



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 392 del 2014, proposto da:
Marco G., rappresentato e difeso dall'avv. Pietro M., con domicilio eletto presso
Pietro M. in Roma, via dei Due M., ---;

contro

Ministero della Salute, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale
dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III QUA n. 06319/2013,
resa tra le parti, concernente diniego riconoscimento in Italia del diploma di laurea
in odontoiatra conseguito in Messico , di cui al provvedimento del Min.Salute
28.5.2009 n.34031, nonché diniego riconoscimento del titolo di odontoiatra
riconosciuto in Portogallo, di cui al provvedimento Min.Salute 18.9.2012 n40812.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2014 il Cons. Lydia Ada Orsola Spiezia e uditi per le parti l'avv. M. e l'Avvocato dello Stato Barbieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'attuale appellante ha proposto in primo grado due ricorsi al T.A.R. del Lazio:
 - (a) con il primo (R.G. 7882/2009) ha impugnato il provvedimento del Ministero della Salute, 28 maggio 2009, prot. 34031, con il quale gli è stato negato il riconoscimento del titolo di odontoiatra conseguito in Messico presso l'Università Autonoma di Guadalajara nel 1998; erano impugnati anche gli atti presupposti e preparatori, fra i quali l'atto dello stesso Ministero, 21 novembre 2008, prot. 49794, ossia il preavviso di rigetto (ampiamente motivato) ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990;
 - (b) con il secondo (R.G. 10984/2012), nelle more del primo giudizio, ha impugnato il provvedimento del Ministero della Salute, 18 settembre 2012 prot. 40812-P, con il quale nel 2012 gli è stato negato il riconoscimento in Italia del titolo di odontoiatra già riconosciuto in Portogallo, da parte dell'Università di Coimbra (previo superamento di un esame di abilitazione) ai fini dell'autorizzazione allo svolgimento di detta professione in Italia

I due atti di diniego impugnati (quello del 2009 concernente il titolo messicano, e quello del 2012 concernente il titolo portoghese), erano dotati di motivazioni ampie ed articolate, riferite in entrambi i casi all'insufficienza dell'iter formativo seguito dall'interessato, giudicato dal Ministero non equiparabile a quello previsto dalla normativa di settore interna, pur tenendo conto della normativa nazionale in materia di riconoscimento dei titoli professionali esteri (sia extracomunitari che comunitari)

Il T.A.R. Lazio, riuniti i due ricorsi, li ha entrambi respinti con sentenza n. 6319/2013.

In sintesi la sentenza ha giudicato non inficiata dai vizi dedotti la motivazione degli atti impugnati riguardo sia alla sussistenza di un gap tra la formazione del titolo di studio conseguito dal ricorrente alla Università Autonoma di Guadalajara in Messico e la formazione prevista per il medesimo titolo dall'ordinamento didattico nazionale e dalla normativa comunitaria sia alla mancanza dei presupposti anche per il riconoscimento in Italia del titolo di odontoiatra, già riconosciuto in Portogallo, al fine di esercitare l'attività professionale nel nostro Paese.

1.1. L'interessato ha proposto appello davanti a questo Consiglio, riproponendo e sviluppando (con due articolati motivi) alcuni degli argomenti già esposti in primo grado.

In particolare l'appellante insiste nella tesi che si debba considerare risolutiva, nella fattispecie, la considerazione che il riconoscimento del titolo di studio, ottenuto in Portogallo (Paese membro dell'Unione Europea), unitamente al periodo (tre anni) di attività professionale ivi svolta, costituirebbe di per sé un presupposto sufficiente per esercitare la stessa professione in Italia, rendendo priva di rilevanza la valutazione ministeriale sfavorevole dell'iter formativo a suo tempo seguito per conseguire il diploma di laurea in Messico.

Per completezza si rappresenta che all'appello è allegata una dichiarazione della Facoltà di Medicina dell'Università di Coimbra (Portogallo), rilasciata in data 8.10.2013 su istanza del dott. Collalti (il cui appello di analogo contenuto, RG n.392/2014, viene deciso in questa stessa udienza), attestante che..."con il processo di Bologna ...il corso di Laurea in Medicina Odontoiatrica conforme alla Direttiva 2005/CE...è stato rinominato Master Integrato in Medicina Odontoiatrica".

Il Ministero della Salute si è costituito, chiedendo il rigetto dell'appello.

Con memoria l'appellante illustra con ulteriori argomentazioni la propria posizione, insistendo per l'accoglimento dell'appello.

Alla pubblica udienza, nella data indicata in epigrafe, la causa, uditi i difensori presenti, è passata in decisione.

2. Quanto sopra premesso in fatto, in diritto si prende in esame per prima la questione del mancato riconoscimento della laurea conseguita dall'interessato in Messico.

In proposito si osserva che le argomentazioni profuse dall'appellante non scalfiscono il dato di fatto che il corso di studi cui egli risulta essere stato iscritto presso la Autonoma Università di Guadalajara in Messico è stato notevolmente più breve di quello previsto dall'ordinamento italiano per la laurea in Odontoiatria, con riferimento tanto alla durata complessiva (tre anni e mezzo invece di cinque) quanto al numero e alla specie degli esami sostenuti, nonché al numero complessivo di ore di didattica teorico/pratica (in Italia CFU 7.500/300) .

In particolare il Ministero della Salute ha rilevato che dal piano di studi svolto dall'interessato in Messico mancavano sette materie, che nell'ordinamento italiano sono considerate obbligatorie: chimica, fisica, biologia, anatomia patologica, igiene, neurologia, psichiatria.

Inoltre l'Università messicana aveva esonerato l'interessato da ulteriori cinque insegnamenti (anatomia umana, istologia ed embriologia, odontologia preventiva I, anatomia dentale, materiali dentali) grazie al fatto che dette materie avevano fatto parte del corso di studi di scuola secondaria superiore, frequentato dall'interessato in Italia per il conseguimento del diploma di Odontotecnico, mentre notoriamente l'ordinamento italiano non equipara un corso di studi di scuola media superiore ad un corso di studi di livello universitario con la ovvia conseguenza che il possesso

del relativo diploma non dispensa lo studente dal frequentare i corrispondenti insegnamenti universitari e dal sostenere i relativi esami.

2.1. D'altra parte rientra nelle comuni conoscenze ed esperienze che in Italia l'insegnamento impartito negli istituti professionali ha un carattere essenzialmente pratico laddove la formazione universitaria (pur se orientata ad un'attività professionale) si caratterizza per la sua impostazione di fondo che è teorico-scientifica, specialmente negli insegnamenti propedeutici di base (proprio quelli che a quanto pare sono mancati all'appellante, in parte perché assenti dal piano di studi messicano, e in parte perché l'interessato ne è stato dispensato).

In questa situazione, ad avviso del Collegio, le riscontrate lacune del corso di studi messicane rendono pienamente legittimo il diniego del riconoscimento del titolo di laurea, di cui alla nota 28 maggio 2009 del Ministero per mancanza dei requisiti previsti dall'art.2, comma 2, della direttiva 2005/36 CE, che per le professioni "regolamentate" (titolo III, capo III), come quella di odontoiatra, impone che il riconoscimento di un titolo extracomunitario debba, comunque, avvenire nel rispetto delle condizioni minime previste dalla direttiva medesima (art.34 ed Allegato V, punto 5.3.1)

2.2.L'appellante sostiene che le suddette carenze di formazione scientifica sarebbero compensate dal tirocinio di un anno effettuato presso il Servizio sociale multidisciplinare della città di Guadalajara sotto al supervisione dell'Università nonché da un esame finale il cui superamento è necessario per il conseguimento del titolo abilitante denominato " Cirujano Dentista"

Ma pare evidente, alla luce di quanto si è detto sopra, che nessun tirocinio pratico, per quanto accurato e prolungato, può sopperire alla mancanza delle indispensabili basi teorico-scientifiche.

L'appellante sostiene ancora che quelle carenze sarebbero compensate da due "master" conseguiti presso l'Università "La Sapienza" di Roma negli anni 2006 e 2007, rispettivamente in "implantologia orale e restaurazioni protesiche" e in "malattia paradontale".

Ad avviso del Collegio, invece, la determinazione del Ministero, laddove non prende in considerazione questi titoli ai fini in discorso, non si può tuttavia ritenere né in contrasto con l'art.49 TFUE (ex art 43 TCE) né manifestamente illogica.

Appare, perciò, infondato il secondo motivo di appello.

Si è visto, infatti, che le carenze formative riscontrate a carico dell'interessato riguardavano la generalità delle basi teorico-scientifiche, laddove i due titoli post-universitari attengono a settori di alta specializzazione pratica e pertanto non sono in alcun modo equiparabili o assimilabili.

2.3. Inoltre, quanto all'invocata applicazione dell'art.49 TFUE sul diritto di stabilimento, è noto che - secondo la regola di giudizio enucleata dalla giurisprudenza comunitaria (ed invocata dall'appellante) - lo Stato, che viene richiesto di procedere al riconoscimento, deve prendere in esame il curriculum complessivo del richiedente, a compensazione delle carenze di ordine formale, che ostacolerebbero di riconoscere sic et simpliciter il titolo di studio estero.

A tale principio si è attenuto il Ministero Salute nell'esaminare l'istanza di riconoscimento dell'interessato.

Infatti il riconoscimento del titolo di studio in possesso dell'appellante non è stato negato per problemi di ordine formale, ma per la sostanziale inadeguatezza del piano di studi, rilevata a seguito di un accurato esame comparativo tra la formazione prevista dall'ordinamento didattico italiano e dalla direttiva comunitaria 2005/36/CE per il conseguimento del titolo di odontoiatra e la

formazione alla base del titolo di odontoiatra conseguita in Messico dall'appellante.

Quindi, concludendo sul punto esaminato, si deve confermare la sentenza di primo grado nella parte in cui ha rigettato il primo dei due ricorsi riuniti.

3. Si passa ora all'esame delle questioni cui si riferiva il secondo dei ricorsi di primo grado; e cioè quelle attinenti al “diritto di stabilimento” in Italia, rivendicato dall'appellante nella sua (vantata) qualità di professionista abilitato ed esercente in Portogallo, Stato membro dell'Unione Europea.

In argomento conviene osservare, innanzi tutto, che non è determinante il fatto che le competenti autorità abbiano riconosciuto in Portogallo il titolo di laurea conseguito dall'appellante in Messico.

Infatti (secondo la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, vedi ex multis sent. n. 1478/2012)

l'ordinamento comunitario non prevede quello che si potrebbe chiamare il “riconoscimento del riconoscimento”; pertanto, ove un paese membro della UE riconosca un titolo di studio rilasciato da un altro paese, questo riconoscimento non vincola gli altri paesi della UE a riconoscere a loro volta lo stesso titolo; essi potranno, semmai, sottoporre a riconoscimento il titolo originariamente conseguito dall'interessato, nella misura in cui ravvisino la sussistenza dei requisiti richiesti..

E ciò vale (sempre secondo la giurisprudenza) anche se il paese che ha effettuato il primo riconoscimento (in questo caso: il Portogallo) ha sottoposto l'interessato ad un esame o ad altre valutazioni d'idoneità.

3.1. Ciò premesso, va ricordato che il “diritto di stabilimento” potrebbe essere riconosciuto solo se l'interessato avesse dimostrato di avere esercitato “effettivamente” la professione in Portogallo per almeno tre anni, secondo le

disposizioni della direttiva 2005/36 CE, art.3 comma 3 (recepita in Italia con decreto legislativo n. 206/2007) e di quelle precedenti .

La sentenza T.A.R. ha affermato che il ricorrente non ha dimostrato l'effettivo esercizio professionale in Portogallo per la durata di tre anni e che, in ogni caso, l'autorizzazione ad esercitare la suddetta attività non può non essere subordinata al previo riconoscimento in Italia del titolo di studio abilitante.

3.2.Invece, ad avviso dell'appellante, la prova risulterebbe dall'insieme della copiosa documentazione prodotta allo scopo, tra cui, in particolare, un certificato rilasciato dall'Università di Coimbra il 23.5.2008 attestante l'avvenuto riconoscimento del titolo messicano in data 31.3.2008, un certificato dell'Ordine dei medici dentisti di Porto del 26.9.2011, attestante che l'interessato è registrato al detto Ordine il 6.9.2008, nonché il certificato rilasciato dalla clinica di medicina dentaria di Coimbra, attestante lo svolgimento dell'attività di medico dentista da parte dell'appellante in quella struttura sanitaria a partire dal 6.9.2008.

Pertanto, ad avviso dell'appellante (ed a differenza di quanto affermato dalla appellata sentenza), nel caso di specie, sussisterebbero elementi sufficienti per applicare a favore dell'appellante la disposizione dell'art.3, comma 3, Dir CE n2005/36, che ritiene assimilato ad un titolo di formazione (conforme ai requisiti fissati) ogni titolo rilasciato in un paese terzo, ove il suo possessore abbia maturato un'esperienza professionale di tre anni nello Stato membro che ha riconosciuto tale titolo ai sensi dell'art.2, comma 2, della citata direttiva e cioè nel rispetto delle condizioni minime di formazione previste dalla direttiva.

L'assunto (illustrato nel primo motivo di appello) non è fondato.

Infatti, sotto il profilo normativo, posto che l'art 3, comma 3, richiama l'art.2, comma 2, il fatto che l'art 2 in questione non preveda norme uniformi, cui devono attenersi i singoli Stati membri in sede di riconoscimento di titoli extracomunitari,

comporta che non sia ravvisabile alcuna forma di automatismo in sede di secondo riconoscimento

Quanto al profilo sostanziale, poi, il Ministero chiedeva all'interessato di integrare la documentazione presentata con un certificato rilasciato dalla competente autorità portoghese al fine di verificare se il riconoscimento de quo soddisfacesse o meno i requisiti previsti dall'art.2, comma 2 , Dir CE n.2005/35 e se sussistessero le condizioni di cui all'art.3, comma 3, della stessa.

3.4. Ma nel certificato rilasciato all'interessato l'autorità portoghese non ha attestato che il riconoscimento del titolo del medesimo soddisfa i requisiti di cui all'art.2, comma 2, mentre con la certificazione, rilasciata in data 8.5.2012 e concernente l'effettività dell'esercizio professionale, l'Ordine dei medici dentisti di Porto si limita a dare atto che presso la propria segreteria l'interessato aveva depositato un certificato rilasciato dall'Ufficio notarile Pereira in data 26.3.2012.

In tale certificato l'Ufficio notarile, dopo aver attestato che l'appellante ha esibito alcuni documenti (tessera dell'Ordine Dentisti, attestato del pagamento dei contributi previdenziali ed attestazione della dichiarazione modello3 IRS anni 2008-2009 e 2010), dichiarava di ritenere verificata la circostanza che l'interessato esercitava in Portogallo la professione di dentista dal 2008.

Appare, quindi, chiaro che il notaio non ha attestato fatti di cui avesse diretta conoscenza, bensì ha espresso una sua valutazione fondandola sui documenti sopra indicati, i quali attestano l'avvenuto perfezionamento di alcuni adempimenti amministrativi.

3.5. Peraltro, come si è accennato, anche se l'interessato avesse esercitato per tre anni la professione in Portogallo, mancherebbe, comunque, in capo all'appellante l'ulteriore requisito e cioè che il suo titolo di formazione soddisfa i requisiti previsti dall'art.2, comma 2, della citata direttiva, in quanto l'autorità portoghese non ha attestato che il riconoscimento del titolo messicano sia avvenuto nel rispetto delle

condizioni minime di formazione elencate nel capo III della direttiva CE n.2005/36 .

In conseguenza, non sussistendo i presupposti per applicare le regole del sistema generale di riconoscimento (art 10, Dir. CE n.2005/36), anche l'istanza di riconoscimento del titolo, presentata (successivamente al riconoscimento portoghese) per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività professionale, richiede una preliminare valutazione del titolo di formazione messicano di odontoiatria, ma su questo titolo di formazione (come abbiamo sopra esposto) il Ministero ha ritenuto non superate le carenze formative, che non sono state ritenute rimediabili con provvedimenti di compensazione.

Pertanto, alla luce delle esposte considerazioni, è infondato anche il secondo (ed ultimo motivo) in quanto il diniego di autorizzazione all'esercizio in Italia della professione di odontoiatra non risulta viziato né da violazione dell'art.49 TFUE (già art 43 CE) né da irragionevolezza o carenza di motivazione e di istruttoria.

In conseguenza il capo della sentenza impugnata, che ha deciso il ricorso R.G. 10984/2012 va confermato con diversa motivazione .

4. In conclusione l'appello va respinto nei sensi sopra esposti e, per l'effetto, la sentenza impugnata va confermata con diversa motivazione.

Considerato che la sentenza è stata confermata con motivazione in parte diversa e che il procedimento di riconoscimento del titolo di studio in questione ha richiesto una articolata attività istruttoria, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio .

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) respinge l'appello in epigrafe nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata con diversa motivazione .

Spese di questo grado di giudizio compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Vittorio Stelo, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)