

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Concessioni amministrative - Giochi e scommesse - Proroga tecnica - Canone concessorio – Modifica unilaterale delle condizioni delle concessioni.

Cons. Stato, Sez. VII, 13 giugno 2022, n. 4807

- in *Giurisprudenza italiana*, 10, 2022, pag. 2059 e ss., con commento a cura di Claudio Contessa, *Abilitazione all'insegnamento e riconoscimento dei titoli esteri*.

“[...] si rimette la questione all’Adunanza Plenaria, ai sensi del comma 1 dell’articolo 99 c.p.a., perché voglia valutare la persistente validità dell’orientamento giurisprudenziale consolidatosi in materia di riconoscimento dei titoli post- universitari di cui in premessa, ottenuti dai cittadini italiani, alla luce di una diversa, e più fedele al dato testuale, interpretazione del principio di equipollenza dei titoli di cui all’articolo 13 della Direttiva 2013/55 e della sua operatività. In particolare, si chiede all’Adunanza plenaria di risolvere la seguente questione: Se, ai sensi della Direttiva 2005/36/CE, sul riconoscimento delle qualifiche professionali (recepita nell’Ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 206 del 2007) e in particolare ai fini dell’accesso in Italia alla professione regolamentata di insegnante nelle scuole primaria e secondaria, sia necessario riconoscere in modo sostanzialmente automatico in Italia un percorso di formazione seguito da un cittadino dell’UE (nel caso in esame, italiano) presso altro Paese membro dell’UE (nel caso in esame, in Romania), 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 – nel caso in esame, in Romania -) 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 (nel caso in esame: la Romania) non abbiano rilasciato un attestato di competenza o un titolo di formazione ai sensi dell’articolo 13, par. 1 della Direttiva 2005/36/CE [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gioacchino Golia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2022 il Cons. Sergio Zeuli e udito l'avvocato Guido Marone per la parte appellata

1. A supporto del gravame il Ministero appellante espone le seguenti circostanze:

- la parte appellata ha conseguito il titolo di formazione professionale relativo al ciclo di studi post – secondari presso un'Università rumena, ai fini dell'esercizio della professione docente in Romania, denominato "*Programului de studii psihopedagogice, Nivel I e Nivel II*";
- ha potuto accedere a quel corso perché le è stata riconosciuta, ai fini dell'ammissione appunto, la laurea non conseguita in Romania, ma in Italia.

Dopo il conseguimento del titolo aveva presentato al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca italiano la domanda per ottenerne il riconoscimento ai fini dell'abilitazione all'insegnamento in Italia e al conseguente esercizio della professione di insegnante;

nel frattempo, con la nota prot. n. 5636 del 2 aprile 2019, l'Amministrazione aveva fornito chiarimenti a tutti coloro che, come l'appellata avevano concluso, in Romania, i ridetti percorsi di formazione, comunicando che non soddisfacevano "*i requisiti giuridici per il riconoscimento della qualifica professionale di docente ai sensi della Direttiva 2205/36/CE e successive modifiche, e che pertanto le istanze di riconoscimento presentate erano da considerarsi rigettate*".

In detta nota il MIUR, dopo aver premesso che necessario presupposto per il riconoscimento professionale dei titoli sia il possesso di una qualifica professionale la quale, in base alle norme del Paese ove è stata conseguita, consente l'esercizio della professione di docente abilitato, precisava che l'articolo 13, paragrafo 1 della Direttiva 2013/55/UE, che disciplina l'accesso alla professione regolamentata, prevede che se in uno Stato Membro ospitante l'accesso alla professione regolamentata o al suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato Membro (nel caso in esame, l'Italia) dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'articolo 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio.

L'Amministrazione dopo aver esaminato l'ordinanza del Ministero rumeno dell'educazione nazionale e della ricerca scientifica n. 5414/2016 relativa alla metodologia da utilizzare per il rilascio dell'Attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, aveva avviato un'interlocuzione con quest'ultimo

che, nel novembre del 2018, aveva inviato una Nota Ufficiale a firma del Segretario di Stato rumeno per l'educazione nazionale e la ricerca scientifica, secondo cui

“il possesso del certificato di conseguimento della formazione psicopedagogica [del genere di quello rilasciato all'appellato, n.d.E.] costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente al fine di ottenere la qualifica professionale di docente in Romania”.

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

La nota in parola chiariva, infine, che *“l'attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali per i cittadini che hanno studiato in Romania, al fine di svolgere attività didattiche all'estero, si rilascia al richiedente, solo nel caso in cui quest'ultimo ha conseguito in Romania sia studi di istruzione superiore/post secondaria, sia studi universitari”.*

Il Ministero italiano giungeva dunque alla conclusione che, dal momento che il ministero rumeno non riconosceva, ai fini del riconoscimento della qualifica professionale, la formazione svolta da cittadini italiani (*rectius*: da cittadini che non avessero svolto in Romania i cicli di studio superiori ed universitari), la qualifica professionale derivante da tali cicli di studio non avrebbe potuto essere riconosciuta, essendo carenti le condizioni per operare il riconoscimento di cui alla Direttiva 2005/36/CE (e di cui alla normativa nazionale di recepimento – in particolare: decreto legislativo 206 del 2007 -).

Quindi, il Ministero appellante respingeva tutte le richieste di riconoscimento della qualifica professionale fondate su titoli conseguiti in Romania.

Del resto, il certificato denominato *'Adeverinta'*, rilasciato dalle Autorità rumene al termine dei corsi in questione, attesta l'avvenuto svolgimento dei corsi denominati *“Programului de studii psihopedagogice Nivel I e Nivel II”*, ma non reca le attestazioni proprie dei *“titoli di formazione”* ovvero degli *“attestati di competenza”* di cui all'articolo 13, paragrafo 1 della Direttiva 2005/36/CE ai fini del riconoscimento in ambito UE disciplinato dalla medesima direttiva.

Con la nota poi impugnata, quindi, il MIUR comunicava direttamente all'odierna parte appellata l'impossibilità di accoglimento della richiesta di riconoscimento della qualifica professionale per *“difetto dei requisiti di legittimazione al riconoscimento dei titoli, ai sensi della Direttiva*

2013/55/UE, per l'esercizio della professione docente, conseguiti in paese appartenente all'Unione Europea, Romania nel caso di specie". Nel corpo della motivazione, richiamava integralmente il contenuto dell'Avviso del 2 aprile 2019 perché il provvedimento di rigetto ne era applicazione.

2. Con la sentenza appellata il Tribunale Amministrativo accoglieva il ricorso e, per l'effetto, annullava i provvedimenti impugnati.

Il giudice di prime cure, richiamando in particolare alcuni precedenti di questo Consiglio di Stato (Sez., VI, sent. 1198/2020; id., VI, sent. 2495/2020) accoglieva il ricorso e annullava gli atti ministeriali impugnati.

3. L'amministrazione appellante deduce per contro l'erroneità della sentenza impugnata che non aveva considerato che, a differenza di quanto accade in Italia (dove per ottenere l'abilitazione sono necessarie sia la laurea che la frequenza di un corso di formazione post universitaria), in Romania la laurea, purché ivi conseguita, è già di per sé titolo abilitante. In sostanza, precisa il Ministero, un laureato che voglia abilitarsi all'insegnamento in Romania nelle materie che qui vengono in rilievo, oltre a frequentare i corsi di formazione psico-pedagogica *Programului Nivelul I e Nivelul II*, deve necessariamente aver svolto gli studi universitari in quel Paese.

Di conseguenza, l'appellante deduce l'erroneità della sentenza gravata in particolare perché l'unico effetto che consegue al riconoscimento della laurea italiana da parte delle Autorità rumene è l'ammissione alla frequenza del corso di studi universitari rumeni, che però non ha *ex se* valore abilitativo in Romania e non consente di beneficiare del riconoscimento di cui alla Direttiva 2005/36/CE.

4. Tanto premesso il Ministero appellante deduce i seguenti motivi di impugnazione avverso la sentenza appellata: *contraddittorietà della motivazione - Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 13, comma 3 della Direttiva 2013/55 CE, che ha modificato la Direttiva 2005/36 CE.*

5. Si è costituita la parte appellata, contestando con articolate deduzioni l'avverso dedotto e chiedendo il rigetto dell'appello.

6. Va premesso che nel giudizio di appello il Ministero, come puntualmente eccepito dalla parte appellata, ha, in parte, modificato la prospettazione articolata in primo grado, sostenendo, diversamente da quanto affermato nel provvedimento impugnato, che in Romania sia la sola laurea conseguita presso università rumene a consentire l'abilitazione all'insegnamento, e non il compendio rappresentato da laurea e corso di formazione post-universitario.

Va comunque osservato che l'eventuale accoglimento del motivo principale di appello (che si appunta sulla eccessiva latitudine che la sentenza di primo grado avrebbe riconosciuto al principio di equipollenza e di mutuo riconoscimento) è pregiudiziale a quest'ulteriore questione, e che su tale

questione il Collegio intende rimettere la decisione all'Adunanza plenaria ai sensi del comma 1 dell'articolo 99 c.p.a.

E' quindi possibile procedere ad individuare le ragioni che, ad avviso di questo giudice, impongono la rimessione all'Organo nomofilattico.

7. Va inoltre premesso che la sentenza appellata si fonda su di un orientamento giurisprudenziale, fatto proprio dalla Sesta sezione di questo Consiglio di stato (Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 febbraio 2020 n. 1198; cfr. anche, sempre della Sesta sezione, 2 marzo 2020 n. 1521; 20 aprile 2020 n. 2495; 8 luglio 2020, n. 4380; 24 agosto 2020 n. 5173; 16 settembre 2020 n. 5467 e, tra le più recenti, Sez. VI, 3 novembre 2021 n. 7343 , Sez. VI, 11 novembre 2021 n.231) che in materia di riconoscimento del valore dei corsi di formazione rumeni "*cd. Programului Nivelul I e Nivelul II*" ritiene che il provvedimento di rigetto, così come la nota generale del 2 aprile del 2019 del Ministero dell'Istruzione, siano in contrasto con principi europei oramai consolidati in giurisprudenza.

In particolare, alla luce di tale maggioritario orientamento, gli impugnati provvedimenti delle Autorità italiane non avrebbero valutato che *l'iter* per conseguire l'abilitazione all'insegnamento in Romania si articola su due fasi, il conseguimento della laurea (esclusivamente in Romania, secondo l'Ordinamento di quel Paese) e la frequenza dei corsi di formazione, i ridetti "*Programmului*" per essere ammessi ai quali è necessario essere in possesso di laurea (anche non conseguita in Romania). Di conseguenza – in base a tale interpretazione - il mancato riconoscimento nel diritto rumeno della laurea italiana al fine di ottenere l'abilitazione all'insegnamento nelle istituzioni scolastiche rumene non può e non deve avere un rilievo escludente automatico per l'ordinamento italiano.

L'orientamento in questione si fonda su di una serie di argomenti che possono essere così sintetizzati:

7.1. la stessa valutazione negativa dell'amministrazione rumena sarebbe in contrasto con le Direttive europee nn.55/2013 e 36/2005.

7.2. Di conseguenza anche i provvedimenti amministrativi di diniego di riconoscimento dall'amministrazione italiana – che su di essa si fondano- sarebbero in contrasto coi principi europei, che "*impongono di riconoscere in modo automatico i titoli di formazione rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti*", a condizione che "*la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno*" (cfr. ad es. Cge n. 675 del 2018).

Ritenendo che, “a fronte della chiarezza dei principi e delle norme europee rilevanti in materia, non occorre sottoporre la questione alla Corte di giustizia in termini di rinvio pregiudiziale”, l’orientamento in questione ricorda poi che “ l’articolo 45 TFUE dev’essere interpretato nel senso che esso osta a che la P.A., quando esamina una domanda di partecipazione proposta da un cittadino di tale Stato membro, subordini tale partecipazione al possesso dei diplomi richiesti dalla normativa di detto Stato membro o al riconoscimento dell’equipollenza accademica di un diploma di master rilasciato dall’università di un altro Stato membro, senza prendere in considerazione l’insieme dei diplomi, certificati e altri titoli nonché l’esperienza professionale pertinente dell’interessato, effettuando un confronto tra le qualifiche professionali attestate da questi ultimi e quelle richieste da detta normativa (cfr. ad es. Corte giustizia UE sez. II, 6 ottobre 2015, in causa C-298/14).

In tale ottica, le norme della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, andrebbero interpretate nel senso di imporre ad uno Stato membro di riconoscere in modo automatico i titoli di formazione previsti da tale direttiva e rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti, a condizione che “la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno” (cfr. più di recente Corte giustizia UE, sez. III, 6 dicembre 2018, in causa C-675/17, cit.).

8. Per quanto riguarda la fattispecie in esame il richiamato orientamento sottolinea che l’articolo 13 della direttiva 2005/36/CE (per come sostituito dall’articolo 1 della direttiva 2013/55/UE), sotto la rubrica “Condizioni di riconoscimento”, prevede al paragrafo 1 che: “1. Se, in uno Stato membro ospitante, l’accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l’autorità competente di tale Stato membro permette l’accesso alla professione e ne consente l’esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell’attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all’articolo 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio. Gli attestati di competenza o i titoli di formazione sono rilasciati da un’autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro”.

A propria volta il successivo paragrafo 3 stabilisce che: “3. Lo Stato membro ospitante accetta il livello attestato ai sensi dell’articolo 11 dallo Stato membro di origine nonché il certificato mediante il quale lo Stato membro di origine attesta che la formazione e l’istruzione regolamentata

o la formazione professionale con una struttura particolare di cui all'articolo 11, lettera c), punto ii), è di livello equivalente a quello previsto all'articolo 11, lettera c), punto i)."

Quindi, una volta constatato che l'interessato (cittadino italiano) è in possesso sia del titolo di studio richiesto per essere ammessi ai corsi per cui è causa (*i.e.*: la laurea conseguita in Italia – titolo *ex se* rilevante, senza necessità di mutuo riconoscimento reciproco -), sia della qualificazione abilitante all'insegnamento, conseguita in Romania per effetto della frequenza ai richiamati corsi (*"Programului de studii psihopedagogice Nivel I e Nivel II"*), l'orientamento in questione perviene ad un giudizio finale di illegittimità del diniego opposto con la richiamata nota ministeriale del 2 aprile 2019 e – in via consequenziale – dei provvedimenti individuali che ne hanno fatto concreta applicazione.

Di tal che il richiamato orientamento, ritenendo di poter prescindere da quella che il medesimo orientamento qualifica come *"un'erronea interpretazione delle autorità rumene"* (la quale trascurerebbe la valenza del possesso della laurea italiana, in quanto titolo idoneo per l'accesso ai corsi e quindi – necessariamente – anche per acquisire la qualifica professionale di insegnante), ritiene che l'amministrazione italiana sia tenuta a verificare se *"per il rilascio del titolo di formazione ottenuto in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti, la durata complessiva, il livello e la qualità delle formazioni a tempo parziale non siano inferiori a quelli delle formazioni continue a tempo pieno"*.

Coerentemente, nell'ambito del dispositivo, tutte le pronunce ispirate a questa interpretazione rivolgono al Ministero l'ordine di valutare il compendio professionale di cui l'interessato dispone, (nel caso di specie composto dalla laurea italiana e dal corso di formazione rumeno *"Programmului"*) onde verificare se allo stesso, alla luce di un giudizio unitario, possa o meno riconoscersi il preteso valore abilitante in applicazione del ridetto principio di equipollenza.

9. Così riassunto l'orientamento ormai largamente invalso in giurisprudenza, pare al Collegio che esso sia suscettibile di essere rivisitato, per una serie di considerazioni che si vanno a svolgere.

La ridetta prospettazione, per le ragioni che fra breve si esporranno, è infatti idonea a dar luogo a contrasti in giurisprudenza (oltretutto involgenti delicati profili di applicazione nel diritto nazionale di normativa di matrice UE e di rapporto fra diversi Ordinamenti nazionali), ragione per cui si impone il deferimento delle questioni giuridiche sottostanti all'Adunanza plenaria ai sensi dell'articolo 99, comma 1 del cod. proc. amm.

E' qui appena il caso di sottolineare: *i)* che la questione in oggetto riguarda molte centinaia di laureati italiani che hanno seguito il corso all'origine della presente vicenda (ovvero altri corsi che consentivano di ottenere la certificazione finale denominata *'Adeverinta'*); *ii)* che, come già

anticipato, in numerosi casi (a partire dal 2020) la giurisprudenza amministrativa di primo grado e di appello ha annullato i provvedimenti ministeriali di mancato riconoscimento del titolo rumeno, il più delle volte imponendo agli Organi del Ministero appellante di procedere a una rivalutazione in concreto circa la durata complessiva, il livello e la qualità della formazione conseguita in Romania, se del caso ai fini dell'imposizione di specifiche misure di compensazione ai sensi dell'articolo 14 della Direttiva 2005/36/CE e della disciplina nazionale di recepimento.

10. In primo luogo, non del tutto convincente può apparire la disapplicazione di fatto che, attraverso il proposto meccanismo concettuale, l'orientamento maggioritario finisce per operare (secondo la formula “...erronea o no che sia la valutazione operata dalle autorità rumene...”) avuto riguardo alla ricordata nota del Segretario di Stato rumeno del novembre del 2018, emessa su richiesta del Ministero appellante che aveva chiesto di precisare quale fosse l'efficacia dei titoli oggetto della controversia.

Come detto, l'orientamento qui in esame, ritenendo la posizione espressa dalle Autorità rumene in contrasto con l'ordinamento europeo, e segnatamente con l'articolo 45 del TFUE in tema di libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE, nonché con l'articolo 13 della Direttiva 2005/36/CE, ritiene che l'amministrazione possa e debba prescindere da questo atto di interpretazione autentica e/o di qualificazione del titolo posseduto dagli interessati.

Questa interpretazione può presentare criticità principalmente per due profili: innanzitutto perché gli atti con cui uno Stato membro qualifica i propri titoli di studio *ex* articolo 13 della Direttiva 2005/36/CE, cit., rappresentano la base per il giudizio di equipollenza ed è quanto meno dubbio che possano essere sindacati dall'ordinamento del diverso Stato membro ospitante (ossia quello dove si intende farli valere) perché questo finirebbe per mettere a rischio il funzionamento stesso del principio in esame. Sovviene tale dubbio perché il ridetto principio di equivalenza vuole garantire la parità di accesso alle “professioni regolamentate” a tutti i cittadini europei a prescindere dal loro Stato di appartenenza, purché sussistano parità di condizioni tra i due ordinamenti. Questo vuol dire che la seconda unità di misura – la parità di condizioni, appunto – andrebbe valutata alla luce di ciò che prescrive l'ordinamento “*a quo*”, senza che all'ordinamento “*ad quem*” (quello dello Stato membro ospitante – nel caso in esame, l'Italia -) sia dato il potere di diversamente ricostruirne significato e valore, perché altrimenti non di equipollenza si tratterebbe, ma di comparazione circolare tra un ordinamento ed un altro, ossia di un meccanismo operativo tutt'affatto diverso.

In altre parole, il valore da attribuire al titolo rilasciato da altro Stato membro dovrebbe essere un dato di fatto non sindacabile dall'ordinamento di elezione, pena lo stravolgimento del vigente sistema UE il quale, diversamente da quanto opinato dall'orientamento attualmente maggioritario,

sembra basato su di un rinvio statico (*rectius*: rigido) a quanto l'ordinamento del Paese di origine (nel caso in esame: la Romania) statuisce in punto di valore dei titoli da esso rilasciati.

A quanto appena osservato si aggiunge la questione dell'ammissibilità, anch'essa quanto meno dubbia, di una disapplicazione "*incidenter tantum*" operata da un giudice italiano avverso un atto di una pubblica amministrazione straniera. Ed infatti tale risultato non sembra essere consentito dalla vigente disciplina processuale e dalla riserva nazionale di giurisdizione e finisce per rappresentare un'estensione indebita di quel potere, per di più operando su di un atto, quello emesso dalle autorità rumene, che si è limitato ad applicare una legge statale ivi vigente, senza che quest'ultima possa essere rimessa dal giudice italiano, in merito carente di potere, alla valutazione pregiudiziale della Corte di giustizia.

Al riguardo è qui appena il caso di osservare:

- che, nel diritto rumeno, il solo possesso del titolo conseguibile all'esito della frequenza dei corsi per cui è causa non consente l'accesso alla professione di insegnante (in specie se manchi, come nel caso in questione, la previa frequenza di corsi di studi superiori ed universitari in Romania);
- che, a prescindere dalla legittimità unionale *in parte qua* della disciplina nazionale rumena, al certificato di conseguimento della formazione rilasciato all'esito dei corsi per cui è causa non è riconosciuto né il valore di "*attestato di competenza*", né quello di "*titolo di formazione*" rilevanti ai fini del riconoscimento ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1 della Direttiva 2005/36/CE. In via di principio, quindi, a quel certificato/titolo non può essere riconosciuto in quanto tale valore ai fini della Direttiva UE sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Al contrario, tale valore viene riconosciuto in Italia – ai sensi del richiamato orientamento giurisprudenziale – soltanto attraverso una sostanziale disapplicazione nell'Ordinamento interno della preclusione fissata dall'Ordinamento rumeno;
- che, al contrario, nell'Ordinamento rumeno (da considerarsi nel caso in esame quale 'Paese di origine', nonostante la vicenda contenziosa interessi cittadini italiani) l'attestato di conformità degli studi con le disposizioni della Direttiva 2005/36/CE (*rectius*: l'"*attestato di competenza*" o il "*titolo di formazione*" vevoli ai fini del mutuo riconoscimento ai sensi della medesima direttiva) viene rilasciato solo nel caso – che qui non ricorre – in cui l'interessato abbia svolto in Romania sia la formazione superiore che quella universitaria.

11. Neppure detto metodo procedurale parrebbe giustificarsi sulla base dell'obbligo di interpretazione conforme che incombe sui giudici nazionali rispetto al diritto unionale. Ne rappresenterebbe invero un'impropria (o eccessivamente estesa) applicazione: se è vero infatti che quest'ultimo è stato affermato dalla Corte di Giustizia sin dalla Sentenza *Marleasing* C-106/89 del

13 novembre 1990, è anche vero che, proprio alla luce di detta pronuncia, si impone ai giudici nazionali d'interpretare solo il proprio diritto interno quando possibile, in modo conforme al diritto europeo, e, ancor più specificamente per utilizzare le parole di quella fondamentale decisione “ *il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, donde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima* “ per conformarsi al Trattato. E' quindi evidente che ad essere oggetto di conformazione al diritto unionale è il solo diritto dell'ordinamento a cui appartiene il giudice, escludendosi che siffatto obbligo possa avere ad oggetto il diritto prodotto da un altro Stato membro.

Il che del resto è anche coerente con la finalità assegnata a questo tipo di interpretazione ossia il far leva sul giudice nazionale quale conoscitore del proprio ordinamento interno impegnandolo a conformarlo al diritto europeo; la stessa funzione il giudice non sarebbe in grado di svolgere avuto riguardo ad un ordinamento giuridico straniero che egli legittimamente non conosce.

12. Comunque la si voglia supportare, in ogni caso i risultati cui la richiamata e maggioritaria interpretazione conduce rischierebbero di creare lacune di tutela; infatti, un giudice italiano potrebbe riconoscere ad un cittadino di uno stato membro, sebbene non laureato in quel paese, l'abilitazione ad insegnare in Romania, in violazione di espresso divieto sancito da una legge rumena, senza che tale decisione, in ipotesi attuativa di principi europei, possa essere eseguita in assenza di uno spontaneo adeguamento del diritto di quello Stato.

13. Il principio di equipollenza sembra essere stato interpretato dall'orientamento qui avversato in termini, per così dire, “bi-direzionali” il che ne ha comportato un'applicazione particolarmente estesa. Come detto infatti, si esige dall'amministrazione italiana l'avvio di una procedura comparativa che implica una doppia valutazione, una prima volta esperita in relazione all'ordinamento “*a quo*” (si tratta del Paese di origine, in cui il titolo è stato conseguito, anche se da cittadini italiani) e, nel caso in cui gli approdi cui giunge non siano ritenuti legittimi alla luce dell'ordinamento *ad quem* (dove il titolo deve essere utilizzato), ne impone una ulteriore alla luce di quest'ultimo. Altro non può significare quel giudizio di irrilevanza pronunciato sul *decisum* del ministero rumeno che infatti, per la tesi fatta propria dalla Sesta sezione di questo Consiglio e dal TAR del Lazio, va sottoposto ad una nuova verifica amministrativa alla luce dell'ordinamento giuridico italiano, la quale ultima avrà ad oggetto sia la laurea –automaticamente riconosciuta in quanto italiana – sia il titolo straniero.

Sembra potersi parlare di bi-direzionalità perché, come si vede, si ritiene ammissibile una duplice valutazione dei titoli – dell'ordinamento *a quo* e di quello *ad quem* – ma anche perché è l'intero compendio professionale che, secondo questo orientamento, deve essere oggetto di valutazione in

applicazione del principio di equipollenza (cioè sia il titolo italiano che quello estero), non invece – come pure potrebbe arguirsi dal testo dell’articolo 13 della Direttiva 2013/55 – il solo unico titolo ottenuto nello Stato membro diverso da quello elettivo.

Quest’ultima sembra invece l’opzione restrittiva prescelta dall’amministrazione negli impugnati atti di diniego.

L’orientamento giurisprudenziale sino ad oggi maggioritario ritiene doveroso invece che l’amministrazione italiana rivaluti l’intera competenza professionale dell’interessato, comprensiva di tutti i titoli da lui posseduti, indipendentemente da dove siano stati ottenuti.

Il caso oggetto della presente controversia è emblematico: è pacifico che l’appellato non abbia diritto all’abilitazione in Romania e che non possa ivi accedere alla professione di insegnante, secondo la legge ivi vigente, perché non ha ottenuto la laurea in quel Paese. Senonché, senza fermarsi a questo giudizio (che dovrebbe essere l’unico, in effetti, rilevante ai fini della disciplina UE in tema di libera circolazione dei lavoratori – articolo 45 del TFUE -), valutando il titolo “*programmuli*” aggiunto alla laurea in Italia, detta opzione interpretativa ammette che in Italia, all’esito di una verifica in concreto, l’interessato abbia diritto ad ottenere il titolo abilitante in virtù di quella bi-direzionalità dell’equipollenza di cui si parlava. Il che, come già osservato, potrebbe creare un circolo vizioso derivante dall’estensione del principio che finirebbe per avere applicazione circolare, consentendo allo stesso cittadino italiano, una volta ottenuta l’abilitazione in Italia attraverso questo percorso, di spenderla anche in Romania, nonostante non abbia conseguito la laurea in quest’ultimo Paese e, dunque, in palese contrasto con la legge ivi vigente.

Sintetizzando al massimo i termini della questione, il richiamato orientamento giurisprudenziale finisce per riconoscere (in base alla normativa UE in tema di mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali e di libera circolazione dei lavoratori) valore abilitante ai fini dell’insegnamento a un titolo di formazione straniero che, semplicemente, nel Paese di origine quel valore abilitante non ha. Tanto premesso, ed anche per questi effetti potenzialmente distorsivi che un’interpretazione estesa, e, per l’appunto bidirezionale del principio di equipollenza è suscettibile di creare, è dato dubitare degli approdi cui questo orientamento è giunto.

Sul punto va conclusivamente considerato che il principio di equipollenza è pur sempre fondato sull’articolo 13 della Direttiva 2013/55 il quale si limita a precisare che: *“1. Se, in uno Stato membro ospitante, l’accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l’autorità competente di tale Stato membro permette l’accesso alla professione e ne consente l’esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell’attestato di competenza o del titolo di formazione di*

cui all'articolo 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio” con disposizioni che non sembrano lasciare spazio alla bidirezionalità del principio per come sopra definita.

14. Occorre a questo punto svolgere alcune ulteriori considerazioni sulle pertinenti disposizioni e principi del diritto unionale che nel caso in esame vengono in rilievo.

14.1. Si ribadisce innanzitutto che il vigente Ordinamento unionale non riconosce a un Giudice nazionale il potere di disapplicare gli atti amministrativi delle Autorità di un diverso Stato membro. Ed infatti, anche ad ammettere che gli atti amministrativi di uno Stato membro (nel caso in esame, il Paese di origine della formazione – la Romania -) si pongano in contrasto con il diritto dell'UE (in particolare, con l'articolo 45 del TFUE in tema di libera circolazione dei lavoratori e con gli articoli 11 e 13 della Direttiva 2005/36/CE), tale contrasto non potrà essere risolto dal Giudice del Paese di destinazione (nel caso in esame, l'Italia) attraverso il meccanismo della disapplicazione. Al contrario, tale risultato potrà – se del caso – essere conseguito, alternativamente: *i*) attraverso il deferimento dinanzi alla Corte di giustizia delle Autorità del Paese di origine all'esito di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE da parte della Commissione europea, ovvero *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 TFUE non conferisce ai Giudici nazionali il potere di proporre un siffatto ricorso.

14.2. Si osserva in secondo luogo che non appaiono nel caso di specie del tutto pertinenti i principi enunciati dalla Corte di giustizia con la sentenza sul ricorso per rinvio pregiudiziale in causa C-675/17 (*Ministero della salute vs Preidl*), nonostante tale decisione sia richiamata a sostegno dell'orientamento giurisprudenziale ad oggi maggioritario.

E' vero che tale sentenza ha chiarito che gli articoli 21, 22 e 24 della direttiva 2005/36 devono essere interpretati nel senso che impongono ad uno Stato membro (come l'Italia, la cui normativa prevede l'obbligo di formazione a tempo pieno e il divieto della contemporanea iscrizione a due formazioni) di riconoscere *in modo automatico* (enfasi aggiunta) i titoli di formazione previsti da tale direttiva e rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti. Ma è anche vero che tale sentenza è stata resa in relazione a uno specifico settore (quello dell'esercizio della professione medica) in cui opera un sistema di riconoscimento *automatico* – appunto - in ragione del coordinamento esistente al livello UE delle relative condizioni minime di formazione (Direttiva 2005/36/CE, Titolo III, Capo III, articoli 21 e segg.). Al contrario, nella vicenda per cui è causa opera il ben diverso '*sistema generale*' di riconoscimento delle qualifiche il

quale trova applicazione proprio per le diverse professioni (come quella di insegnante) che non rientrano nel richiamato regime di riconoscimento automatico.

In pratica, i principi enunciati dalla sentenza in causa C-675/17 trovano applicazione unicamente in relazione alle ipotesi di riconoscimento delle qualifiche basate sul sistema c.d. ‘*automatico*’, il quale – tuttavia – non può trovare applicazione in relazione alla professione di insegnante che qui viene in rilievo (e per la quale opera il diverso ‘*sistema generale*’ di riconoscimento).

14.3. Occorre in terzo luogo svolgere alcune considerazioni sui principi enunciati dalla Corte di giustizia con la sentenza del 6 ottobre 2015 in causa C-298/14 (*Brouillard*), a più riprese richiamata a sostegno delle proprie tesi dalla Difesa dell’appellato.

Vengono qui in rilievo, in particolare, le statuizioni di cui ai punti da 53 a 55 della motivazione, che ne rappresentano la parte più significativa anche ai fini della presente vicenda.

I principi enunciati dalla decisione appena richiamata non sembrano idonei ad incidere sulla vicenda per cui è causa, in quanto:

nella vicenda sottesa alla sentenza *Brouillard* non veniva in rilievo il caso (che qui ricorre) di un cittadino che intendesse accedere a una professione regolamentata mai esercitata nel Paese di origine (nel nostro caso, la Romania) e in assenza dell’“*attestato di competenza*” o del “*titolo di formazione*” ai sensi dell’articolo 13 della Direttiva 2005/36/CE rilasciati dalle Autorità di tale Paese;

al contrario, in quella vicenda veniva in rilievo il caso di un cittadino belga che voleva partecipare a un concorso pubblico in Belgio allegando un diploma universitario conseguito in altro Paese (Francia), di cui chiedeva il riconoscimento dell’equipollenza;

in definitiva, nel caso definito con la sentenza sul caso *Brouillard* si discuteva unicamente delle condizioni poste dal diritto belga per il riconoscimento di una qualifica professionale (rilasciata da altro Paese membro e da quest’ultimo certamente riconosciuta) ai fini della partecipazione a un pubblico concorso per l’accesso a una professione non regolamentata (quella di Referendario presso la *Cour de Cassation* belga).

E’ quindi piuttosto evidente la diversità rispetto alla fattispecie all’origine del presente ricorso e l’inapplicabilità alla presente vicenda dei principi enunciati con la richiamata decisione sul caso *Brouillard*.

15. Tanto premesso, ritenuto che i richiamati profili possano indurre ad una rimediazione dell’orientamento fino ad ora maggioritario in giurisprudenza, si rimette la questione all’Adunanza Plenaria, ai sensi del comma 1 dell’articolo 99 c.p.a., perché voglia valutare la persistente validità dell’orientamento giurisprudenziale consolidatosi in materia di riconoscimento dei titoli post-

universitari di cui in premessa, ottenuti dai cittadini italiani, alla luce di una diversa, e più fedele al dato testuale, interpretazione del principio di equipollenza dei titoli di cui all'articolo 13 della Direttiva 2013/55 e della sua operatività.

In particolare, si chiede all'Adunanza plenaria di risolvere la seguente questione:

Se, ai sensi della Direttiva 2005/36/CE, sul riconoscimento delle qualifiche professionali (recepita nell'Ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 206 del 2007) e in particolare ai fini dell'accesso in Italia alla professione regolamentata di insegnante nelle scuole primaria e secondaria, sia necessario riconoscere in modo sostanzialmente automatico in Italia un percorso di formazione seguito da un cittadino dell'UE (nel caso in esame, italiano) presso altro Paese membro dell'UE (nel caso in esame, in Romania), 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 – nel caso in esame, in Romania -) 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 (nel caso in esame: la Romania) non abbiano rilasciato un attestato di competenza o un titolo di formazione ai sensi dell'articolo 13, par. 1 della Direttiva 2005/36/CE.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, ne dispone il deferimento all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sospendendo nelle more il presente giudizio.

Manda alla segreteria della sezione per gli adempimenti di competenza, e, in particolare, per la trasmissione del fascicolo di causa e della presente ordinanza al segretario incaricato di assistere all'adunanza plenaria.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere
Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE
Sergio Zeuli

IL PRESIDENTE
Claudio Contessa

IL SEGRETARIO