

Il rigore dei requisiti di scolarizzazione generale nel riconoscimento delle qualifiche professionali estere: l'insuperabilità della propedeuticità formativa per l'esercizio della professione infermieristica

di Angela Pari

Data di pubblicazione: 17-5-2026

La sentenza in commento analizza la legittimità del provvedimento di diniego al riconoscimento della qualifica di infermiere conseguita in Ucraina, focalizzandosi sul mancato soddisfacimento dei requisiti minimi di istruzione scolastica generale richiesti dall'ordinamento italiano. Il Tribunale Amministrativo Regionale chiarisce il rapporto di propedeuticità necessaria tra la formazione scolastica di base e quella professionale, escludendo la possibilità di una sovrapposizione dei due periodi formativi ai fini del computo degli anni minimi prescritti dalla legge.

Guida alla lettura

La controversia giuridica analizzata dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio trae origine dall'impugnazione di un provvedimento di diniego emesso dal Ministero della Salute relativo al **riconoscimento** della **qualifica** di **infermiere** ottenuta in Ucraina. Il fulcro della decisione risiede nell'esegesi dell'**articolo 38, comma 1, lettera b), del decreto legislativo numero 206 del 2007**, il quale stabilisce come condizione imprescindibile per l'accesso alla formazione professionale di infermiere responsabile dell'assistenza generale il **previo completamento di un ciclo di scolarizzazione generale di almeno dieci anni**. Tale requisito si configura come un presupposto logico e giuridico di natura propedeutica, la cui finalità risiede nella garanzia di una solida base culturale e conoscitiva dell'aspirante professionista prima dell'avvio degli studi tecnici specifici.

Nella fattispecie in esame, la ricorrente ha documentato un percorso scolastico articolato in quattro anni di istruzione primaria e cinque anni di istruzione secondaria inferiore, per un totale di nove anni di scolarizzazione generale prima dell'iscrizione al "college" di medicina per il triennio professionale. La tesi difensiva ha tentato di sostenere la sovrapponibilità dei percorsi, ipotizzando che il triennio di formazione professionale potesse assolvere simultaneamente alla funzione di completamento dell'obbligo scolastico generale e di conseguimento del titolo specialistico. Il Collegio ha rigettato tale impostazione, chiarificando che la norma opera una distinzione qualitativa e cronologica tra la **scolarizzazione generale** e la **formazione professionale**: la prima deve essere integralmente conclusa e sancita da un titolo abilitante all'accesso ai programmi di formazione specifica. Pertanto, il difetto anche di un solo anno nel percorso di istruzione generale non può essere sanato attraverso il cumulo dei periodi di studio

professionale, rendendo il diniego dell'Amministrazione un atto vincolato in quanto basato sul mancato possesso di un requisito di legge oggettivo.

Inoltre, la sentenza sottolinea la rilevanza della discrezionalità tecnica attribuita al Ministero della Salute nella verifica dell'**equivalenza dei titoli esteri** rispetto agli *standard* nazionali ed eurounitari, finalizzata alla tutela del diritto fondamentale alla salute collettiva. Non assumono valore dirimente, a tal fine, né l'espletamento di attività lavorativa di fatto in strutture sanitarie italiane né il superamento di esami di abilitazione locali come il KROC-M, qualora manchi il presupposto della formazione di base. Infine, il Tribunale ha chiarito che il quadro normativo di riferimento è quello vigente al momento della domanda, escludendo profili di disparità di trattamento rispetto a riconoscimenti operati sotto precedenti regimi normativi meno rigorosi, confermando così l'imperatività dei livelli minimi di istruzione prescritti dalla direttiva comunitaria 2005/36/CE e dal relativo decreto di recepimento.

Pubblicato il 20/02/2026

N. 03216/2026 REG.PROV.COLL.

N. 06676/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6676 del 2025, proposto da
K.S *omissis*, rappresentato e difeso dall'avvocato Natalizia Airò, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi,

12;

per l'annullamento

- del provvedimento prot.0021562 del 1°.4.2025 DGPROF del Ministero della Salute - inviato via PEC in pari data - con il quale è stato comunicato il diniego definitivo dell'istanza di riconoscimento del titolo di infermiera conseguito in Ucraina dalla ricorrente;

-della nota del Ministero della Salute prot. - 0016377-12.3.2025 DGPROF-MDS - pervenuta in data 24 marzo 2025 - con la quale sono stati comunicati "motivi ostativi al riconoscimento del titolo professionale ai sensi dell'art. 10-bis legge n. 241/90";

nonché di ogni altro atto connesso presupposto e consequenziale ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.La ricorrente ha impugnato il provvedimento di diniego del riconoscimento del titolo di infermiere conseguito in Ucraina motivato in ragione della mancanza dei requisiti di legge ed in particolare della formazione scolastica generale quale requisito minimo indispensabile ai sensi del disposto di cui alla lett. b), comma 1, dell'art. 38 del d.lgs. n. 206 del 2007.

2. La ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1. *"Violazione e falsa applicazione di legge: art 38, art 16 ed art 60 D.Lgs.206/2007. Violazione dei principi correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa. Arbitrarietà. Eccesso di potere per erronea presupposizione e carenza d'istruttoria, travisamento dei fatti. Illegittimità manifesta."*; 2. *"Violazione e falsa applicazione di legge. Violazione dell'art.97 della Costituzione; Violazione e falsa applicazione dell'art. 38 D.lgs 206/2007; Eccesso di potere per erronea presupposizione e carenza d'istruttoria. Ingiustizia manifesta."*

Sostiene la ricorrente che il Ministero le avrebbe negato il riconoscimento della qualifica di infermiera in considerazione delle seguenti circostanze:

- mancata scolarizzazione di base di dieci anni ai sensi del requisito disposto art. 38, comma 1,

lett.

b) del d.lgs. n. 206 del 2007;

- conseguimento del titolo in infermieristica presso istituto di scuola media superiore e non universitario.

Ne conseguirebbe che il Ministero:

-non avrebbe svolto un'adeguata istruttoria poiché avrebbe omesso di considerare che la ricorrente ha completato un ciclo di studi di dodici anni attestato da diploma specialistico che consente accesso all'università e dovendo pertanto trovare applicazione nel caso di specie la lett. a) (e non la lett.b) del comma 1 dell'art. 38 del d.lgs. n. 206 del 2007;

- secondo il sistema ucraino, articolato in tre livelli: primario, secondario inferiore e secondario superiore, difatti la ricorrente ha frequentato la scuola elementare per la durata di anni 4 (livello istruzione primaria), la scuola media per 5 anni conseguendo il diploma dell'istruzione media generale incompleta (livello istruzione secondaria inferiore) e infine il "college" (kolezhy) della durata di anni 3 (istituto professionale di livello secondario superiore) conseguendo, ivi, il diploma/attestato di scuola media generale completa e, avendo optando per un percorso formativo professionale, il diploma di specialista subalterno con la qualifica di infermiera (esame di abilitazione professionale KROC –M);

- il titolo professionale posseduto, rilasciato da istituzione di istruzione superiore in Ucraina con attestato di laurea, consentirebbe l'iscrizione al corso di studi universitario superiore abbreviato in materia affine e pertanto, in applicazione della giurisprudenza di cui alle pronunce dell'Adunanza plenaria (nn. 19 e 21 del 2022), non essendo più necessaria l'identità tra i titoli confrontati, il Ministero avrebbe errato nel non confrontare la qualifica professionale ottenuta all'estero con quella italiana;

- il Ministero non avrebbe considerato, altresì, che la ricorrente ha recentemente ampliato il proprio bagaglio di competenze formative e professionali proprio in Italia, dove dall'anno 2022 presta la propria attività lavorativa presso una la Residenza sociosanitaria per Anziani (RSSA).

2.Si è costituito il Ministero resistente depositando una relazione sui fatti di causa e controdeducendo nel merito.

3.Alla pubblica udienza del 13 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4 Il ricorso è infondato.

5. Occorre premettere che, come ribadito da precedenti pronunce di questa Sezione (cfr. sentenza 20 maggio 2025 n. 9648), richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato, su fattispecie analoga, *“I cittadini stranieri in possesso di un titolo professionale conseguito in un Paese non appartenente all’Unione Europea possono presentare, al fine di esercitare la corrispondente professione in Italia, una domanda di riconoscimento del titolo, ai sensi degli*

articoli 49 e 50 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

4.1. A mente dell'art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 206/2007 poi per i cittadini in possesso di titoli conseguiti in uno Stato non membro della Comunità Europea le disposizioni del detto decreto non si applicano e continuano ad applicarsi quelle previgenti, dal momento che come è dato rilevare dalla risposta negativa impugnata la domanda è stata esaminata secondo la procedura prevista dal menzionato d.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, previgente appunto al d.lgs. n. 206 del 2007.

4.2. Questo, all'art. 48 prescrive le modalità del riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero e la detta norma fa riferimento all'art. 387 del d.lgs. n. 297 del 1994, recante il Testo Unico sull'istruzione e che a sua volta fa riferimento ad una apposita norma da adottarsi in conformità con la normativa comunitaria, ai fini del riconoscimento dei titoli di studio e professionali, nonché delle qualifiche di mestiere acquisite dai cittadini extracomunitari nei paesi di origine, istituendosi altresì gli eventuali corsi di adeguamento e di integrazione da svolgersi presso istituti scolastici italiani.

4.3. E detta "normativa comunitaria" è sopraggiunta con la Direttiva CE 2005/36, in attuazione della quale è stato appunto adottato il d.lgs. n. 206/2007 al quale dunque occorre far riferimento in attuazione delle disposizioni sull'istruzione sopra citate, anche perché all'art. 60 esso recava esplicitamente l'abrogazione del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 115, e del d.lgs. 2 maggio 1992, n. 319, che regolavano il riconoscimento dei titoli conseguiti in Paesi extracomunitari in virtù dell'art. 49, comma 2, del d.P.R. n. 394/1999, di cui parte ricorrente invoca pure l'applicazione.

4.4. A completamento del quadro normativo l'appellante insiste sul rilievo che, a mente dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 206/2007 alla sua posizione si sarebbe dovuto applicare l'art. 38, comma 1, lett. b), perché riferito ai requisiti per la formazione dell'infermiere professionale e non per il riconoscimento del titolo.

4.5. Tanto premesso va rilevato che tali disposizioni trovano la propria giustificazione, in un ordinamento caratterizzato dal principio della libertà economica, ma nel quale l'esercizio di determinate professioni è subordinato all'acquisizione di specifici titoli e all'iscrizione in appositi albi, nell'interesse pubblico volto a garantire un livello di qualità adeguato nell'esercizio di determinate attività. Ciò vale, in particolare, per l'esercizio delle attività sanitarie che è reso possibile solo a chi è in possesso di adeguato titolo professionale, al fine di evitare possibili danni a diritti fondamentali, come quello della salute.

4.6. Spetta, dunque, al competente Ministero della Salute il compito di verificare l'attitudine del titolo conseguito dallo straniero all'estero all'esercizio dell'attività sanitaria. Tale compito comporta una prudente valutazione, di natura tecnico-discrezionale, sull'idoneità del titolo conseguito all'estero a fornire un grado di preparazione culturale e tecnica adeguato e almeno corrispondente alla preparazione richiesta dall'ordinamento nazionale ed a quello comunitario per l'esercizio della professione sanitaria.

4.7. Così ricostruito il quadro normativo non è possibile, perciò, prescindere da quanto stabilito dall'art. 38, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 206/2007, stante il quale è necessario "il completamento di una formazione scolastica generale di almeno dieci anni sancita da un diploma, attestato o altro titolo rilasciato da autorità od organi competenti di uno Stato membro, o da un certificato attestante il superamento di un esame di livello equivalente che dia accesso alle scuole professionali o ai programmi di formazione professionale per infermieri"...

5.1. Osserva, anzitutto, il Collegio che la formazione scolastica generale di dieci anni non è, invero, dimostrata dalla ricorrente, né detto requisito è possibile integrarlo nella valutazione del prosieguo della carriera formativa effettuata signora -OMISSIS-nel campo infermieristico.

5.2. Si tratta infatti, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, di un requisito che la normativa richiamata ricollega espressamente al percorso scolastico dell'interessato e non già alla sua formazione professionale...

5.4. Nemmeno si può condividere la tesi dell'appellante quando afferma la disparità di trattamento con altri connazionali, poiché l'istruttoria eseguita dall'Amministrazione appellata su ordine della Sezione ha escluso la sussistenza delle disparità di trattamento ipotizzate dalla ricorrente, essendo emerso che le posizioni, a suo dire, difformemente valutate avevano riguardato domande di riconoscimento proposte anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 206/2007 e, quindi, vagliate ai sensi della disciplina previgente" (Cons. St. sez. III, sent. n. 351 del 2024).

6. Posti questi principi, nel caso di specie, la difesa di parte ricorrente incorre in una errata interpretazione della norma di cui all'art. 38 co.1 del d.lgs. n. 206 del 2007, considerando il periodo di formazione presso il Collegio di Medicina di Novoselytsia della durata di tre anni sia ai fini del computo degli anni di formazione scolastica generale, sia quale percorso di formazione per il conseguimento della qualifica professionale di infermiere.

La tesi non trova alcun riscontro nella normativa richiamata, né per l'ipotesi di cui alla lett.a), né per quella di cui alla lett. b) del comma 1 dell'art. 38.

La disposizione è difatti chiara nell'affermare che "L'ammissione alla formazione di infermiere responsabile dell'assistenza generale è subordinata" al completamento di una formazione scolastica generale, la quale può avere la durata minima di dodici anni (lett.a) nel caso di accesso all'università o istituti equivalenti) ovvero di dieci anni (lett.b) nel caso di accesso alle scuole professionali o ai programmi di formazione professionale per infermieri).

La formazione scolastica minima generale pertanto costituisce un presupposto per poter poi accedere alla formazione (universitaria o comunque professionalizzante) per il conseguimento del titolo di infermiere.

Tanto rilevato è indubbio che la ricorrente, come riportato nell'atto gravato, "vanta solo 9 anni di formazione scolastica generale precedenti all'avvio degli studi in infermieristica a fronte dei 10 richiesti dalla norma di cui alla lett. b) dell'art. 38 co. 1 D.Lgs. 206/2007".

Ne consegue la legittimità del provvedimento di diniego ed il rigetto del ricorso in quanto infondato.

7. Le spese sono compensate in ragione della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere

Silvia Piemonte, Primo Referendario, Estensore