

La settima sezione del Consiglio di Stato deferisce all'Adunanza plenaria alcune questioni riguardanti la spendibilità in Italia di un titolo acquisito in altro Stato UE (nel caso di specie la Romania) e se ciò postuli o meno la 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).

Il perimetro delle questioni interpretative ricomprende anche il quesito se detto riconoscimento sia doveroso qualora nel Paese membro di origine (ossia nel Paese in cui il percorso di formazione si è svolto, nel caso in esame, in Romania) il completamento di tale percorso formativo non assuma 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.

L'ordinanza ha ribadito il principio secondo cui il vigente ordinamento UE non riconosce a un giudice nazionale il potere di disapplicare gli atti amministrativi delle autorità di un diverso Stato membro.

**Consiglio di Stato, sez. VII, ordinanza 13 giugno 2022, n. 4807 – Pres. Contessa, Est. Zeuli**

**Riconoscimento qualifiche professionali – Accesso alla professione di insegnante nelle scuole primaria e secondaria – Abilitazione acquisita in Stato UE – Confronto da parte dello Stato membro ospitante – Deferimento questioni all'Adunanza plenaria**

*Sono deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni di diritto:*

*a) se, ai sensi della [direttiva n. 2005/36/CE](#), sul riconoscimento delle qualifiche professionali (recepita nell'ordinamento nazionale con il [d. lgs. 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);*

*b) 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 n. 2005/36/CE (1).

(1) I. – Con l’ordinanza in rassegna la settima sezione del Consiglio di Stato ha formulato all’Adunanza plenaria i quesiti di cui in massima, diretti a chiarire l’assetto interpretativo dell’accesso in Italia alla professione di insegnante nella scuola primaria e secondaria dopo un percorso di formazione seguito da cittadino UE in altro Paese UE (nel caso di specie la Romania).

II. – La vicenda contenziosa muove dall’impugnazione del provvedimento del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione dell’(ex) Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca, di rigetto dell’istanza di riconoscimento della qualifica professionale ai sensi della [direttiva n. 2013/55/UE](#), presentata da soggetto in possesso sia del titolo di studio conseguito in Italia, sia dell’abilitazione all’insegnamento conseguita in Romania.

La decisione ministeriale è stata emessa sulla scorta della valutazione delle autorità rumene, le quali escludono il riconoscimento delle qualifiche professionali per coloro che non hanno conseguito il titolo di studio in Romania.

Con [sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. III-bis, 28 maggio 2020, n. 5669](#), il ricorso è stato accolto con conseguente annullamento dell’atto impugnato: è stato, tra l’altro, evidenziato, richiamando alcuni precedenti giurisprudenziali ([Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2020, n. 2495](#), in [www.giustamm.it](#), 2020, 4; 17 febbraio 2020, n. 1198) che *“l’argomento posto a base del contestato diniego si pone in contrasto con i principi e le norme di origine sovranazionale, i quali 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”*.

Avverso la predetta sentenza ha interposto appello il Ministero dell’istruzione sul rilievo – sostanzialmente – che l’unico effetto che conseguirebbe al riconoscimento della laurea italiana da parte delle Autorità rumene è l’ammissione alla frequenza del corso di studi universitari rumeni, che però non avrebbe *ex se* valore abilitativo in Romania e non consente di beneficiare del riconoscimento di cui alla direttiva n. 2005/36/CE.

Nell’ambito del giudizio d’appello si è, quindi, innestato il deferimento di cui trattasi.

III. – L’iter argomentativo dell’ordinanza di rimessione è articolato come segue:

- a) la sentenza appellata si fonda su di un orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. VI, 11 novembre 2021 n. 231; [16 settembre 2020 n. 5467](#), in

[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) 2020, 9; [24 agosto 2020 n. 5173](#); [8 luglio 2020, n. 4380](#); [20 aprile 2020 n. 2495](#), cit.; [2 marzo 2020 n. 1521](#); [17 febbraio 2020, n. 1198](#), cit.) 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 sia in contrasto con principi europei oramai consolidati in giurisprudenza;

- b) 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 “*Programmuli*” 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;
- c) l’orientamento in questione si fonda su argomenti che possono essere così sintetizzati:
  - c1) la stessa valutazione negativa dell’amministrazione rumena sarebbe in contrasto con le direttive europee n. 2013/55/UE e n. 2005/36/CE;
  - c2) di conseguenza anche i provvedimenti amministrativi di diniego di riconoscimento dell’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. [Corte di giustizia UE, sez. III, 6 dicembre 2018, C-675/17, Hannes Preindl](#), in *Foro it.*, 2019, IV, 89, oggetto della [News US in data 14 dicembre 2018](#));
  - c3) l’orientamento in questione ritiene 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*” e ricorda poi che “*l’art. 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, C-298/14](#));

c4) in tale ottica, la direttiva n. 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, andrebbe interpretata 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. Corte giustizia UE, sez. III, 6 dicembre 2018, C-675/17, cit.);

c5) quanto alla fattispecie in esame, il richiamato orientamento sottolinea che:

I) l'art. 13 della direttiva n. 2005/36/CE (per come sostituito dall'art. 1 della direttiva n. 2013/55/UE), sotto la rubrica *"Condizioni di riconoscimento"*, prevede al par. 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"*;

II) a propria volta il successivo par. 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)"*;

III) conseguentemente, una volta constatato che l'interessato (cittadino italiano) è in possesso sia del titolo di studio richiesto per essere ammesso 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;

IV) di tal che il richiamato orientamento, opinando di poter prescindere dalla (come la definisce il medesimo orientamento) *“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”*;

V) 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;

d) detto orientamento necessita di una rivisitazione sul rilievo che:

d1) l’orientamento qui in esame, ritenendo la posizione espressa dalle autorità rumene in contrasto con l’ordinamento europeo, e segnatamente con l’art. 45 del TFUE in tema di libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’UE, nonché con l’art. 13 della direttiva n. 2005/36/CE, presuppone che l’amministrazione possa e debba prescindere da questo atto di interpretazione autentica e/o di qualificazione del titolo posseduto dagli interessati;

d2) tale interpretazione può presentare criticità principalmente per due profili:

I) innanzitutto perché gli atti con cui uno Stato membro qualifica i propri titoli di studio ex art. 13 della direttiva n. 2005/36/CE 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;

II) sovviene tal 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;

III) ciò 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;

IV) 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;

d3) 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;

d4) al riguardo è qui appena il caso di osservare:

I) 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);

II) 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’art. 13, par. 1 della direttiva n. 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;

III) 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 n. 2005/36/CE (rectius: l’*“attestato di competenza”* o il *“titolo di formazione”* valevoli 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;

- d5) tali conclusioni neppure parrebbe giustificarsi sulla base dell’obbligo di interpretazione conforme che incombe sui giudici nazionali rispetto al diritto UE e ne rappresenterebbe, invero, un’impropria (o eccessivamente estesa) applicazione:

I) se è vero infatti che quest’ultimo è stato affermato dalla Corte di giustizia sin dalla [sentenza 13 novembre 1990, C-106/89, Marleasing](#), 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 UE è il solo ordinamento a cui appartiene il giudice, escludendosi che siffatto obbligo possa avere ad oggetto il diritto prodotto da un altro Stato membro;

II) ciò del resto è anche coerente con la finalità assegnata a tale 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;

- d6) in ogni caso i risultati cui la richiamata e maggioritaria interpretazione conduce rischierebbero di creare lacune di tutela: un giudice italiano potrebbe, infatti, 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;
- d7) il principio di equipollenza sembra essere stato interpretato dall'orientamento qui avversato in termini, per così dire, "*bi-direzionali*", con un'applicazione particolarmente estesa: come si è 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;
- d8) 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 n. 2013/55/UE – il solo unico titolo ottenuto nello Stato membro diverso da quello elettivo;
- d9) 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;
- d10) il caso oggetto della controversia è emblematico:

I) 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;

II) 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;

III) 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;

d11) 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;

d12) tanto premesso, ed anche per tali 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 detto orientamento è giunto;

d13) sul punto va conclusivamente considerato che il principio di equipollenza è pur sempre fondato sull'art. 13 della direttiva n. 2013/55/UE 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;

e) occorre a questo punto svolgere alcune ulteriori considerazioni sulle pertinenti disposizioni e principi del diritto UE che, nel caso in esame, vengono in rilievo:

e1) va ribadito innanzitutto che il vigente ordinamento UE non riconosce a un giudice nazionale il potere di disapplicare gli atti amministrativi delle autorità di un diverso Stato membro:

I) 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 UE (in particolare, con l'art. 45 TFUE in tema di libera circolazione dei lavoratori e con gli artt. 11 e 13 della direttiva n. 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;

II) al contrario, tale risultato potrà – se del caso – essere conseguito, alternativamente:

– 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 TFUE da parte della Commissione europea;

– ovvero 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;

e2) in tale secondo caso, tuttavia, il TFUE non conferisce ai giudici nazionali il potere di proporre un siffatto ricorso;

e3) si osserva, in secondo luogo, che non appaiono nel caso di specie del tutto pertinenti i principi enunciati dalla Corte di giustizia UE con la sentenza sul ricorso per rinvio pregiudiziale in definiti nella causa C-675/17, cit., nonostante tale decisione sia richiamata a sostegno dell'orientamento giurisprudenziale ad oggi maggioritario:

I) è vero che tale sentenza ha chiarito che gli artt. 21, 22 e 24 della direttiva n. 2005/36/CE 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;

II) 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 n. 2005/36/CE, Titolo III, Capo III, artt. 21 ss.);

III) 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;

- e4) in pratica, i principi enunciati dalla Corte di giustizia riguardano unicamente le 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);
- e5) occorre in terzo luogo rilevare come nessun effetto spieghino nella vicenda in rassegna i principi espressi dalla [Corte di giustizia con sentenza 6 ottobre 2015, C-298/14, Brouillard](#), sul rilievo che:

I) 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 n. 2005/36/CE rilasciati dalle autorità di tale Paese;

II) 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;

III) 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).

IV. – Per completezza si segnala:

f) sull'assetto normativo del riconoscimento delle qualifiche professionali:

f1) la disciplina di riferimento è rinvenibile nel TFUE nelle seguenti disposizioni.:

I) art. 46: *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale stabiliscono, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo 45, in particolare:*

*a) assicurando una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro;*

*b) eliminando quelle procedure e pratiche amministrative, come anche i termini per l'accesso agli impieghi disponibili, contemplati dalla legislazione interna ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, il cui mantenimento sarebbe di ostacolo alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori;*

*c) abolendo tutti i termini e le altre restrizioni previste dalle legislazioni interne ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, che impongano ai lavoratori degli altri Stati membri, in ordine alla libera scelta di un lavoro, condizioni diverse da quelle stabilite per i lavoratori nazionali;*

*d) istituendo meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro e a facilitarne l'equilibrio a condizioni che evitino di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell'occupazione nelle diverse regioni e industrie”;*

II) art. 53, par. 1, *“1. Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste”;*

III) art. 62: *“Le disposizioni degli articoli da 51 a 54 inclusi sono applicabili alla materia regolata dal presente capo”*;

- f2) dette disposizioni sono espressione del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 TUE;
- f3) l'aggiornamento della disciplina non deve comportare la modifica di principi legislativi essenziali vigenti negli Stati membri in materia di organizzazione delle professioni per quanto concerne la formazione e le condizioni di accesso delle persone fisiche. Gli aggiornamenti rispettano la responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione dei sistemi di istruzione di cui all'art. 165, par. 1, TFUE;
- f4) il diritto di stabilimento ricorre nei casi in cui un professionista qualificato intende esercitare la propria professione in uno Stato membro diverso da quello in cui ha ottenuto la qualifica professionale. Tuttavia, poiché ogni Stato membro può subordinare l'accesso a una determinata professione al possesso di una qualifica professionale specifica, che può variare negli Stati a seconda dei rispettivi ordinamenti, la qualifica ottenuta nel proprio Stato di origine potrebbe non essere spendibile sul territorio di un altro Stato membro. Ciò potrebbe costituire un impedimento alla libera circolazione dei professionisti nell'Unione Europea; pertanto, sin dagli anni '70, l'Unione Europea ha introdotto norme che regolano il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali tra gli Stati membri;
- f5) in seguito al Consiglio europeo di Lisbona (23 e 24 marzo 2000), la Commissione ha adottato la comunicazione *“Una strategia per il mercato interno dei servizi”* col fine in particolare di rendere la libera prestazione di servizi all'interno della Comunità altrettanto facile che all'interno di un Stato membro. In seguito alla comunicazione della Commissione *“Nuovi mercati europei del lavoro, aperti e accessibili a tutti”*, il Consiglio europeo di Stoccolma (23 e 24 marzo 2001) ha dato mandato alla Commissione di presentare al Consiglio europeo di primavera del 2002 proposte specifiche per un regime più uniforme, trasparente e flessibile di riconoscimento delle qualifiche;
- f6) ne è derivato un riordino della materia con la direttiva n. 2005/36/CE del 7 settembre 2005 *“relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali”* la quale ha sostituito le direttive nn. 89/48/CEE e 92/51/CEE nonché la direttiva

1999/42/CE relativa al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive nn. 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE concernenti le professioni d'infermiere, responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico, raggruppandole in un testo unico;

- f7) essa ha consolidato un sistema di riconoscimento reciproco che inizialmente era basato su 15 direttive e prevede un riconoscimento automatico per un numero limitato di professioni sulla base di requisiti minimi di formazione armonizzati (professioni settoriali), un sistema generale di riconoscimento dei titoli legati alla formazione e un riconoscimento automatico dell'esperienza professionale. La direttiva n. 2005/36/CE ha inoltre istituito un nuovo sistema di libera prestazione di servizi. È opportuno ricordare che i familiari di cittadini dell'Unione originari di paesi terzi godono di eguale trattamento, conformemente alla direttiva n. 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Anche i cittadini di paesi terzi possono beneficiare della parità di trattamento per quanto attiene al riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali, secondo le rispettive procedure nazionali, in base a specifici atti giuridici dell'Unione quali quelli sui soggiornanti di lungo periodo, i rifugiati, i titolari di carta blu e i ricercatori scientifici;
- f8) nella comunicazione del 27 ottobre 2010 dal titolo *“L'atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita”*, la Commissione ha identificato la necessità di ammodernare il diritto UE in questo settore. Il 23 ottobre 2011 il Consiglio europeo ha sostenuto, nelle proprie conclusioni, tale ammodernamento e ha sollecitato il Parlamento europeo e il Consiglio a raggiungere un accordo politico sulla revisione della direttiva n. 2005/36/CE entro la fine del 2012. Anche il Parlamento europeo, nella risoluzione del 15 novembre 2011 sull'attuazione della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, ha invitato la Commissione a presentare una proposta in materia. La relazione 2010 sulla cittadinanza UE, del 27 ottobre 2010, dal titolo *“Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'UE”*, sottolinea l'esigenza di ridurre gli oneri amministrativi connessi al riconoscimento delle qualifiche professionali;

- f9) nel 2013, con la direttiva n. 2013/55/UE, entrata in vigore il 17 gennaio 2014, la precedente direttiva del 2005 ha subito alcune importanti modifiche ed integrazioni discendenti dall'esperienza nell'applicazione delle norme in essa contenute, finalizzate a rendere il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali sempre più trasparente, efficiente e basato sulla cooperazione amministrativa fra Stati membri;
- g) sull'assetto della giurisprudenza UE in tema di riconoscimento qualifiche professionali:
- g1) con sentenza della Corte di giustizia UE, sez. III, 6 dicembre 2018, C-675/17, cit., è stato chiarito che la direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali impone agli Stati membri il riconoscimento automatico dei titoli di formazione esteri previsti da tale direttiva, anche se due titoli sono conseguiti al termine di formazioni in parte concomitanti, e impedisce allo Stato ospitante di verificare il livello di formazione impartito dallo Stato d'origine dell'interessato, ciò anche se la normativa interna dello Stato ospitante vieta la contemporanea iscrizione a due corsi di formazione;
- g2) [Corte di giustizia UE, sentenza 30 aprile 2014, C-365/13 \*Ordre des architectes\*](#), afferma che *"gli art. 21 e 49 direttiva 2005/36/Ce del parlamento europeo e del consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, come modificata dal regolamento (Ce) n. 279/2009 della commissione, del 6 aprile 2009, devono essere interpretati nel senso che ostano a che lo stato membro ospitante richieda al titolare di una qualifica professionale ottenuta nello stato membro d'origine e prevista agli allegati V, punto 5.7.1, o VI, di tale direttiva, di effettuare un tirocinio o dimostrare che possiede un'esperienza professionale equivalente per essere autorizzato a esercitare la professione d'architetto"*;
- g3) sulla professione medica, in particolare, si veda la [sentenza della Corte di giustizia CE, 19 giugno 2003, C-110/01, \*Tennah-Durez\* \(in \*Ragiusan\*, 2003\)](#), secondo cui *"le autorità dello stato membro ospitante sono vincolate da un certificato, emesso conformemente all'art. 9 n. 5 della direttiva del consiglio Cee 5 aprile 1993 n. 16, intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, che attesta che il diploma di cui trattasi è equiparato a quelli le cui denominazioni figurano agli art. 3, 5 o 7 della stessa direttiva e sancisce una formazione conforme alle disposizioni del suo titolo terzo; precisando però che qualora emergano elementi nuovi che facciano sorgere gravi dubbi circa l'autenticità del diploma loro presentato o la sua*

*conformità con la normativa applicabile, è loro lecito presentare nuovamente una domanda di verifica alle autorità dello stato membro che ha emesso il diploma di cui trattasi”;*

- g4) sui percorsi formativi previsti dalla legislazione italiana ai fini della professione di odontoiatra cfr. [Corte di giustizia CE, sez. V, 29 novembre 2001, C-202/99](#) (in *Foro it.*, 2002, IV, 583, con nota di DALFINO), che ha stabilito la non conformità al diritto europeo di un doppio sistema di formazione e accesso alla professione di odontoiatra previsto dalla legislazione italiana (diploma di laurea in odontoiatria e protesi dentaria, seguito dall’abilitazione all’esercizio della professione; diploma di laurea in medicina e chirurgia, seguito dalla relativa abilitazione all’esercizio professionale e completato da un diploma di specializzazione in campo odontoiatrico); secondo la Corte di giustizia, la previsione di un doppio sistema di formazione non corrisponde a quanto prescritto dalle direttive, che contemplano anche l’ipotesi di un diploma di base in medicina abbinato ad un altro che attesti una specializzazione in odontoiatria, ma con previsione che ha carattere derogatorio e temporaneo e si applica soltanto a coloro che abbiano iniziato la formazione di medico prima del 28 gennaio 1980, in virtù del regime, speciale ed esclusivo, previsto per l’Italia (v. punto 39 e cfr. l’art. 19 l. 409/85);
- g5) sulla possibilità per gli Stati membri di riservare a determinate categorie di avvocati la compilazione di atti autentici relativi alla costituzione o al trasferimento di diritti reali immobiliari, [Corte di giustizia UE, sez. V, 9 marzo 2017, C-342/15, Piringer](#), in *Foro it.*, 2017, IV, 259;
- g6) sulla facoltà di respingere l’iscrizione all’albo dell’ordine degli avvocati di cittadini di uno Stato membro che abbiano acquisito la qualifica professionale di avvocato in un altro Stato membro: [Corte di giustizia UE, grande sezione, 17 luglio 2014, C-58/13 e C-59/13, Torresi](#), in *Foro it.*, 2015, IV, 388, con nota di BUCCIANTE;
- g7) sul mantenimento di un secondo sistema di formazione per l’accesso alla professione di dentista e della possibilità di una doppia iscrizione all’albo dei medici e all’albo degli odontoiatri per i medici di cui all’art. 19 della direttiva n. 78/686/CEE: [Corte di giustizia CE, sez. V, 29 novembre 2001, C-202/99](#), in *Foro it.*, 2002, IV, 583;

g8) sulla normativa nazionale che prevede la nullità dei contratti di agente commerciale conclusi da soggetti non iscritti all'albo degli agenti: [Corte di giustizia CE, sez. I, 13 luglio 2000, C-456/98, Centrosteel Srl](#), in *Foro it.*, 2001, IV, 26;

h) sull'assetto della giurisprudenza nazionale in tema di riconoscimento qualifiche professionali:

h1) sul riparto costituzionale di competenze in materia di qualifiche professionali:

I) [Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 6](#), secondo cui *“Né può affermarsi che nella fattispecie la Regione Calabria abbia disciplinato aspetti riconducibili alla propria competenza concorrente in materia. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, tale competenza deve esercitarsi esclusivamente in riferimento ad aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, giacché la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere necessariamente unitario”*;

II) [Corte cost., 18 giugno 2014, n. 178](#), in *Foro it.*, 2015, I, 393, secondo cui *“Tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale [...], prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività cui l'elenco fa riferimento [...]”*;

h2) [T.a.r. per il Lazio, sez. III, 6 febbraio 2019, n. 1516](#), in *Foro it.*, 2019, III, 276, secondo cui *“È legittimo il provvedimento con cui il ministero della salute ha negato il riconoscimento del titolo di laurea in odontoiatria rilasciato in uno stato dell'Unione europea, ove risulti che le autorità di quello stato abbiano valutato il relativo corso come non affidabile e che la formazione professionale abbia avuto luogo in maniera preponderante al di fuori dell'Unione europea”* (nella specie, il percorso di studi del ricorrente era stato svolto dal primo al quarto anno presso un'università dell'Ucraina e nel quinto anno presso un'università della Romania);

h3) [Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2016 n. 32](#), in *Foro it.*, 2016, III, 209, secondo cui *“Ha carattere vincolato (e, pertanto, esclude che possa dar luogo all’annullabilità l’omissione della previa notificazione all’interessato del preavviso di rigetto) il mancato riconoscimento del titolo professionale di «economista» conseguito in Spagna, quale titolo valido per l’iscrizione nell’albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili”*

i) sulla interpretazione conforme del diritto UE:

i1) [Corte di giustizia UE, sez. VII, 11 febbraio 2021, C-760/18, M.V.](#), in *Foro it.*, 2021, IV, 203, secondo cui *“ La clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che, quando si è verificato un utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, ai sensi di tale disposizione, l’obbligo per il giudice del rinvio di effettuare, il più possibile, un’interpretazione e un’applicazione di tutte le pertinenti disposizioni del diritto interno, idonee a sanzionare debitamente tale abuso e ad eliminare le conseguenze della violazione del diritto dell’Unione, include la valutazione della questione se le disposizioni di una normativa nazionale anteriore, ancora in vigore, che consente di convertire in un contratto di lavoro a tempo indeterminato la successione di contratti a tempo determinato, possano, eventualmente, applicarsi ai fini di tale interpretazione conforme, sebbene disposizioni nazionali di natura costituzionale vietino in modo assoluto, nel settore pubblico, una siffatta conversione”*;

i2) [Corte di giustizia UE, 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet Ltd](#) (in *Foro it.*, 2018, IV, 424, con nota di FORTUNATO e oggetto della [News US in data 11 gennaio 2018](#)), secondo cui *“L’art. 267, par. 3, Tfue deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale le cui decisioni non sono impugnabili con un ricorso giurisdizionale è tenuto, in linea di principio, a procedere al rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell’Unione anche nel caso in cui, nell’ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro di cui trattasi abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell’Unione”*;

i3) sull’obbligo interpretazione conforme anche in sede esecuzione giudicato v. [Cons. Stato, Ad. plen. 9 giugno 2016, n. 11](#)(in *Foro it.*, 2017, III, 186, con nota di VACCARI; *Giornale dir. amm.*, 2017, 372, con nota di CARBONARA e oggetto della [News US in data 24 giugno 2016](#));

- i4) [Corte di giustizia UE, grande sezione, 5 aprile 2016, C-689/13, Puligienica](#) (in *Foro it.*, 2016, IV, 325 con nota di SIGISMONDI nonché oggetto della [News US in data 7 aprile 2016](#));
- i5) [Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2015, n. 931](#), in *Foro amm.* 2015, 456, secondo cui l'obbligo di interpretazione conforme o adeguatrice grava sul giudice nazionale e *“si sostanzia nel dovere di quest’ultimo - salvi i limiti imposti dal rispetto dei valori fondamentali dell’ordine costituzionale (pacificamente non ipotizzabili nel caso di specie) - di utilizzare fra le chiavi di interpretazione del diritto nazionale quella che consenta di attribuirgli un significato conforme o almeno compatibile con il diritto europeo”*;
- j) sulle misure destinate a favorire la libertà di stabilimento mediante il riconoscimento delle qualifiche professionali in base alla direttiva n. 2005/36/CE, v. G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, VI ed., Padova, 2010, 553 ss.;
- k) sui presupposti per la disapplicazione delle norme interne in contrasto con quelle UE (comprese le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali UE): tra i contributi più recenti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 71-78; G. GRASSO, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell’Unione Europea*, in *Giust. civ.*, 2017, 2, 525-544; M. MISCALI, *Le antinomie tra le norme nazionali e le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali UE*, in *Corriere trib.*, 2018, 9, 679-684; M. CASTELLANETA, *Contrasto tra diritto interno e UE: senza interpretazione conforme il giudice non può disapplicare la normativa nazionale*, in *Guida al dir.*, 2018, 37, 96-98;
- l) sul rapporto tra interpretazione conforme e disposizioni preliminari del codice civile: A. GENTILI, *Il diritto come discorso*, Milano, 2013, 114-115, secondo cui *“la razionalità suggerisce di interpretare il c.d. diritto interno «derivato» (quello cioè che incide su materie regolate dal diritto comunitario, e soprattutto le norme del recepimento di direttive), di base secondo le regole delle preleggi, ricavando cioè i sensi possibili della lettera, ma in vi conclusiva preferendo il senso (se uno) conforme all’intenzione del legislatore del diritto comunitario (principio dell’interpretazione conforme). Ora, se si è dualisti, questo è inammissibile: in quanto interne le disposizioni del diritto derivato non risentirebbero di un criterio ermeneutico comunitario come il principio dell’interpretazione conforme, laddove per converso se le ritenessimo «comunitarie» (e spesso le disposizioni del recepimento non sono che la copia di quelle della direttiva) non dovrebbero risentire del criterio ermeneutico delle preleggi”*; di diverso avviso P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee. Per un unitario sistema ordinamentale*, Napoli, 2008, 35 ss., il quale ricorda che in definitiva

anche la Corte di giustizia UE pone a base delle sue decisioni disposizioni interpretate secondo i canoni grammaticale, logico, sistematico, teleologico;

- m) sul tema dell'interpretazione del diritto dell'Unione: S. LA CHINA, *Rapporti tra Corte di giustizia delle Comunità europee e giudice italiano*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 1963, 1508 ss.; E. RUSSO, *L'interpretazione dei testi normativi comunitari*, in *Trattato Iudica-Zatti*, Milano 2008, p. 263 ss.; V. SCALISI, *Interpretazione e teoria delle fonti nel diritto privato europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 4, 413; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di Giustizia*, 3-90, Torino, 2012; J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013, 575 ss.; P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione Europea*, Milano, 2015; B. MAMELI, *Giudicato esterno amministrativo - gli strumenti processuali del diritto nazionale dinanzi al primato del diritto europeo*, in *Giur. it.*, 2015, 1, 192; A. BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 2015, 74 ss.; TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed., Napoli, 2020, 249 ss.