



Il riconoscimento di titoli abilitativi non perfettamente rispondenti alle prescrizioni della legge nello Stato membro di origine

DI MARCO BOLOGNESE^{*†}

Sommario: 1. Premessa. – 2. I presupposti fattuali e giuridici della questione esaminata dall’Adunanza plenaria. – 3. I dubbi di compatibilità con l’ordinamento sovranazionale secondo la Sezione remittente all’Adunanza plenaria. – 4. La non fondatezza dei motivi adottati dal Giudice remittente. La conseguente irrilevanza della direttiva e l’applicazione del diritto primario. – 5. La discutibile tesi sulla impossibilità di disapplicare un provvedimento straniero contrario al diritto dell’Unione. – 6. La non corretta applicazione dell’art. 99 c.p.a. alla luce del principio di tutela giurisdizionale effettiva. – 7. La non corretta applicazione del diritto dell’Unione da parte dell’Adunanza plenaria. – 8. Conclusioni.

1. Premessa

Una recente decisione dell’Adunanza plenaria¹ offre lo spunto per una riflessione sullo “stato dell’arte” della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di libera circolazione dei lavoratori sui possibili riflessi che questo avrebbe potuto esercitare sulla questione del riconoscimento dei diplomi.

Il condizionale è d’obbligo poiché sia la sezione remittente del Consiglio di Stato², sia l’Adunanza plenaria, pur non palesando una corretta applicazione del diritto dell’Unione europea, paradossalmente, ne hanno pur sempre garantito il prodursi di effetti. Invero, l’epilogo

* Dottore di ricerca in diritto internazionale e dell’Unione europea, Università degli Studi di Macerata.

† Il presente contributo costituisce il testo, leggermente rivisto e con l’aggiunta di note, della relazione tenuta nell’ambito del Convegno “Il giudicato nazionale: prove di resistenza al Diritto dell’Unione europea”, organizzato dalle cattedre di Diritto processuale civile e di Diritto dell’Unione europea dell’Università degli Studi di Macerata, il 21 aprile 2023.

¹ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 29 dicembre 2022 n. 22. Tutte le sentenze citate nel prosieguo del lavoro sono reperibili in www.giustizia-amministrativa.it.

² C.d.S., Sez. VII, ord., 13 giugno 2022 n. 4807.

della vicenda giudiziaria è coinciso con l'erronea applicazione della direttiva 2005/36/CE³ sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

In realtà l'assenza di un titolo di studio abilitante doveva suggerire al Giudice amministrativo di fare ricorso al diritto primario, piuttosto che quello derivato; ma, come vedremo, così non è stato.

Per maggiore chiarezza espositiva è opportuno analizzare, seppure sinteticamente, i motivi del rinvio.

2. I presupposti fattuali e giuridici della decisione.

Nella vicenda in commento, la ricorrente aveva conseguito la laurea in Italia – poi riconosciuta in Romania – ed aveva svolto in quest'ultimo Paese un ciclo di studi post universitari, attraverso i quali conseguiva un titolo professionale “rumeno”, che, a detta dell'istante, le avrebbe potuto consentire di accedere all'insegnamento nella scuola secondaria in Italia. La ricorrente chiedeva, infatti, il riconoscimento della qualifica al MIUR che, tuttavia, forniva risposta negativa. Il diniego si basava sulla nota del Ministero dell'istruzione rumeno in cui si affermava che l'abilitazione alla docenza in una scuola di secondo grado, si otteneva con la laurea conseguita in Romania e con il predetto ciclo di studi post universitario. Di conseguenza, per il Ministero italiano, poiché la ricorrente non aveva ottenuto la laurea in Romania, l'abilitazione all'insegnamento non produceva effetto nel paese di origine e, conseguentemente, detta qualifica professionale non poteva essere riconosciuta in Italia. Inoltre, il certificato rilasciato dall'Autorità rumena, non recava le attestazioni proprie dei «titoli di formazione» o «attestati di competenza» previsti dall'art. 13.1 della direttiva, indicando solamente lo svolgimento dei corsi post universitari.

Il TAR annullava il diniego, basandosi sull'orientamento granitico espresso dalla sezione sesta del Consiglio di Stato che, in casi analoghi, aveva annullato, l'assunto del MIUR.

La sezione settima del Consiglio di Stato, investita dell'appello da parte dell'Avvocatura dello Stato, tuttavia, non condivideva la costante interpretazione fornita dai colleghi: conseguentemente, sollecitava un intervento dell'Adunanza plenaria, al fine di prevenire la formazione di giudicati contrastanti.

Secondo l'orientamento maggioritario dei Giudici di Palazzo Spada (contestato, come si è riferito, dalla sezione remittente) il diniego risultava illegittimo e andava pertanto annullato. Il ragionamento normalmente seguito dai Giudici amministrativi, si basa, infatti, sul seguente assunto: se il cittadino residente in Italia è in possesso sia del titolo di studio richiesto - vale a dire la laurea conseguita in Italia (rilevante senza, ovviamente, alcuna necessità di mutuo riconoscimento) - sia della qualificazione abilitante all'insegnamento, conseguita presso un paese europeo (la Romania), ci troviamo in una situazione che verrebbe ad assumere taluni elementi di transnazionalità, per il fatto stesso che la fattispecie si è perfezionata in Stati membri diversi⁴.

Pertanto, la pubblica amministrazione sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia deve verificare se -per il rilascio del titolo ottenuto in un altro Stato membro, al termine

³Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Nel prosieguo del lavoro, si farà riferimento a tale testo normativo semplicemente come “direttiva”.

⁴V., in termini simili, Corte giust., 31 marzo 1993, Causa C-19/92, *Kraus*, ECLI:EU:C:1993:125.

di formazioni in parte concomitanti - la durata complessiva, il livello e la qualità della formazione a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno⁵.

In sintesi, per l'indirizzo maggioritario, occorre valutare il compendio professionale composto dalla laurea italiana e dal corso post-universitario rumeno.

3. I dubbi di compatibilità con l'ordinamento sovranazionale secondo la Sezione remittente all'adunanza plenaria.

I motivi che inducono la settima sezione a discostarsi dall'interpretazione dei colleghi della sesta sono, sostanzialmente, tre: la disapplicazione di fatto di un provvedimento amministrativo straniero; l'eccessiva dilatazione dell'ambito di applicazione dell'art.13 della direttiva; l'inconferenza, con la questione posta all'esame del Consiglio di Stato, della giurisprudenza pregressa della Corte di giustizia.

Preliminarmente il giudice amministrativo giustifica la richiesta di intervento del *plenum*, affermando che occorre scongiurare un possibile contrasto di giurisprudenza, determinato dal fatto che «molte centinaia di laureati italiani» hanno ottenuto in Romania la certificazione oggetto d'impugnazione e che, in numerosi casi, a partire dal 2020, la giurisprudenza amministrativa ha annullato i dinieghi, imponendo al MIUR la valutazione della durata complessiva della formazione, nonché del livello e della qualità della formazione ottenuta in Romania, anche in vista dell'adozione di misure compensative di cui all'art. 14 della direttiva.

Posta tale premessa, a dire il vero generica ed astratta, la doglianza della sezione si appunta, come detto, in primo luogo, sulla disapplicazione della nota del Ministero della Romania (che impone la laurea ed il corso *post* laurea rumeni, per ottenere l'abilitazione all'insegnamento) giustificata, da parte dell'indirizzo avverso, con il rispetto della libera circolazione dei lavoratori di cui agli articoli 45 TFUE e 13 della direttiva. Su tale disapplicazione due sono le censure sollevate.

Innanzitutto, lo Stato ospitante (l'Italia) non può sindacare il giudizio con cui lo Stato di origine qualifica i propri titoli di studio ai sensi dell'art. 13 della direttiva, perché il sistema è fondato su «un rinvio statico (*rectius* rigido)» a quanto l'ordinamento del Paese di origine prevede in relazione all'efficacia dei titoli rilasciati. Inoltre, il giudice domestico non può disapplicare, seppure solo *incidenter tantum*, un provvedimento amministrativo straniero, non essendo ciò previsto dal codice di rito e dalla riserva nazionale di giurisdizione. D'altro canto, un provvedimento amministrativo derivante dalla legge rumena, non può costituire l'oggetto di un rinvio pregiudiziale da parte del giudice italiano. In aggiunta, si sottolinea che il solo certificato, rilasciato a seguito del corso di formazione post universitaria, non costituisce titolo di formazione o attestato di formazione ai sensi dell'art.13 della direttiva: lo stesso, pertanto, non può costituire una base idonea per il riconoscimento della qualifica. Il diritto rumeno, infatti, ai fini dell'abilitazione all'insegnamento richiede, oltre alla frequenza del predetto corso post universitario, anche la laurea conseguita in Romania. Si evidenzia, altresì, che nell'ordinamento rumeno, l'attestato di conformità degli studi alle disposizioni della direttiva (*rectius*: l'«attestato di competenza» o il «titolo di formazione» valevole ai fini del mutuo riconoscimento ai sensi

⁵C.d.S., sez. VI, 11 novembre 2022 n. 231.

della medesima direttiva) viene rilasciato solo nel caso in cui l'interessato abbia svolto in Romania la formazione sia universitaria, sia quella successiva abilitante all'insegnamento.

La seconda doglianza consiste nel fatto che la disapplicazione dell'ordinamento straniero, nella parte in cui pretende un titolo universitario rumeno, non può essere giustificato dal giudice italiano tramite l'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno a quello dell'Unione, in quanto tale obbligo deve avere ad oggetto la norma italiana e non, come in questo caso, quella della Romania (ovvero del paese di origine del titolo).

Altro motivo di censura riguarda il giudizio di equipollenza che sarebbe compiuto dalla giurisprudenza in modo, per così dire, "bidirezionale" (laurea italiana e titolo estero, che si sommano per dare vita ad una fattispecie autonoma). La giurisprudenza amministrativa prevalente, infatti, amplia in maniera eccessiva l'oggetto dell'analisi. I Giudici amministrativi esigono che l'amministrazione italiana svolga una procedura comparativa che presuppone una doppia valutazione. La prima esperita in relazione all'ordinamento del Paese di origine, in cui il titolo è stato conseguito (Romania) e, nel caso in cui la prima verifica sia superata in maniera positiva, se ne impone una seconda alla luce dell'ordinamento italiano. Dunque è l'intero compendio necessario per acquisire una qualificazione professionale (che è costituito sia dal titolo italiano, sia da quello conseguito all'estero), ad essere oggetto di valutazione: e non soltanto il titolo conseguito all'estero, come previsto dall'art. 13 della direttiva.

Ulteriore conseguenza di questa interpretazione –che, ripetiamo, determina una sorta di composizione di una fattispecie normativa autonoma, che non trova autonomo riconoscimento nell'ordinamento di nessuno Stato membro –è il circolo vizioso che si viene a creare. Il cittadino italiano non ha diritto all'abilitazione in Romania e non può ivi accedere alla professione di insegnante, perché non ha ottenuto la laurea in quel Paese. Sennonché, il medesimo cittadino, in Italia, sulla base del corso post universitario rumeno e della laurea italiana, valutati in concreto, otterrebbe l'abilitazione all'insegnamento, che potrebbe poi spendere, anche in Romania, nonostante non abbia conseguito la laurea in quest'ultimo Paese.

Il giudice italiano, infatti, anche laddove rilevi il contrasto tra la legge rumena e l'art 45 TFUE (e gli artt. 11 e 13 della direttiva) non dovrebbe disporre del potere di procedere alla sua disapplicazione. Al contrario, tale risultato potrà, se del caso, essere conseguito, alternativamente: *i*) attraverso il deferimento dinanzi alla Corte di giustizia della Romania (quale paese di origine del titolo), verosimilmente nell'ambito di una procedura di infrazione; *ii*) all'esito di un ricorso per inadempimento da parte dello Stato di destinazione (l'Italia) avverso le Autorità dello Stato di origine (la Romania) – ai sensi dell'articolo 259 del TFUE – e all'esito della procedura ivi prevista. In tale secondo caso, tuttavia, il diritto dell'Unione europea non attribuisce ai giudici nazionali il potere di proporre un siffatto ricorso.

Da ultimo, il giudice remittente svolge considerazioni sull'irrelevanza dei precedenti della Corte di giustizia citati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Non avrebbero valenza i principi⁶ sulla comparazione dei titoli, poiché riguardano casi di riconoscimento automatico delle qualifiche, mentre quella dell'insegnante si annovera nel diverso «sistema generale» di riconoscimento. La sentenza *Brouillard*, citata dalla difesa dell'appellata, non è pertinente, poiché investe una fattispecie diversa da quella in esame⁷. Quest'ultima riguarda il caso di un

⁶Corte giust. 6 dicembre 2018, causa C-675/17, *Ministero della Salute*, ECLI:EU:C:2018:990.

⁷ Sentenza della Corte del 7 marzo 2019, causa C-728/17 P, *Commissione europea contro Alain Laurent Brouillard*, ECLI:EU:C:2019:178.

cittadino che intende accedere a una professione regolamentata, mai esercitata nel Paese di origine (nel nostro caso, la Romania), in assenza dell'«attestato di competenza» o del «titolo di formazione», ai sensi dell'articolo 13 della direttiva rilasciati dalle Autorità di tale Paese. Nella vicenda *Brouillard* il cittadino belga voleva, infatti, partecipare a un concorso pubblico in Belgio (peraltro, presso la Commissione europea) allegando un diploma universitario conseguito in altro Paese (Francia) – nel quale era pienamente efficace ed abilitava all'esercizio di una determinata professione –, di cui chiedeva il riconoscimento dell'equipollenza. Si tratta, come è di tutta evidenza, di una fattispecie completamente diversa da quella oggetto di esame nel nostro caso.

Alla luce di tutti i motivi veniva chiesto all'Adunanza plenaria di risolvere la questione se, il riconoscimento della qualifica professionale di insegnante, conseguita presso un Paese membro, possa avvenire in Italia «in modo sostanzialmente automatico», cioè «soltanto previa verifica della durata complessiva, del livello e della qualità della formazione ivi ricevuta (e fatta salva la possibilità per le Autorità italiane di disporre a tal fine specifiche misure compensative)». In particolare, «se tale riconoscimento sia doveroso (o anche solo possibile) laddove: - nel Paese membro di origine (i.e.: nel Paese in cui il percorso di formazione si è svolto) il completamento di tale percorso formativo non assume di per sé carattere abilitante ai fini dell'accesso all'insegnamento, ma presuppone altresì in via necessaria che l'interessato abbia conseguito nel Paese di origine (nel caso in esame: la Romania) sia studi di istruzione superiore o post-secondaria, sia studi universitari; - all'esito di tale percorso di formazione le Autorità del Paese di origine non abbiano rilasciato un attestato di competenza o un titolo di formazione ai sensi dell'articolo 13, par. 1 della Direttiva 2005/36/CE».

4. La non fondatezza dei motivi del giudice remittente: l'irrilevanza della direttiva e l'applicazione del diritto primario

La questione principale può dunque sintetizzarsi nella controversa assenza di un titolo abilitativo oggetto di riconoscimento, ai sensi dell'ordinamento di origine, nel quale lo stesso sarebbe stato conseguito. Infatti, come più volte ribadito, l'ordinamento rumeno richiede, sia una laurea, sia un percorso post universitario, entrambi conseguiti in Romania.

A parte rimane il fatto che la pretesa del legislatore rumeno di attribuire valore alla sola laurea conseguita in tale Paese (e reputare tale imposizione vincolante) si traduce in una discriminazione dissimulata che, basandosi su criteri diversi dalla cittadinanza, finisce per tradursi in una disparità di trattamento in base alla nazionalità, che di fatto impedisce la libera circolazione dei lavoratori⁸.

Volendo, però, considerare fondata l'impossibilità del riconoscimento della qualifica per mancanza di un titolo estero valido, l'assunto si pone ugualmente in contrasto con il diritto dell'Unione.

⁸Corte giust. 28 aprile 2022, causa C-86/21, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, ECLI:EU:C:2022:310, punto 37. D. LECZYKIEWICZ, *Prohibition of Abusive Practices as a "General Principle" of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 703 ss.; V. VERBIST, *Reverse Discrimination in the European Union: a Recurring Balancing Act*, Cambridge, Intersentia, 2017.

Infatti, la Corte⁹ ha stabilito che non trova applicazione la direttiva, qualora un cittadino europeo chieda al Paese ospitante il riconoscimento delle sue qualifiche professionali, senza avere tuttavia ottenuto nello Stato di origine un titolo di formazione idoneo. A ben vedere, infatti, è proprio la mancanza di un titolo che determina la non applicazione della direttiva e induce a ricondurre la fattispecie nell'ambito del diritto primario.

L'art. 15.2 della direttiva, ai sensi del quale ogni cittadino europeo ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare e di stabilirsi in qualunque Stato membro, riproduce, nella sostanza, il contenuto degli articoli 45 e 49 TFUE in relazione, rispettivamente, alla libertà di circolazione dei lavoratori alla libertà di stabilimento prevista dall'articolo 49 TFUE¹⁰. Tali norme - in mancanza di un valido certificato abilitante conseguito nel paese di origine - impongono agli Stati membri di prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli, nonché l'esperienza pertinente dell'interessato, procedendo a 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.

L'obbligo di comparazione è la semplice enunciazione di un principio insito nelle suddette libertà fondamentali¹¹. Principio che non può perdere una parte della sua forza giuridica in conseguenza dell'adozione della direttiva *de qua*. Se da un lato, osserva la Corte, la direttiva mira a facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche, stabilendo regole e criteri comuni che comportano, nei limiti del possibile, il riconoscimento automatico dei titoli, dall'altro, la medesima non ha come obiettivo e non può avere come effetto quello di rendere più difficile il riconoscimento di tali diplomi, nelle situazioni dalla stessa non contemplate. Pertanto, qualora una vicenda non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva, a causa dell'assenza di un titolo, lo Stato membro ospitante deve rispettare i predetti articoli.

Corollario ne è che se, dall'esame comparativo dei titoli, lo Stato accerti che le conoscenze e le qualifiche attestate dal titolo straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro ospitante è tenuto a riconoscere che tale titolo soddisfa le condizioni da queste imposte. Se, invece, a seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale tra tali conoscenze e qualifiche, detto Stato membro ha il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti¹².

Evidente, allora, come sia infondato il richiamo che il giudice remittente fa all'asserito diniego del giudizio "bi-direzionale" (cioè alla sommatoria del titolo estero con quello nazionale). Invero la libertà di circolazione dei lavoratori impone che la predetta procedura di valutazione comparativa consenta alle autorità dello Stato membro ospitante di verificare

⁹Corte giust. 8 luglio 2021, causa C-166/20, *B.B. c. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, EU:C:2021:554, punti 36 e 37; 16 giugno 2022, causa C-577/20, *A*, ECLI:EU:C:2022:467, punti 40 - 44. J. Y. CARLIER, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 2016, p. 153 ss.

¹⁰A. VAN HOEK, *Re-embedding the Transnational Employment Relationship: a Tale About the Limitations of (EU) Law?*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 449; E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, III ed., 2021, p. 62 ss.; N. GIRELLI, A. MONTANARI, *Libera circolazione dei lavoratori*, in A. PIZZOFERRATO, F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, 2021, III ed., p. 129 ss.

¹¹Corte giust. 7 maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193. In dottrina v. M. CONDINANZI, *La libertà di stabilimento*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea, parte speciale*, Torino, 2017, V ed., p. 219 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II, Napoli, 2021, p. 102 ss.; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2021, V ed., p. 225 ss.

¹²Corte giust., causa C-166/20, cit.

obiettivamente se 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. Nel momento in cui, in esito a detto esame comparativo, l'amministrazione statale accerti che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto a riconoscere che tale diploma soddisfa i requisiti da queste imposti. Invece, se detto esame comparativo evidenzia differenze sostanziali tra la formazione seguita dal richiedente e la formazione richiesta nello Stato membro ospitante, le autorità competenti possono fissare misure di compensazione per colmare tali differenze¹³.

5. La discutibile tesi sulla impossibilità di disapplicare un provvedimento straniero contrario al diritto dell'Unione.

Non corretta appare, pertanto, la motivazione della decisione qui in commento, secondo la quale il diritto dell'Unione non riconosce la possibilità ad un giudice nazionale di disapplicare gli atti amministrativi delle Autorità di un diverso Stato membro.

Innanzitutto, sulla base del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4 del TFUE, nulla vieta agli Stati di dare attuazione al diritto dell'Unione negando effetti vincolanti, nel proprio ordinamento, ad un atto amministrativo di un Paese membro. Infatti, come è stato osservato in dottrina¹⁴, è sulla base di principio di cooperazione che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha fondato la possibilità di un tendenziale riconoscimento europeo dei titoli di studio, pur in assenza di disposizioni di armonizzazione, imponendo agli Stati di utilizzare tutti gli strumenti a loro disposizione, al fine di dare massima attuazione possibile alle norme concernenti le libertà fondamentali. Inoltre il "regime generale" introdotto dalla direttiva si basa su una presunzione di sostanziale equivalenza dei titoli abilitativi. Presunzione, cioè, che non implica una immodificabilità della situazione di origine. Il riconoscimento dipende da un provvedimento specifico dell'autorità dello Stato ospite. Di conseguenza, non appare appropriata nemmeno l'affermazione secondo cui la disapplicazione del diritto rumeno ad opera del giudice italiano potrebbe avvenire solo a seguito di un procedimento d'infrazione promosso, contro la Romania, dalla Commissione oppure dall'Italia ai sensi dell'art. 259 TFUE¹⁵.

Per altro verso, si osserva che il diritto dell'Unione impone, al giudice, l'utilizzo di ogni rimedio interno al fine di dare attuazione alla norma europea¹⁶. Il Consiglio di Stato remittente, pertanto, avrebbe potuto utilizzare, ad esempio, l'eccezione di ordine pubblico, tradizionalmente accolta dal nostro sistema di diritto internazionale privato, per negare qualunque efficacia al diritto rumeno (e, conseguentemente, alla nota del Ministero di detto paese), in quanto in contrasto con i diritti fondamentali dell'Unione, considerati alla stregua di principi pubblicistici immanenti.

¹³Corte giust. 3 marzo 2022, causa C-634/20, A, EU:C:2022:149, punti 42-47.

¹⁴ Per tali assunti cfr. G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, p. 96-97.

¹⁵ M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *federalismi.it*, 19/2020, p. 260; P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *DUE*, 2018, p. 249 ss.

¹⁶Corte giust., G.S., 13 marzo 2007, causa C-432/05, *Unibet*, EU:C:2007:163, con nota di A. ARNULL, in *CMLR*, 2007, p. 1763 ss. M. DOUGAN, *Primacy and the Remedy of Disapplication*, in *CMLR*, 2019, p. 1459 ss.

Inaccettabile, inoltre, l'affermazione del giudice amministrativo secondo cui lo Stato ospitante non può sindacare il giudizio con cui lo Stato di origine qualifica i propri titoli di studio ai sensi dell'art. 13 della direttiva, atteso che il sistema europeo si baserebbe su «un rinvio statico (*rectius* rigido)» a quanto l'ordinamento del Paese di origine prevede in merito al valore dei titoli dal medesimo rilasciati. Infatti, la Corte di giustizia ha espressamente stabilito che lo Stato membro ospitante, che riceve la domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione regolamentata, non può, in linea di principio, rimettere in discussione il livello delle conoscenze e delle qualifiche che il diploma estero consente di presumere acquisito. Tuttavia, solo nel caso in cui lo Stato nutra seri dubbi - fondati su elementi concreti, costitutivi di un insieme di indizi concordanti, che inducono a ritenere che il diploma di cui si avvale il richiedente non rifletta il livello delle conoscenze e delle qualifiche che esso consente di presumere acquisito da tale richiedente - detto Stato può chiedere all'autorità emittente di riesaminare, alla luce di tali elementi, la fondatezza del rilascio di detto diploma e, se del caso, tale ultima autorità è tenuta a revocarlo. Tra i detti elementi concreti possono eventualmente figurare, in particolare, informazioni trasmesse sia da persone diverse dagli organizzatori della formazione di cui trattasi, sia dalle autorità di un altro Stato membro che agiscono nell'ambito delle loro funzioni. Quando l'autorità emittente ha riesaminato, alla luce di tali elementi, la fondatezza del rilascio di quest'ultimo, senza revocarlo, è solo in via eccezionale, nel caso in cui le circostanze del caso di specie rivelassero manifestamente l'assenza di veridicità del diploma di cui trattasi, che l'autorità dello Stato membro ospitante può rimettere in discussione la fondatezza del rilascio di detto diploma¹⁷.

Non fondata appare, infine, la lesione che il riconoscimento provocherebbe al diritto rumeno, derivante dal fatto che il cittadino, una volta ottenuta in Italia l'abilitazione all'insegnamento, potrebbe poi spenderla, anche in Romania, nonostante non abbia conseguito la laurea in quest'ultimo Paese e, dunque, in palese contrasto con la legge ivi vigente. Si tratta di una discriminazione che scaturisce in modo legittimo dall'esercizio delle libertà previsto dal diritto dell'Unione. Spetta, dunque, allo Stato rumeno eliminare al proprio interno la disparità di trattamento subita dai propri cittadini.

6. La non corretta applicazione dell'art. 99 c.p.a. alla luce del principio di tutela giurisdizionale effettiva

È infine opportuno porre in rilievo che sussistono delle perplessità anche circa il ricorso allo strumento di cui all'art. 99 comma 1 c.p.a., che facoltizza la sezione ad invocare l'intervento dell'Adunanza plenaria, quando il diritto da applicare possa dar luogo ad un conflitto di giudicati.

L'applicazione di detta disposizione processuale, nella vicenda in questione, si pone in contrasto con gli artt. 19 del TUE e 47 della CDFUE¹⁸. Le norme europee impongono a carico dello Stato l'obbligo di garantire al singolo una tutela giurisdizionale effettiva in caso di violazione del diritto dell'Unione. La norma processuale interna, cioè, deve rendere non

¹⁷Corte giust., causa C-577/20, cit.

¹⁸E. CANNIZZARO, *La Carta dei diritti fondamentali e la determinazione della intensità della sua tutela*, in *eurojus.it*, 2020; T. LOCK, *Rights and Principles in the EU Charter of Fundamental Rights*, in *CMLR*, 2019, p. 1201 ss.

eccessivamente difficile la tutela della situazione giuridica soggettiva di matrice sovranazionale¹⁹.

La violazione emerge, in primo luogo, considerando che la remissione è richiesta per chiarire l'ambito di applicazione dell'art. 13 della direttiva, ritenuto decisivo per la soluzione del caso. In considerazione della funzione di giudice di ultima istanza del Consiglio di Stato, la sezione sarebbe stata, quindi, obbligata ad adire con rinvio pregiudiziale interpretativo la Corte di giustizia. Questa soluzione viene imposta non solo dall'art. 267 del TFUE, trattandosi di giudice di ultima istanza; ed in definitiva, la stessa è suggerita, anche, dalla lettura del comma 3 dello stesso art. 99, che delinea le ipotesi in cui vi è l'obbligo di investire l'Adunanza plenaria. Tale obbligo, infatti, è stato fortemente ridimensionato proprio dall'art. 267 TFUE: il Giudice del Lussemburgo ha precisato che quando la sezione del Consiglio di Stato non condivide l'orientamento definito da una decisione dell'Adunanza plenaria, perché contrario al diritto dell'Unione, la sezione medesima non è tenuta a rinviare la questione all'Adunanza plenaria ma deve interessare la Corte di giustizia²⁰. Pertanto, se in ipotesi in cui vi sia l'obbligo di invocare la funzione nomofilattica la stessa viene limitata quando si discute del diritto dell'Unione, *a fortiori*, la facoltà di adire il *plenum* si dovrebbe escludere, quando con tale strumento si chiede di interpretare la disposizione europea.

Secondariamente, la non utilità dell'intervento dell'Adunanza emerge in considerazione del fatto che non opera nemmeno il rinvio pregiudiziale, poiché l'art. 13 della direttiva ha già costituito, come visto, oggetto di interpretazione da parte del Giudice europeo²¹. Ne segue che in presenza di una pacifica giurisprudenza della Corte di giustizia e del granitico orientamento della sesta sezione del Consiglio di Stato, che alla medesima si ispira, la tutela giudiziaria, che si tenta di approntare con una richiesta di intervento nomofilattico del giudice amministrativo, risulta illusoria e non effettiva. In un contesto giurisprudenziale così caratterizzato, la rimessione di un punto di diritto, costituito dall'art. 13 della direttiva, all'interpretazione dell'Adunanza plenaria, ha il solo effetto di aggravare il processo, comportando uno sterile allungamento dei tempi della soluzione della controversia, con una procedura meno semplice e con un aumento delle spese processuali²².

7. La non corretta applicazione del diritto dell'Unione da parte dell'Adunanza plenaria

L'Adunanza plenaria rigetta l'appello proposto dal Ministero, reputando l'esistenza di un titolo di studio conseguito in Romania. Di conseguenza, sulla base dell'art 13 della direttiva, il Ministero deve esaminare le istanze di riconoscimento di tale titolo formativo, tenendo conto dell'intero compendio di competenze, conoscenze e capacità acquisite, verificando altresì che «la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano

¹⁹Corte giust. 14 luglio 2022, cause riunite C-274/21 e C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H*, EU:C:2022:565; 7 febbraio 2022, causa C-460/21, *Vapo Atlantic SA*, EU:C:2022:83. A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015, p. 52.

²⁰Corte giust., G.S., 5 aprile 2016, causa C-689/13, *Puligenica Facility Esco SpA*, EU:C:2016:199. E. M. BARBIERI, *La Corte giust. interviene sul processo giurisdizionale amministrativo in tema di ricorsi reciprocamente escludenti e di potere nomofilattico dell'Adunanza Plenaria*, in *RIDPC*, 2016, p. 551 ss.

²¹Corte giust., G. S., 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, EU:C:2021:799, punto 33. L. DANIELE, *Si può "migliorare" CILFIT? Sulla sentenza Consorzio Italian Management*, in *eurojus.it*, 2022.

²²Corte giust. 1 dicembre 1998, causa C-326/96, *B. S. Levezc. T.H. Jenings (Harlow Pools) Ltd*, EU:C:1998:577, punto 51.

inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno». Il Ministero, dunque, «deve valutare l'equipollenza dell'attestato di formazione, disponendo opportune e proporzionate misure compensative ai sensi dell'art. 14 della direttiva».

L'Adunanza plenaria giunge ad applicare la direttiva e la normativa italiana che la traspone, acclarando un travisamento del fatto in cui è incorsa la sezione remittente. Il consesso sottolinea la forte miopia del giudice *a quo*, osservando che i fatti valutati dalla sezione non trovano rispondenza nelle note ministeriali rumene depositate dal MIUR. L'equivoco deriva da una inadeguata lettura degli atti rumeni offerta dallo stesso Ministero appellante. Tali note affermano, in realtà, che hanno diritto di insegnare in Romania, coloro che, titolari di diploma/master conseguito all'estero e riconosciuto in Romania, abbiano frequentato e superato appositi corsi di post laurea. Addirittura le autorità amministrative rumene hanno formalmente dichiarato che i laureati in Italia, che abbiano intrapreso e completato i corsi di formazione post universitari in Romania, possano insegnare in Romania, anche se nell'attestato rilasciato all'esito del corso (c.d. «Adeverinta») manca formalmente l'espressa dizione «abilitante», ciò avviene perché in quell'ordinamento essa viene annotata solo per chi abbia espletato l'intero corso di studi, superiori e universitari, in Romania.

Se, dunque, il titolo di cui si discute consente l'insegnamento in Romania, non vi è ragione per ritenerlo non riconoscibile in Italia ai sensi della direttiva.

La statuizione dell'Adunanza non può, però, condividersi. L'erronea applicazione della direttiva compiuta dal *plenum* viene confessata dallo stesso consesso, che tenta di porvi rimedio in modo non proprio soddisfacente. Infatti è il richiamo alle osservazioni espresse dalla Commissione europea sulla normativa rumena, compiuto dalla sentenza in commento, che palesa l'irrelevanza della direttiva. L'istituzione europea, in merito al titolo post universitario, aveva affermato che, per essere un insegnante pienamente qualificato in Romania, occorre completare tre fasi di studio (titolo universitario; un corso post universitario; un tirocinio di un anno presso un istituto scolastico) e il superamento di un successivo esame. La Direzione Generale della Commissione, nel rilevare che il programma di formazione post universitario è soltanto una parte del programma formativo dell'abilitazione a insegnare, nella nota del 31 luglio 2019 ha concluso che «il cittadino italiano [che] non ha né completato il periodo di tirocinio né superato l'esame nazionale [...] non è quindi pienamente qualificato ai sensi della direttiva 2005/36/CE e che[...] la direttiva non è pertanto applicabile».

L'Adunanza plenaria tenta di smussare le osservazioni della Commissione, affermando che le stesse non vanno intese nel senso che al certificato rilasciato dal Ministero rumeno, c.d. «Adeverinta», non vada riconosciuta alcuna equipollenza in Italia. Il Collegio richiama una nota precedente della Commissione a tenore della quale non è necessaria l'identità tra i titoli confrontati, essendo sufficiente una mera equivalenza per far scaturire il dovere di riconoscere il titolo conseguito all'estero. Il certificato non va quindi considerato automaticamente, ma secondo il sistema generale di riconoscimento, confrontando le qualifiche professionali, attestate da altri Stati membri, con quelle richieste dalla normativa italiana. Disponendo, poi, se del caso, le misure compensative in applicazione dell'art. 14 della direttiva. Di fronte ad un *dictum* chiaro della Commissione europea, non si comprende come si possa opporre un principio generale, insito nella direttiva, che non dovrebbe in realtà trovare applicazione.

L'insuperabilità dell'affermazione resa dalla Commissione, secondo cui il titolo post universitario non costituisce un diploma riconoscibile, giustifica evidentemente il successivo passo motivazione, che contiene in realtà la soluzione giuridica della vicenda.

Il Consesso stabilisce che anche laddove non si voglia riconoscere la piena o la diretta applicabilità della direttiva, come assume la Commissione europea, persiste l'obbligo per le autorità italiane, come sostiene la stessa Commissione, di valutare le domande pertinenti ai sensi delle disposizioni più generali del TFUE in vista di un eventuale riconoscimento della formazione seguita, per quanto in assenza delle garanzie e dei requisiti di cui alla direttiva, e non è precluso alle stesse autorità di adottare queste garanzie, in modo estensivo, anche alla vicenda qui controversa. La lapidaria statuizione rappresenta la corretta definizione della controversia in punto di diritto, poiché si conforma ai principi elaborati dalla Corte di giustizia. Il Giudice del Lussemburgo ha chiarito che le autorità nazionali, quando esaminano la domanda di un cittadino di un altro Stato membro, diretta a ottenere l'autorizzazione all'esercizio di una professione regolamentata, debbono prendere in considerazione la qualificazione professionale dell'interessato, procedendo ad un raffronto tra, da un lato, la qualificazione attestata dai suoi diplomi, certificati e altri titoli nonché dalla sua esperienza professionale nel settore e, dall'altro, la qualificazione professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione corrispondente. Questa procedura di valutazione 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, quanto meno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma consente di presumere in possesso del titolare, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento. Se a seguito dell'esame comparativo dei diplomi si arriva alla constatazione che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto ad ammettere che questo diploma soddisfa le condizioni fissate da dette disposizioni. Se, invece, a seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale tra dette conoscenze e qualifiche, lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti²³.

Alla luce di quanto precede è evidente che il Giudice amministrativo non ha applicato le disposizioni del TFUE sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla libertà di stabilimento, preferendo fare ricorso al diritto derivato, che sul punto risulta, tuttavia, lacunoso. In modo paradossale, il *plenum* ha fatto buon governo degli insegnamenti che la Corte di giustizia ha elaborato per ritenere utilizzabile la legislazione dello Stato membro; legislazione necessaria per la comparazione dei titoli e per la predisposizione delle eventuali misure compensative, nel caso in cui abbia ingresso il diritto primario. Tra i requisiti indicati dal giudice europeo, la sentenza in commento sembra aver prediletto quello secondo cui la norma domestica «non deve comportare il pagamento di diritti amministrativi eccessivamente elevati»²⁴. Infatti, sebbene la

²³Corte giust. maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou*, in *Racc.* 1991, pag. I-2357; 13 novembre 2003, causa C-313/01, *Morgenbesser*, ECLI:EU:C:2003:612.

²⁴Sentenza della Corte del 31 marzo 1993, Causa C-19/92, *Kraus*, cit., punto 42.

legge italiana²⁵ preveda il tirocinio di adattamento nella durata massima di tre anni, come misura compensativa, il Consiglio di Stato²⁶ ha reputato che un termine di due anni di pratica, imposto dal Ministero, sia sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla misura stessa. Ciò in quanto il biennio rappresenta lo stesso periodo di tempo nel quale si è svolto il corso abilitante per ottenere il titolo in Romania, sicché l'aver previsto una durata equivalente della misura compensativa fa evidentemente perdere di valore alla valenza formativa di quest'ultimo, e con esso, la valenza dell'invocato principio di equipollenza. La gravosità emerge ancor più nitidamente dove si consideri che la durata ordinaria dei corsi abilitanti rumeni, in qualche caso, è addirittura inferiore ai due anni.

In sintesi appare ragionevole affermare che la sommatoria dei titoli, nessuno completamente abilitante, possa essere realizzata solo sulla base del diritto dello Stato membro di destinazione.

8. Conclusioni

Il caso in esame ha evidenziato diverse criticità che inficiano sia il rinvio all'Adunanza plenaria, quanto la decisione assunta da quest'ultimo. Emerge su tutte la violazione della regola secondo cui in mancanza di un titolo abilitativo rilasciato dal Paese membro è comunque possibile, sulla base del diritto primario, avviare la procedura domestica sul riconoscimento dei diplomi esteri.

Il giudice amministrativo nella sua più alta formazione avrebbe potuto adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale, alla luce degli orientamenti espressi dalla Commissione, nonostante la presenza di un'ampia giurisprudenza della Corte di giustizia che induca, nel caso di specie, al riconoscimento del diploma tramite le disposizioni del TFUE.

Sicuramente la scelta, qualora azionata, sarebbe stata dettata più da ragioni di opportunità, consistenti, da un lato, nell'evitare un'eventuale azione di risarcimento danni che il singolo avrebbe potuto proporre nei confronti dello Stato italiano, per l'omesso rinvio pregiudiziale compiuto dal giudice di ultima istanza²⁷. Dall'altro lato, nello scongiurare il forte rischio di subire un procedimento di responsabilità civile e disciplinare, cui si espone il giudice in caso di omesso rinvio pregiudiziale.

La volontà tacita di non adire la Corte di giustizia manifesta, allora, il tentativo dell'Adunanza di superare lo spettro del rinvio pregiudiziale quale strumento di pressione sul giudice amministrativo²⁸. Di tale timore, infatti, il Consiglio di Stato²⁹ ha recentemente interessato la Corte di giustizia, chiedendo se, per salvaguardare i valori costituzionali ed europei della indipendenza del giudice e della ragionevole durata dei processi – sia possibile interpretare l'art. 267 TFUE, nel senso di escludere che il giudice supremo nazionale, che abbia preso in esame e ricusato la richiesta di rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto

²⁵ Art.22 D. lgs. 9.11.2007 n. 206.

²⁶ Il *Plenum* richiama la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, 14 luglio 2022, n. 5983.

²⁷ Sentenza della Corte del 21 dicembre 2021, causa C-497/20, *Randstad*, EU:C:2021:1037. A. CORRERA, *L'omesso rinvio pregiudiziale obbligatorio tra violazione di legge ed eccesso di potere, la pronuncia della Corte giust. sul caso Randstad Italia*, in *SIE*, 2022, p. 135 ss.

²⁸ G. GRECO, *Il Consiglio di Stato ritorna (polemicamente) sull'obbligo del rinvio pregiudiziale*, in *eurojus.it*, 2022.

²⁹ C.d.S., sez. V, ord., 6 aprile 2022 n. 2545; C.d.S., sez. V, 21 luglio 2022 n. 6410.

dell'Unione europea, sia sottoposto automaticamente, ovvero a discrezione della sola parte che propone l'azione, ad un procedimento per responsabilità civile e disciplinare.

La richiesta di chiarimenti al Giudice del Lussemburgo, del resto, sarebbe stata consona alle indicazioni fornite nella sentenza c.d. *Cilfit II*³⁰. La Grande sezione ha ritenuto sussistente l'obbligo del rinvio pregiudiziale, in caso di «orientamenti giurisprudenziali divergenti – in seno agli organi giurisdizionali di un medesimo Stato membro», relativi all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione applicabile alla controversia³¹. Ecco, allora, meglio comprendersi la remissione all'Adunanza. Il dubbio interpretativo prospettato dalla sezione remittente, che avrebbe potuto sfociare in un conflitto di giudicati, non era solo il motivo legittimante il rinvio a norma dell'art. 99 comma 1 c.p.a., ma costituiva il presupposto giustificativo offerto al *plenum* per azionare la procedura di rinvio pregiudiziale.

Tuttavia resta da capire perché non sia stata direttamente la medesima sezione ad adire il Giudice del Lussemburgo, atteso che la stessa rimane pur sempre un organo di ultima istanza. La soluzione potrebbe forse rinvenirsi, ancora una volta, nel caso *Cilfit II*, in cui si è stabilito che i giudici nazionali mantengono la più ampia facoltà di adire la Corte di giustizia, anche in presenza di una giurisprudenza della stessa che risolva il punto di diritto di cui trattasi. Infatti, anche quando le disposizioni di cui si chiede l'interpretazione siano già state vagliate dalla Corte di giustizia, ciò non impedisce una nuova pronuncia da parte del Giudice europeo³². La Grande Sezione ha, ulteriormente, precisato che non sussiste l'obbligo di azionare l'art. 267 del TFUE se la questione sollevata sia materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analogo fattispecie, che sia già stata decisa in via pregiudiziale o, a maggior ragione, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, o qualora una giurisprudenza consolidata della Corte risolva il punto di diritto di cui trattasi, quale che sia la natura dei procedimenti che hanno dato luogo a tale giurisprudenza, anche in mancanza di una stretta identità delle questioni³³.

Per altro verso è ragionevole sostenere che la preferenza accordata allo strumento del rinvio all'Adunanza potrebbe essere giustificata con il fatto che il giudizio davanti alla Corte di giustizia, una volta promosso, non avrebbe sortito quell'effetto demolitorio, auspicato dalla settima sezione. Tra gli elementi che il giudice del rinvio deve sottoporre all'esame della Corte vi è la giurisprudenza interna³⁴ che, invece, come visto, ammette il riconoscimento della qualifica in questione (ed è stata confermata dall'Adunanza). Tale circostanza e gli indirizzi espressi dal Giudice europeo, in merito alla libertà di circolazione dei lavoratori, facevano presagire una decisione della Corte che avrebbe confermato quanto già dalla medesima espresso nelle precedenti pronunce.

Un dato emerge, però, con chiarezza. Le condizioni ribadite dalla Corte per valutare la sussistenza o meno dell'obbligo del rinvio pregiudiziale in capo al giudice di ultima istanza e le implicazioni sanzionatorie/disciplinari potenzialmente connesse, paradossalmente rischiano di trasformare la norma portante dell'ordinamento dell'Unione in uno strumento che in qualche

³⁰ F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in *giustiziainsieme.it*.

³¹ Corte giust., causa C-561/19, cit., punto 49.

³² Corte giust., causa C-561/19, cit., punto 37.

³³ Corte giust., causa C-561/19, cit., punto 36.

³⁴ Art. 94 Regolamento di procedura della Corte di giustizia, in GUUE 29.9.2012, L 265/1. In dottrina v. C. IANNONE, *Le ordinanze di irricevibilità dei rinvii pregiudiziali dei giudici italiani*, in *DUE*, 2018, p. 363 ss.

misura inevitabilmente riduce la tutela giurisdizionale effettiva, poiché determina l'allungamento dei tempi di definizione del processo interno.