

ISTRUZIONE: Istruzione pubblica - Titoli di studio - Acquisiti in stato Ue - Riconoscimento - Obbligo.

Cons. Stato, Sez. III, 6 settembre 2021, n. 6221

- in *Il Foro amm.*, 9, 2021, pag. 1267 e ss.

“[...] il riconoscimento reciproco automatico e incondizionato fra Stati membri dei titoli di studio costituisce un pilastro del Trattato, di cui la direttiva 2005/36 è attuazione, e che, pertanto, ogni Stato membro è tenuto a riconoscere in via automatica il titolo rilasciato da altro Stato membro, poiché deve esserci «fiducia condivisa» che ciascuno Stato membro abbia provveduto in conformità alle regole europee comuni [...].

Anche la Corte di Giustizia UE, Sez. III, con sentenza del 7.12.2018, ha rilevato, al paragrafo 36, che “un sistema di riconoscimento automatico e incondizionato dei titoli di formazione quale quello previsto dall'art. 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 suddetto titolo” [...].

FATTO

1.- Il ricorrente ha conseguito la laurea in odontoiatria in Messico nel 1998.

L'autorità portoghese ha riconosciuto detto titolo dopo il superamento da parte del ricorrente di un esame nel 2008, tuttavia senza attestare che il riconoscimento del titolo è avvenuto nel rispetto delle condizioni minime di formazione di cui alla direttiva CEE 2005/36.

In data 6 dicembre 2011, il ricorrente chiedeva in Italia il riconoscimento del titolo, che veniva negato con provvedimento del 18 settembre 2012, stante la mancanza della predetta attestazione.

Il TAR riteneva la legittimità del diniego, confermato anche a seguito di appello, ma dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1045/2016 si rilevava la mancanza di attestato adeguato da parte dell'Autorità portoghese circa i requisiti minimi di formazione conseguiti con la Laurea ottenuta in Messico, nel rispetto delle condizioni minime di formazione contenute nel capo III della direttiva CE n. 2005/36 (punto 3.5 della sentenza del C.d.S. n. 1045/2014).

In data 16.6.2016, l'ordine Dentistico del Portogallo rilasciava al ricorrente un certificato attestante l'abilitazione all'esercizio della professione di odontoiatra alle stesse condizioni dei titolari di laurea ottenuta in Portogallo e l'equivalenza della laurea conseguita in Messico alla laurea portoghese emessa dell'Università di Coimbra, nonché l'attività professionale svolta per tre anni.

Il Ministero però, anche dopo l'acquisizione di tale documento, con provvedimento del 29.8.2017, ha negato nuovamente il riconoscimento del titolo riscontrando la sussistenza di un divario formativo tra il percorso universitario seguito in Messico e quanto previsto dall'ordinamento didattico italiano avuto riguardo alla durata del corso di laurea al termine del quale è stato conseguito il titolo (di cui, però, si dà atto del riconoscimento avvenuto in Portogallo senza alcuna misura compensativa).

Con sentenza n. 9702 del 3 ottobre 2018, il TAR accoglieva il ricorso avverso tale ultimo diniego per difetto di motivazione, considerato che il Ministero non avrebbe tenuto conto adeguatamente dell'attestato portoghese e del percorso formativo svolto (soprattutto in termini di ore) né, in ultima analisi, della possibilità di imporre una misura compensativa in luogo della mera reiezione della domanda.

Successivamente, con provvedimento del 30 novembre 2018, il Ministero richiamava le determinazioni della Conferenza di servizi e subordinava il riconoscimento del titolo del ricorrente al superamento di misura compensativa (prova attitudinale o tirocinio di adattamento della durata di 24 mesi).

2.- Avverso il provvedimento, il ricorrente proponeva giudizio di ottemperanza in ragione della ritenuta inesatta esecuzione e/o elusione della decisione del TAR Lazio n. 9702/2018.

3.- Con la sentenza in epigrafe, il TAR per il Lazio ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per ottemperanza, compensando le spese di giudizio.

Il TAR ha ritenuto che il diniego sia nuovo provvedimento autonomamente impugnabile e non atto elusivo del giudicato in quanto la motivazione della sentenza del TAR Lazio n. 9702/2018 non risulta tanto dettagliata da inibire la possibilità di un provvedimento che adotti una misura compensativa.

Inoltre, il TAR ha ritenuto non sussistenti i presupposti per disporre la conversione dell'azione ai sensi dell'art. 32 c.p.a. perché decorso il termine di decadenza previsto dall'art. 41 c.p.a. per la corretta instaurazione del contraddittorio in un giudizio impugnatorio.

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

5.- Alla Camera di consiglio del 29 luglio 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- L'appello merita accoglimento.

2.- Il ricorrente deduce che, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, l'Amministrazione non avrebbe dato esecuzione al giudicato nascente dalla sentenza n. 9702/2018, se non in modo apparente, e, pertanto, sarebbe ammissibile il ricorso in ottemperanza.

Nel merito, l'Amministrazione non avrebbe tenuto conto dell'accertamento contenuto nel giudicato circa il possesso da parte del ricorrente di abilitazione all'esercizio della professione di odontoiatra conseguita in Portogallo sin dal 6 settembre 2008 e della dichiarazione di equivalenza della laurea conseguita in Messico con quella emessa dalla Facoltà di odontoiatria dell'Università di Coimbra.

Pertanto, sulla base del documento dell'Autorità portoghese attestante l'effettivo esercizio professionale in Portogallo per la durata di tre anni in base a un titolo che soddisfaceva il rispetto dei requisiti previsti dall'art. 2, comma 2, della Direttiva CE 2005/36, l'autorizzazione ad esercitare la suddetta attività in Italia sarebbe dovuta intervenire automaticamente, in applicazione dell'art. 3, comma 3, della direttiva CE.

Con l'ultima memoria depositata, l'appellante invoca la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e quella di questa Sezione secondo cui le norme della direttiva CE 2005/36 relative 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 percorsi formativi concomitanti.

Il ricorrente invoca anche un precedente recentissimo del TAR Lazio favorevole (sentenza n. 7316/2020) in vicenda del tutto analoga in relazione alla mancata valutazione da parte dell'Amministrazione del fatto che il ricorrente avesse svolto attività di formazione teorica e pratica per un monte ore superiore a quello richiesto in Italia per la formazione dell'odontoiatra.

3.- Ritiene il Collegio che il provvedimento ministeriale impugnato abbia effettivamente eluso il contenuto del giudicato fatto valere e, pertanto, il ricorso per ottemperanza avrebbe dovuto dichiararsi ammissibile.

3.1. - La sentenza del TAR Lazio n. 9702 del 2018 ha annullato il diniego impugnato per difetto di motivazione evidenziando come il Ministero, sulla base della valutazione espressa dalla Conferenza di Sevizi, avesse omesso di considerare le osservazioni ex art. 10 bis prodotte dall'interessato e l'intervenuto documento dell'Ordine dei medici Dentisti del 16 giugno 2016, attestante la rispondenza del titolo conseguito in Portogallo alle condizioni menzionate dall'art. 2, comma 2, e nell'allegato V – art. 34 della Direttiva 2005-36/CE (che secondo la pronuncia del Consiglio di Stato n. 1045/2014 su impugnazione di precedente diniego avrebbe determinato la possibilità del riconoscimento) e non avesse tenuto in considerazione il fatto che il percorso formativo svolto in

Messico, pari a 5.355 ore, benché calcolato su otto semestri, fosse in realtà superiore per numero di ore all'analogo percorso formativo previsto in Italia, articolato in 5.000 ore su cinque anni.

Di conseguenza, l'Amministrazione, in ottemperanza al giudicato, da cui si evince tra l'altro la non sussistenza di un divario effettivo – in termini quantitativi calcolati in ore di formazione - tra il percorso universitario seguito dal ricorrente in Messico e quello previsto in Italia, avrebbe dovuto riconoscere automaticamente la validità del titolo conseguito in Messico e riconosciuto dall'Autorità portoghese conforme ai requisiti previsti dalla Direttiva UE 2005/36, ai fini della possibilità di esercitare la professione in Italia senza necessità di alcuna misura compensativa.

3.2.- Sul punto, la giurisprudenza di questa Sezione ha affermato che il riconoscimento reciproco automatico e incondizionato fra Stati membri dei titoli di studio costituisce un pilastro del Trattato, di cui la direttiva 2005/36 è attuazione, e che, pertanto, ogni Stato membro è tenuto a riconoscere in via automatica il titolo rilasciato da altro Stato membro, poiché deve esserci « fiducia condivisa » che ciascuno Stato membro abbia provveduto in conformità alle regole europee comuni (C.d.S., sez. III, 18/06/2019, n.4118).

Anche la Corte di Giustizia UE, Sez. III, con sentenza del 7.12.2018, ha rilevato, al paragrafo 36, che *“un sistema di riconoscimento automatico e incondizionato dei titoli di formazione quale quello previsto dall'art. 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 suddetto titolo”*.

Al paragrafo 40 la Corte di Giustizia chiarisce, poi, che *“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.”*

Questa Sezione ha, tra l'altro, affermato che dopo le modifiche all'art. 21 del D.lg. n. 206/2007, introdotte dall'art. 22 del D.lg. n. 15/2016, ai fini del riconoscimento dei titoli di studio acquisiti all'estero vanno valutate le divergenze contenutistiche dei corsi e non anche quelle quantitative (cioè un numero inferiore di ore del corso), salvo che queste ultime siano, rispetto ad alcune materie trattate in entrambi i corsi, di tale portata da riflettersi anche in una modifica contenutistica (Consiglio di Stato sez. III, 24/01/2019, n.302).

Ma un tale rilievo concernente la divergenza di contenuti nel percorso formativo seguito dal ricorrente in Messico (attestato in Portogallo equivalente al percorso di studi ivi previsto) non vi è traccia né nel verbale della Conferenza di servizi, né nel provvedimento del Ministero impugnato nel presente giudizio e tantomeno nel provvedimento di diniego oggetto del giudicato.

4. - In conclusione, la sentenza appellata va riformata dichiarandosi l'ammissibilità del ricorso in ottemperanza in quanto rivolto avverso la mancata esecuzione del giudicato nascente dalla sentenza del TAR per il Lazio n. 9702/2018 e va accolto il ricorso per ottemperanza nel merito, accertata la mancata esecuzione del Ministero all'ordine del giudice, che non comporta esercizio di discrezionalità alcuna in ordine al riconoscimento del titolo di studio conseguito dal ricorrente in Messico, già attestato conforme alla Direttiva 2005/36 dall'Autorità portoghese.

5.- Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano per entrambi i gradi di giudizio in euro 3.000, oltre accessori di legge.

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, in riforma della sentenza impugnata, dichiara il diritto del ricorrente al riconoscimento automatico del titolo di studio di medico odontoiatra di cui è in possesso.

Condanna l'Amministrazione alle spese di giudizio che liquida in euro 3.000, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

L'ESTENSORE

Paola Alba Aurora Puliatti

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO

