

**Il Consiglio di Stato si pronuncia Sul riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in altri Stati dell'Unione europea
(Consiglio di Stato, Sez. III, sent. 8 gennaio 2025, n. 100)**

È illegittimo il diniego opposto dal Ministero della salute alla richiesta di mutamento della misura compensativa (nella specie, avendo il soggetto richiedente dapprima optato per la prova attitudinale e, in seguito al mancato superamento, per il tirocinio di adattamento) a cui era stato originariamente condizionato il riconoscimento della qualifica professionale di igienista dentale conseguita all'estero. Difatti, al fine di dare piena e completa attuazione alle libertà assicurate dagli articoli 45 e 49 TFUE, l'amministrazione è tenuta ad interpretare la normativa interna e sovranazionale nel senso di facilitare e non di ostacolare il riconoscimento delle qualifiche, inoltre le direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi – e, in particolare, la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005 – non possono avere come obiettivo o come effetto quello di rendere più difficile il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli nelle situazioni da esse non contemplate.

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3841 del 2024, proposto dalla signora -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Vuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero della Salute, in persona del Ministro *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. 7369/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2024, il Cons. Raffaello Scarpato, uditi per le parti gli avvocati e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La signora -OMISSIS- ha impugnato, dinanzi al T.a.r. per il Lazio, Roma, il diniego opposto dal Ministero della Salute alla richiesta di mutamento della misura compensativa a cui era stato originariamente condizionato il riconoscimento della qualifica professionale di igienista dentale, conseguita dalla ricorrente in Spagna.

In particolare, con il D.M. prot. -OMISSIS-, il Ministero della Salute aveva inizialmente subordinato il riconoscimento del suddetto titolo ad una misura compensativa costituita, alternativamente, da una prova attitudinale o da un tirocinio di adattamento di 24 mesi presso un'Università italiana, a scelta della parte istante.

Quest'ultima aveva optato per la prova attitudinale (esame scritto e orale), sostenuta per due volte con esito negativo, -OMISSIS-.

L'incapacità di superare la prova aveva dunque indotto la ricorrente a chiedere al Ministero la possibilità di optare per il tirocinio di adattamento, possibilità negata con il provvedimento impugnato nel presente giudizio per ragioni attinenti ad esigenze organizzative dell'Amministrazione, oltre che perché non contemplata dalla normativa di riferimento (art. 23 c. 2 del D.lgs. n. 206/2007 e D.M. n. 268/2010).

2. Il Tribunale amministrativo regionale capitolino ha respinto il ricorso, ritenendo la possibilità di modificare l'opzione già selezionata non contemplata dall'art. 23 del d.lgs. n. 206/2007, il cui comma secondo prevede soltanto la possibilità che la prova attitudinale sia ripetuta qualora l'esito sia sfavorevole ed il cui comma terzo stabilisce la possibilità per le amministrazioni di individuare un limite massimo di ripetizioni.

Il T.a.r. ha peraltro ritenuto ininfluenza la circostanza – dedotta dalla ricorrente – che l'Amministrazione avesse, nel recente passato, consentito di procedere in un secondo momento alla modifica della scelta originariamente effettuata dall'interessato.

3. Riproponendo le censure già formulate nel primo grado di giudizio, ed in parte non esaminate dal Tribunale amministrativo regionale, l'appellante ha impugnato la decisione lamentando, innanzitutto, la violazione della Direttiva n. 2005/36/CE e degli artt. 45 e 49 del TFUE (libertà di circolazione delle persone e dei servizi e libertà di stabilimento); sotto distinto profilo, l'appellante ha dedotto che la normativa nazionale (D.Lgs. n. 206/2007) deve essere interpretata nel senso di favorire il riconoscimento delle qualifiche professionali, senza porre limiti non previsti espressamente dal legislatore, con la conseguenza che risulterebbe ultronea la motivazione frapposta dall'amministrazione e dal T.a.r., in relazione alla mancata espressa previsione legislativa di una possibilità di ripensamento.

A tale ultimo riguardo, l'appellante ha evidenziato che l'art. 14, par. 2, della Direttiva n. 2005/36/CE stabilisce chiaramente un diritto di scelta tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale, diritto che non può essere conculcato senza una disposizione espressa e motivata da parte

dell'Amministrazione, anche in una fase successiva al momento in cui l'opzione viene esercitata per la prima volta.

Peraltro, l'appellante ha evidenziato che l'espletamento del tirocinio di adattamento presso le Università italiane garantisce, di per sé, il rispetto dei migliori *standard* per l'esercizio della professione di igienista dentale, giacché si sostanzia in un vero e proprio corso universitario integrativo dalla durata di 2 anni e 3000 ore di studio teorico/pratico, diversamente dalla prova attitudinale, che consente di conseguire immediatamente il riconoscimento definitivo.

In aggiunta, l'appellante ha riproposto le censure di disparità di trattamento rispetto a casi analoghi e di illogicità e carenza di motivazione, formulando in via subordinata questione pregiudiziale di interpretazione comunitaria dell'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 206/2007 rispetto all'art. 14, par. 2, della Direttiva 2005/36/CE e, in ulteriore subordine, questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo per contrasto con gli articoli 11 e 117, c. 1, 1, 3, 4 e 35 della Costituzione.

4. L'Amministrazione si è costituita con breve memoria difensiva, chiedendo la reiezione dell'appello e la conferma della decisione impugnata.

5. Con l'ordinanza -OMISSIS- il Collegio ha accolto la domanda cautelare ai fini dell'ammissione con riserva al tirocinio formativo. L'Amministrazione ha ottemperato al *decisum* cautelare, risultando allo stato l'appellante immatricolata presso il corso di laurea di "Igiene dentale" dell'Università -OMISSIS-.

6. All'udienza pubblica del 14 novembre 2024 l'appello è stato introitato per la decisione.

7. L'appello è fondato.

8. Occorre preliminarmente richiamare il consolidato orientamento espresso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali, costantemente diretto alla massima armonizzazione delle procedure di riconoscimento, al fine di dare piena e completa attuazione alle libertà assicurate dagli articoli 45 e 49 TFUE. Sulla base di tale orientamento il giudice nazionale e l'amministrazione sono tenuti a fornire un'interpretazione elastica delle norme nazionali, al fine di non ostacolare la piena e compiuta attuazione delle suddette libertà.

La Corte di Lussemburgo ha chiarito, con la sentenza del 6 ottobre 2015, C-298/14, che la libera circolazione delle persone non sarebbe pienamente realizzata qualora gli Stati membri potessero negare il godimento delle libertà garantite dagli articoli 45 e 49 TFUE a quei loro cittadini che abbiano fatto uso delle agevolazioni previste dal diritto dell'Unione e che abbiano acquisito, grazie a queste ultime, qualifiche professionali in uno Stato membro diverso da quello di cui essi possiedono la cittadinanza. Questa considerazione si applica parimenti quando il cittadino di uno Stato membro ha ottenuto, in un altro Stato membro, una qualifica universitaria, della quale egli intenda avvalersi nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza.

Con la successiva sentenza dell'8 luglio 2021, C-166/20 la Corte ha poi precisato che le autorità di uno Stato membro - alle quali un cittadino dell'Unione abbia presentato domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso, secondo la legislazione nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, o anche a periodi di esperienza pratica - sono tenute a prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, dei certificati e altri titoli, nonché l'esperienza pertinente dell'interessato, procedendo a un confronto tra, da un lato, le competenze attestate da tali titoli e da tale esperienza e, dall'altro, le conoscenze e le qualifiche richieste dalla legislazione nazionale.

Infine, con la sentenza del 3 marzo 2022, C-634/20 la CGUE ha fornito un metro interpretativo generalmente valido in tema di riconoscimento dei titoli, statuendo che le direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi, e in particolare la Direttiva 2005/36, non possano avere come obiettivo o come effetto quello di rendere più difficile il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli nelle situazioni da esse non contemplate.

9. Venendo alla fattispecie oggetto del presente giudizio, la cornice normativa è costituita:

- dall'art. 14, par. 2, della Direttiva n. 2005/36/CE, secondo cui *"se lo Stato membro ospitante ricorre alla possibilità di cui al paragrafo 1, esso lascia al richiedente la scelta tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale"*;

- dall'art. 22 (*"Misure compensative"*) del D.lgs. n. 206/2007, che subordina il riconoscimento al compimento di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o di una prova attitudinale, a scelta del richiedente;

- dall'art. 23 del medesimo D.Lgs., commi 2 e 2 bis, che disciplina lo svolgimento della prova attitudinale, precisando che *"In caso di esito sfavorevole o di mancata presentazione dell'interessato senza valida giustificazione, la prova attitudinale non può essere ripetuta prima di sei mesi"* e che *"le autorità competenti di cui all'articolo 5 possono stabilire il numero di ripetizioni cui ha diritto il richiedente, tenendo conto della prassi seguita per ciascuna professione a livello nazionale e nel rispetto del principio di non discriminazione"*.

10. L'odierna appellante ha optato per lo svolgimento di una prova attitudinale e, non avendola superata per due volte, ha ritenuto necessario sottoporsi ad un tirocinio formativo, al fine di conseguire un grado di preparazione idoneo a consentirle lo svolgimento della professione in Italia. Tale possibilità, inizialmente ritenuta ammissibile dal Ministero della Salute e posta in alternativa rispetto allo svolgimento della prova attitudinale, è stata ritenuta tuttavia non più azionabile a seguito della preferenza esercitata per la prova attitudinale, che avrebbe esaurito la facoltà di scelta della richiedente.

A fondamento di tale ragionamento l'Amministrazione ha posto due distinte motivazioni.

La prima, di ordine organizzativo, concernente l'impossibilità di modificare la scelta iniziale per non incidere sul buon andamento dell'azione amministrativa, costringendo gli uffici preposti ad un rilevante aggravio organizzativo, con ricadute negative sul principio di efficienza dell'azione amministrativa.

La seconda, di carattere formale, incentrata sulla mancata espressa previsione normativa del diritto al ripensamento da parte dell'istante.

11. Entrambi gli argomenti non persuadono.

12. Principiando dalla seconda motivazione, di ordine formale, osserva il Collegio che la facoltà di modificare la scelta inizialmente effettuata è stata ricondotta dall'amministrazione e dal T.a.r. ad una sorta di *jus poenitendi*, non esercitabile perché non previsto dall'art. 23 del D.Lgs. n. 207/2006.

La statuizione non tiene conto del fatto che, nel caso di specie, la richiesta di modifica non rappresenta l'esercizio di un ripensamento legato a scelte personali od organizzative di parte, quanto piuttosto la presa d'atto dell'incapacità di superare la prova attitudinale, avendo l'istante rappresentato l'esigenza di seguire un più completo e duraturo ciclo di studi universitari, al fine di colmare il differenziale di conoscenze teorico/pratiche necessario ad esercitare la professione di igienista dentale in Italia.

A ben guardare, pertanto, lo svolgimento del tirocinio formativo rappresentava, in concreto, l'unica modalità rimasta a disposizione della parte istante per l'esercizio dell'attività professionale e, come tale, avrebbe dovuto costituire oggetto di valutazione da parte del Ministero, tenuto, per quanto sopra ampiamente argomentato, ad interpretare la normativa interna e sovranazionale nel senso di facilitare e non di ostacolare il riconoscimento delle qualifiche.

A ciò deve anche aggiungersi che, in disparte la motivazione meramente formale posta a fondamento del diniego, il Ministero non ha fornito alcuna indicazione in merito ad eventuali risoluzioni alternative della specifica problematica, com'era suo preciso obbligo ai sensi del comma 2-bis dell'art. 23 cit., che pone in capo all'Autorità preposta il compito di individuare *"il numero di ripetizioni cui ha diritto il richiedente, tenendo conto della prassi seguita per ciascuna professione a livello nazionale e nel rispetto del principio di non discriminazione"*.

Nel caso di specie, pertanto, non è noto né quante volte la richiedente avrebbe potuto ripetere la prova attitudinale, né tantomeno quale sia la prassi seguita per ciascuna professione a livello nazionale nel rispetto del principio di non discriminazione, tenuto conto, altresì, del fatto che l'appellante ha lamentato, con apposito motivo di ricorso, proprio la disparità di trattamento rispetto ad altre fattispecie analoghe (con argomentazioni non specificamente contestate dalla difesa erariale).

13. Venendo alla seconda motivazione, attinente all'impatto negativo che un eventuale cambio di misura compensativa avrebbe potuto ingenerare sull'attività degli uffici, è appena il caso di rilevare, *in primis*, che il paventato aggravio procedimentale non pare porsi in contrasto con i principi di economicità e di efficienza dell'attività amministrativa, i quali possono subire eccezione per consentire la piena attuazione dei principi della libera circolazione e di stabilimento previsti dagli articoli 45 e 49 TFUE, nonché in ragione della specificità e peculiarità della fattispecie concreta.

Inoltre, l'interpretazione restrittiva fornita dall'Amministrazione si pone in contrasto con la già citata giurisprudenza sovranazionale, la quale ha individuato solo nella tutela della salute pubblica – e non già nel paventato pericolo di aggravio dell'attività amministrativa – un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare una misura nazionale restrittiva delle libertà di circolazione.

14. Per questi motivi l'appello deve essere accolto e, in riforma della decisione impugnata, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

15. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso ed annulla il provvedimento impugnato (nota del Ministero della Salute prot. -OMISSIS-). Condanna il Ministero della Salute al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio che liquida nella somma complessiva di € 4.000,00, oltre accessori di legge.

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 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere, Estensore