

Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 11-02-2021) 12-03-2021, n. 2107

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2160 del 2019, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriella De Nardo, Stefania Pisani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente la richiesta di annullamento del provvedimento prot. -OMISSIS- dd. 21.10.2014, con cui il Ministero della Salute - Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N. - Direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del S.S.N ha respinto la domanda presentata dal ricorrente per il riconoscimento del diploma di laurea di "Licenciado en odontologia" conseguito presso l'Università Europea di Madrid nel mese di luglio 2012;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Vista la nota 26.10.2020, con cui l'amministrazione ha adempiuto alla ordinanza collegiale istruttoria emessa nella camera di consiglio del 9.7.2020;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2021 svolta in modalità da remoto il Cons. Antonio Massimo Marra e rinviato, quanto alla presenza degli avvocati delle parti, al verbale di udienza.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Il ricorrente ha frequentato il Corso di odontoiatria, presso l'Università Europea di Madrid, in Spagna, conseguendo il 30 luglio 2012 il titolo "Licenciado en odontologia".

In data 21 marzo 2013, il ricorrente ha presentato al Ministero della sanità la domanda di riconoscimento del titolo di studio.

L'istanza è stata denegata con decreto del Direttore Generale in data 27 ottobre 2014, sul rilievo che: "... il ricorrente sarebbe stato in possesso di un precedente diploma di laurea ecuadoregno... e che la

laurea Spagnola fosse stata conseguita a fronte della convalida di 22 esami, sostenuti in Ecuador, sui 35 previsti".

Con ricorso al TAR per il Lazio, sede di Roma il ricorrente ha impugnato il decreto ministeriale di diniego n. 57858/14.

Secondo la tesi del ricorrente, il titolo conseguito sarebbe valido in Europa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 della Direttiva 2005/36, dovendo trovare piena applicazione il meccanismo di riconoscimento automatico dei titoli, previsto dall'art. 21 della direttiva 36/2005/CE.

Il titolo rilasciato lo abiliterebbe, perciò, all'esercizio della professione in Spagna, costituendo sufficiente presupposto per il doveroso riconoscimento del titolo in Italia.

L'Amministrazione, costituitasi in giudizio, ha chiesto la reiezione del ricorso.

Con la sentenza in epigrafe, il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo non applicabile la direttiva europea 36/2005/CE perché: "il percorso di studi universitari del ricorrente non si è svolto solo ed esclusivamente in Paesi dell'Unione europea, ma è la risultante di un articolato iter formativo che per una parte significativa si è svolto presso l'Ateneo di un Paese estraneo all'Unione europea (Università dell'Ecuador). Inoltre, il primo giudice motiva la reiezione del ricorso anche sulla scorta di quanto riportato nel provvedimento gravato riguardo alle indagini avviate dal Comando Carabinieri - N.A.S. sui titoli di studio rilasciati a cittadini italiani - tra cui l'odierno ricorrente - dall'Università ecuadoregna, per il tramite dell'Accademia europea degli studi a distanza,... "che sarebbero stati conseguiti senza sostenere alcun esame".

Con l'appello in esame, il ricorrente lamenta l'erroneità e l'ingiustizia della sentenza, di cui chiede la riforma.

La questione dirimente consiste nella circostanza che il titolo conseguito in Spagna, attesta pacificamente che il ricorrente è qualificato e abilitato alla professione.

Il ricorrente, dopo una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento e il richiamo al principio di libertà di stabilimento dei cittadini europei, che non può essere oggetto di restrizioni, salve le eccezioni espressamente indicate (motivi ordine e sicurezza pubblica e di sanità pubblica), denuncia la violazione dell'art. 21 della direttiva 36/2005/CE, nella parte in cui prescrive ad ogni Stato Membro di riconoscere "i titoli di formazione [...] di dentista [...] di cui all'allegato V ...e attribuisce loro, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli che esso rilascia".

Resiste in giudizio l'Amministrazione intimata che chiede il rigetto dell'appello.

A seguito dell'udienza del 9.7.2020 la Sezione depositava ordinanza istruttoria, con cui richiedeva il deposito dei verbali e relazioni degli organi accertatori non prodotte in giudizio relativi agli sviluppi delle vicende giudiziarie indicate negli atti gravati, nonché di una relazione illustrativa sui termini della vicenda di causa.

Al detto incumbente l'Amministrazione ottemperava con nota 26.10.2020, cui è stata allegata la richiesta documentazione.

Con memoria depositata l'11.1.2021, il ricorrente ha insistito per l'accoglimento nel merito.

Alla pubblica udienza dell'11.2.2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

L'appello del dottor -OMISSIS- deve essere accolto alla luce della istruttoria disposta dal Collegio con la ordinanza collegiale n. 5758 del 9 luglio 2020 della Sezione.

L'esito della istruttoria dà ragione all'appellante, il quale non risulta essere stato indagato o imputato nel procedimento citato nella missiva del 13 ottobre (-OMISSIS- Procura di Rimini, poi trasferito a Firenze). Analogamente il procedimento penale richiamato, riguardante il conseguimento della laurea in Odontoiatria in Ecuador, si è concluso in senso favorevole per l'interessato, risultando dunque privo di riscontro documentale il passaggio della nota dei NAS di Firenze ove si legge che "il sig. -OMISSIS- conseguì, illecitamente, la laurea in Odontoiatria presso lo stato dell'Ecuador".

Il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione di legge (art. 97 Cost. D.Lgs. 9 novembre 2007,

n. 206 e s.m.i), la violazione della direttiva 2005/36/CE e s.m.i., l'eccesso di potere per erronea, travisata ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, il difetto di istruttoria, la contraddittorietà.

Nel merito, la questione sottoposta all'esame del Collegio concerne il riconoscimento del titolo di studio e relativa qualifica professionale di "odontoiatra" conseguito in altro Stato membro dell'Unione Europea; laddove, sulla scorta degli visti esiti istruttori, esula dalla presente controversia la validità o meno della laurea ecuadoregna, conseguita dal dott. S., così come ogni indagine sull'ipotetica riconoscibilità di tale titolo in Italia.

La questione va, dunque, affrontata alla luce della direttiva europea 2005/36/CE, recepita con il D.Lgs. n. 206 del 2007, applicabile al caso di specie *ratione temporis*, con cui sono state recepite le direttive europee in materia di riconoscimento dei titoli per l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio, già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione medica (nella specie odontoiatrica) corrispondente.

Il Collegio osserva che la direttiva europea 2005/36/CE, recepita con il citato D.Lgs. n. 206 del 2007, intende favorire la libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri di cui all'art. 3 paragrafo I, lett. c) del Trattato istitutivo della Comunità Europea e l'attuazione del principio di reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli, ai sensi dell'art. 47 paragrafo I del Trattato.

Ad avviso del Collegio, i motivi su cui si fonda il diniego di riconoscimento del titolo sono infondati, dovendosi ritenere che il titolo spagnolo rilasciato dalla Università Europea di Madrid all'odierno appellante è pienamente soggetto alla disciplina del riconoscimento automatico, di cui alla vista direttiva 2005/36/CE.

Secondo la normativa di recepimento della direttiva europea, infatti, il riconoscimento del titolo di studio conseguito all'estero è atto dovuto per i titoli per cui l'Autorità straniera competente dichiara che i titoli sono validi per l'accesso alla professione, a condizione che la formazione ricevuta all'estero riguardi materie sostanzialmente non diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia.

La valutazione di merito che l'Amministrazione è chiamata a svolgere riguarda, pertanto, la sovrapponibilità, sul piano qualitativo, del percorso formativo.

Più approfonditamente, conduce a tali conclusioni l'analisi della normativa di riferimento.

Trova applicazione al caso in esame il regime generale di riconoscimento dei titoli di studio e dei livelli professionali conseguiti all'estero da cittadini italiani di cui al D.Lgs. n. 206 del 2007.

Il riconoscimento delle qualifiche permette perciò di accedere alla professione corrispondente per la quale i soggetti sono qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano.

Ai fini del riconoscimento professionale l'interessato presenta apposita domanda all'Autorità competente.

L'art. 20, in particolare, chiarisce l'ottica di "favor" del legislatore comunitario per la libera circolazione dei lavoratori, che ispira la disciplina del riconoscimento e il conferimento del diritto di accesso o di esercizio alla professione, prevedendo che è assimilato a un titolo regolamentato e tipizzato ogni titolo rilasciato da un'autorità competente che attesta il completamento con successo di una formazione acquisita nell'unione europea, ...che è riconosciuta da tale Stato membro come equivalente alla professione in questione.

Il D.Lgs. n. 206 del 2007 sancisce chiaramente la doverosità del riconoscimento per i titoli per cui l'autorità straniera dichiara che sono validi per l'accesso alla professione.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione ammessi al riconoscimento sono rilasciati da un'Autorità competente in un altro Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato".

La giurisprudenza più recente, successiva alla decisione di questa Sezione richiamata

dall'Amministrazione e dal TAR (C.d.S., Sez. III, n. 1701/2018) ha affermato il principio secondo cui "le norme di cui alla direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, devono essere interpretate nel senso che impongono 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." (Consiglio di Stato sez. VI, 20/04/2020, n.2495).

Alla luce della disciplina esaminata e di tutti gli atti dell'istruttoria richiamati, deve ritenersi che il Ministero non poteva non riconoscere il titolo conseguito dal ricorrente in Spagna, non ricorrendo alcuna causa ostativa all'invocato riconoscimento dell'attestato rilasciato al dott. S. dall'Università Europea di Madrid.

In conclusione, l'appello va accolto.

Le spese di giudizio si compensano tra le parti in considerazione delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellante.

Così deciso in modalità telematica nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore
