiarimenti depositati dall'Amministrazione la presente controversia può ritenersi sufficientemente istruita, senza necessità di sentire il Capo del Dipartimento.

3. Le misure organizzative adottate dal Ministero sulla base della sopra menzionata normativa di rafforzamento della capacità amministrativa di recente introduzione inducono ad apprezzare la collaborazione istituzionale, volta ad evitare l'ulteriore proposizione di ricorsi nella materia in esame, ed a ritenere ragionevole la previsione formulata nei chiarimenti, in base alla quale le

domande di riconoscimento dei titoli di qualificazione professionale acquisiti all'estero ai fini dell'abilitazione in Italia all'insegnamento dovrebbero essere definite in tempo utile per l'assegnazione degli incarichi di docenza per il prossimo anno scolastico.

4. Per quanto invece riguarda i ricorsi in ottemperanza ora in decisione, va constatato che le domande di riconoscimento presentate dalle ricorrenti non sono state ancora definite, malgrado la loro posizione qualificata, derivante dal giudicato a loro favore.

5. Come sopra esposto, il difensore delle ricorrenti ha chiesto un rinvio della trattazione, affinché in via di integrazione probatoria siano chiesti al Ministero ulteriori chiarimenti sull'eventuale adozione di criteri per l'esame delle domande di riconoscimento dei titoli di qualificazione professionale conseguiti all'estero.

Osserva al riguardo l'Adunanza Plenaria che gli aspetti su cui verte quest'ultima richiesta risultano superflui ai fini della definizione dei due ricorsi in ottemperanza, proprio in considerazione della loro posizione qualificata derivante, ai sensi dell'art. 112, comma 1, cod. proc. amm., dal giudicato di cui è stata chiesta l'ottemperanza.

Inoltre, l'eventuale necessità di definire criteri o introdurre ulteriori strumenti per facilitare la definizione delle domande potranno in ipotesi essere sempre devolute dalle ricorrenti alla cognizione di questa Adunanza Plenaria, nella presente sede dell'ottemperanza, con gli strumenti di tutela previsti in caso di eventuali ulteriori ritardi, che nondimeno si può ragionevolmente ritenere che non debbano verificarsi sulla base dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione resistente.

6. In conclusione, i ricorsi in ottemperanza vanno accolti.

7. Per l'effetto, va ordinato al Ministero dell'istruzione e del merito di esaminare e definire le domande di riconoscimento delle qualifiche professionali acquisiti all'estero dalle due odierne ricorrenti. A questo scopo è assegnato il termine di 30 giorni, decorrente dalla comunicazione della presente sentenza.

In caso di persistente inottemperanza è nominato commissario *ad acta* il Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero resistente.

Le spese di causa sono regolate secondo soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), definitivamente pronunciando sui ricorsi in ottemperanza, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li accoglie e per l'effetto ordina al Ministero dell'istruzione e del merito di definire le domande delle ricorrenti nel termine di 30 giorni, decorrente dalla comunicazione della presente sentenza.

Nomina commissario *ad acta* per il caso di persistente inottemperanza il Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del medesimo Ministero.

Condanna il Ministero dell'istruzione e del merito a rifondere alle ricorrenti le spese di causa, liquidate in favore di ciascuna di esse in € 3.000,00, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Mario Luigi Torsello, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Luigi Carbone, Presidente

Rosanna De Nictolis, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere