La Corte di giustizia UE chiarisce 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.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione III, sentenza 6 dicembre 2018, C- 675/17 – *Hannes Preindl*

Professioni intellettuali – Titolo di studio conseguito in paese UE – Riconoscimento – Divieto della normativa interna di contemporanea iscrizione a due corsi – Periodi di formazione in parte concomitanti – Obbligo di riconoscimento automatico.

Professioni intellettuali – Titolo di studio conseguito in paese UE – Riconoscimento – Livello di formazione da parte di Stato d'origine – Verifica da parte dello Stato ospitante – Esclusione.

Gli articoli 21, 22 e 24 della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, devono essere interpretati nel senso che impongono ad uno Stato membro, 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 i titoli di formazione previsti da tale direttiva e rilasciati in un altro Stato membro al termine di formazioni in parte concomitanti (1).

L'articolo 21 e l'articolo 22, lettera a), della direttiva 2005/36 devono essere interpretati nel senso che ostano a che lo Stato membro ospitante verifichi il rispetto della 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 (2).

(1-2) I. – Con la sentenza in rassegna la Terza Sezione della Corte di giustizia dell'UE – chiamata a pronunciarsi in sede di rinvio pregiudiziale dalla Terza Sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza del 14 novembre 2017, n. 5249 (in *Foro amm.*, 2017, 2235 [m], nonché oggetto della News US in data 17 novembre 2017**,** cui si rinvia per ogni approfondimento specie in relazione alle professioni di avvocato ed ingegnere) – ha ritenuto che la direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali imponga l'automatico riconoscimento dei titoli di formazione esteri, anche in presenza di due titoli di studio conseguiti in altro paese UE al termine di formazioni in parte concomitanti e che la stessa direttiva impedisca allo Stato ospitante di svolgere una verifica sul livello di formazione

impartito dallo Stato d'origine dell'interessato, ciò anche se la normativa interna dello Stato ospitante, com'è nel caso dell'Italia, vieta la contemporanea iscrizione a due corsi di formazione.

La fattispecie che ha portato al rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia UE può essere così sintetizzata:

- in data 26 marzo 2013 il sig. Hannes Preindl, cittadino italiano, presentava al Ministero della salute, ai fini dell'esercizio in Italia della professione di odontoiatra, un'istanza di riconoscimento del titolo di «*Doktor der Zahnheilkunde*», rilasciatogli l'8 gennaio 2013 dall'Università di medicina di Innsbruck (Austria);
- con decreto del 20 maggio 2013 il Ministero riconosceva tale titolo dopo aver esaminato il documento rilasciato dall'ordine degli odontoiatri austriaco, attestante il rispetto dei requisiti minimi prescritti dall'articolo 34 della direttiva 2005/36;
- in data 16 ottobre 2014 il sig. Preindl presentava al Ministero, al fine di esercitare in Italia anche la professione di medico chirurgo, un'istanza di riconoscimento del titolo di «*Doktor der Gesamten Heilkunde*», rilasciato il 20 agosto 2014 dall'Università di medicina di Innsbruck, cui allegava dichiarazione scritta dell'ordine dei medici austriaco, attestante che detto titolo soddisfaceva i requisiti prescritti dall'articolo 24 della direttiva 2005/36 e corrispondeva al diploma relativo al conferimento del titolo accademico di medico per l'Austria;
- a fronte di tale seconda domanda di riconoscimento, il Ministero della salute contestava all'istante che i titoli austriaci di odontoiatra e di medico chirurgo erano stati rilasciati al sig. Preindl, rispettivamente, l'8 gennaio 2013 e il 20 agosto 2014 e che l'ultimo titolo era stato rilasciato al termine di un corso di laurea in medicina di durata pari a quindici mesi, durata ben inferiore a quella di sei anni necessaria per il conseguimento del titolo di medico (indicata all'articolo 24 della direttiva 2005/36); provvedeva quindi a richiedere chiarimenti all'Ordine dei Medici austriaco;
- l'ordine dei medici austriaco confermava, il 19 marzo 2015, che detto titolo soddisfaceva i requisiti succitati e che il sig. Preindl aveva iniziato gli studi di odontoiatria il 7 settembre 2004, completandoli poi l'8 gennaio 2013 e gli studi di medicina il 21 marzo 2006, completandoli poi il 20 agosto 2014;
- sulla scorta di tali informazioni, il Ministero ha negato il riconoscimento al sig. Preindl del titolo che gli avrebbe consentito di esercitare la professione di medico chirurgo in Italia, sulla base del rilievo che la direttiva 2005/36 non prevederebbe che una persona possa effettuare contemporaneamente due formazioni;

- il sig. Preindl proponeva ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio, adducendo che il diniego espresso dal Ministero si porrebbe in aperto contrasto con il principio di riconoscimento automatico dei titoli di medico di cui all'articolo 21 della direttiva 2005/36 e che le condizioni minime di formazione di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, indicate all'articolo 24 della medesima direttiva, sarebbero state espressamente riconosciute come sussistenti nel percorso formativo da egli svolto dall'apposita certificazione rilasciata dall'Ordine dei Medici austriaco;
- il T.a.r. per il Lazio – Roma, Sezione III *quater*, con sentenza n. 9800/2016, ha accolto il ricorso, evidenziando che "*ciò che rileva ai fini del riconoscimento, in particolare del titolo di medico è che lo stesso sia stato riconosciuto come soddisfacente i requisiti minimi previsti dalla Direttiva CE sul riconoscimento degli stessi e che implica che il ricorrente abbia seguito un cursus studiorum tale a far sì che l'Ordine dei Medici Austriaco abbia potuto rilasciare la relativa certificazione*";
- il Ministero della salute proponeva appello avverso la sentenza di primo grado evidenziando come nel caso di specie, numerosi esami svolti dal sig. Preindl sarebbero stati contestualmente valutati ai fini del rilascio sia del titolo di odontoiatra che del titolo di medico, con procedura che si porrebbe in netto contrasto con le disposizioni della direttiva 2005/36, comportando peraltro una sostanziale discriminazione tra i cittadini austriaci e i cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea, tra cui la Repubblica italiana, dove è espressamente vietata la simultanea iscrizione a due corsi di laurea.
- Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza della Terza Sezione n. 5249 del 2017 sospendeva il giudizio e sottoponeva alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:
    a) "*se gli articoli 21, 22 e 24 della direttiva [2005/36] impongano ad uno Stato membro, in cui vige l'obbligo di formazione a tempo pieno ed il correlato divieto di contemporanea iscrizione a due corsi di laurea, il riconoscimento automatico di titoli che siano invece conseguiti, nello Stato membro di provenienza, contemporaneamente o in periodi parzialmente sovrapponibili*";
    b) "*se, nel caso di risposta affermativa, l'articolo 22, lettera a), e l'articolo 21 della direttiva [2005/36] possano interpretarsi nel senso che all'Autorità dello Stato membro al quale è chiesto il riconoscimento sia comunque consentito verificare la condizione che la durata complessiva, il livello e la qualità di siffatta formazione non siano inferiori a quelli della formazione continua a tempo pieno*".

II. – Nella sentenza in rassegna la Corte di giustizia UE giunge alla elaborazione delle massime riportate sulla base del seguente percorso argomentativo.

Sulla prima questione:

c) risulta dal considerando 19 della direttiva 2005/36, che quest'ultima prevede, per quanto attiene in particolare alle professioni di medico e di odontoiatra, un sistema di riconoscimento automatico dei titoli di formazione basato sul coordinamento delle condizioni minime di formazione;

d) l'art. 21, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, relativo al riconoscimento automatico, prevede infatti che ogni Stato membro riconosca, segnatamente, i titoli di formazione di medico, che danno accesso alle attività professionali di medico con formazione di base e di dentista, conformi alle condizioni minime di formazione di cui rispettivamente agli articoli 24 e 34 della direttiva stessa, e attribuisca loro, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione che esso rilascia;

e) inoltre, l'articolo 22, lettera a), della direttiva 2005/36 prevede che, per talune formazioni, tra cui la formazione medica di base e di dentista previste rispettivamente agli articoli 24 e 34 della citata direttiva, gli Stati membri possano autorizzare una formazione a tempo parziale alle condizioni previste dalle autorità competenti di detti Stati membri, sempreché la durata complessiva, il livello e la qualità di siffatta formazione non siano inferiori a quelli della formazione continua a tempo pieno;

f) infine nessuna disposizione della direttiva menzionata osta a che gli Stati membri autorizzino la simultanea iscrizione a più formazioni;

g) pertanto, il riconoscimento dei titoli di formazione, tra cui in particolare il titolo di medico con formazione di base e il titolo di dentista, è automatico e incondizionato nel senso che obbliga gli Stati membri a riconoscere l'equipollenza dei titoli di formazione di cui alla direttiva 2005/36, senza facoltà di esigere dagli interessati il rispetto di condizioni ulteriori rispetto a quelle stabilite da detta direttiva;

h) siffatto riconoscimento si basa sulla reciproca fiducia degli Stati membri quanto al carattere sufficiente dei titoli di formazione rilasciati dagli altri Stati membri, e tale fiducia si basa su un sistema di formazione il cui livello è stato fissato di comune accordo.

Sulla seconda questione:

i) la direttiva 2005/36, agli articoli 21 e 22, prevede il reciproco riconoscimento dei titoli di medico e di dentista e autorizza gli Stati membri a organizzare, rispettando talune condizioni, la formazione medica e di dentista a tempo parziale;

j) la responsabilità di provvedere a che i requisiti di formazione, tanto qualitativi quanto quantitativi, stabiliti dalla direttiva 2005/36, siano pienamente osservati ricade integralmente sull'autorità competente dello Stato membro che rilascia il titolo di formazione, che deve esercitare le proprie competenze tenendo conto del fatto che i titoli di formazione consentiranno ai loro titolari di circolare e di praticare la professione in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in forza del riconoscimento automatico e incondizionato di detti titoli;

k) un sistema di riconoscimento automatico e incondizionato dei titoli di formazione quale quello previsto dall'articolo 21 della direttiva 2005/36 sarebbe gravemente compromesso se gli Stati membri potessero mettere in discussione, a loro piacimento, la fondatezza della decisione dell'autorità competente di un altro Stato membro di rilasciare il suddetto titolo;

l) ad ogni buon conto, occorre precisare che l'articolo 50, paragrafo 2, della direttiva 2005/36 consente allo Stato membro ospitante, in caso di dubbio fondato, di richiedere alle autorità competenti di uno Stato membro una conferma dell'autenticità degli attestati e dei titoli di formazione rilasciati in questo altro Stato membro nonché, eventualmente, la conferma del fatto che il beneficiario soddisfa, per le professioni prese in considerazione da tale direttiva, le condizioni minime di formazione dalla stessa richieste, strumento che consente allo Stato membro ospitante di verificare che gli attestati e i titoli di formazione che gli vengono sottoposti possano beneficiare del riconoscimento automatico e incondizionato;

m) pertanto, qualora un corso di studi soddisfi i requisiti di formazione stabiliti dalla direttiva 2005/36, circostanza che spetta all'autorità dello Stato membro che rilascia il titolo di formazione verificare, le autorità dello Stato membro ospitante non possono negare il riconoscimento di tale titolo;

n) il fatto che l'interessato abbia seguito una formazione a tempo parziale, ai sensi dell'articolo 22, lettera a), della direttiva menzionata, o più corsi di laurea contemporaneamente o durante periodi che in parte si

sovrappongono è irrilevante al riguardo laddove i requisiti in materia di formazione previsti dalla direttiva in parola sono soddisfatti.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

o) sul sistema di riconoscimento automatico dei titoli di formazione per l'accesso alle professioni di cui alla direttiva 2005/36, basato sul coordinamento delle condizioni minime di formazione, cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 30 aprile 2014, C-365/13 *Ordre des architectes*, ove si 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*";

p) 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, fasc. 233, 70 e in *Informazione prev.*, 2003, 961), 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*";

q) 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, seguìto dall'abilitazione all'esercizio della professione; diploma di laurea

in medicina e chirurgia, seguìto 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);

r) la decisione della Corte UE, nell'imporre il riconoscimento automatico e incondizionato dei titoli di studio per l'accesso alle professioni conseguiti all'estero, anche quando più titoli siano conseguiti frequentando corsi in parte temporalmente sovrapposti, laddove la legislazione interna esclude la contemporanea iscrizione a più corsi per cittadini italiani (art. 142, secondo comma, del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, vigente all'epoca dei fatti), rischia di creare discriminazioni rovesciate, cioè a danno dei cittadini italiani; in tal quadro devono essere richiamate le seguenti norme della legge 24 dicembre 2012, n. 234 - *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*:

   r1) art. 32 - *Principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea* – al comma 1 lett. i), stabilisce che "*è assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani*");

   r2) art. 53 - *Parità di trattamento* - secondo cui "*nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea*";

s) sulle misure destinate a favorire la libertà di stabilimento mediante il riconoscimento delle qualifiche professionali in base alla direttiva 2005/36/CE, v. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea,* VI ed., Padova, 2010, 553 ss.