

Il mancato riconoscimento delle qualifiche professionali in caso di titolo formativo conseguito in due Stati

di Oscar Genovesi

Title: Non-recognition of Professional Qualifications in the case of evidence of training obtained in several Member States

Keywords: Professional qualifications; Free movement of workers; Compensative measures.

1. – La decisione della Corte di giustizia C 166/20 emessa in sede di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (in G.U.U.E. del 23 agosto 2021 C 338) trae origine dalla controversia tra la ricorrente *BB* e il *Ministero della salute lituano (Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija)* pendente dinanzi alla Corte amministrativa suprema della Lituania. Oggetto della pronuncia europea è la definizione della portata applicativa della direttiva 2005/36/UE (del Parlamento e del Consiglio, 7 settembre 2005, in G.U. 2005, L 255/22, come modificata dalla successiva 2013/55/UE del Parlamento e del Consiglio) *relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*. Quest'ultima attribuisce al lavoratore autonomo o subordinato che intenda svolgere la sua professione in uno Stato - sia esso paese membro UE o aderente allo Spazio economico europeo (area SEE) o la Confederazione svizzera - diverso da quello di origine, il diritto a ottenere il riconoscimento della propria qualifica professionale in condizioni di parità con i cittadini dello Stato ospitante (art. 2, dir. 2005/36). Del pari, la direttiva obbliga lo Stato ospitante a istruire un procedimento amministrativo che può concludersi con un provvedimento di riconoscimento dalla natura dichiarativa, con il quale accerta il possesso da parte del richiedente dei presupposti formativi e professionali previsti dalla normazione europea per la specifica professione richiesta (art. 1, dir. 2005/36).

La cornice in cui si inserisce il quadro teorico tracciato dalla direttiva 2005/36/UE è evidentemente quella delle libertà di servizi (art. 56 Tfu) e stabilimento (art. 49 Tfu) nello spazio transfrontaliero (C. Barnard, *The Substantive Law of the Eu. The Four Freedoms*, 3rd ed., Oxford, 2010, 305 ss.), sulle quali tuttavia la pronuncia C 166/20 non sembra impattare in modo diretto. Piuttosto, la decisione pare incidere sulla prassi relativa alla delibazione delle qualifiche per le professioni regolamentate. Nell'interpretare in modo sistematico gli artt. 1 e 10, lett. b) della dir. 2005/36 (su cui *ultra § 3*), i giudici di Lussemburgo chiariscono infatti i confini interpretativi della nozione di "Stato membro ospitante", che costituisce il presupposto per il riconoscimento delle qualifiche professionali richiesto da colui che intenda esercitare la propria professione in uno Stato diverso da quello di origine (art. 1, dir. 2005/36). Al fine di meglio comprendere la logica seguita dalla Corte di giustizia, risulta però necessario effettuare una breve ricostruzione dei fatti che riguardano la vita professionale della ricorrente

BB e che si snodano nell'arco di un quinquennio, tra il 2013 e il 2018.

2. – È il 2013 e la ricorrente *BB* a seguito del conseguimento del titolo di laurea in farmacia nel Regno Unito e di un tirocinio della durata di sei mesi (rispetto ai dodici previsti dall'ordinamento anglosassone), torna in Lituania, suo paese di origine. Qui ottiene il riconoscimento del titolo di laurea conseguito all'estero ma non anche della qualifica professionale di farmacista, poiché, come rileva il ministero della Salute lituano, il tirocinio effettuato all'estero risulta carente di un semestre. Con il certificato di avvenuto tirocinio in farmacia successivamente conseguito presso l'Università delle scienze della salute della Lituania (2014), *BB* inoltra alla Commissione ministeriale competente la richiesta di abilitazione alla professione di farmacista. Sia il dicastero della Salute (decreto n. V-902 del 24 luglio 2017) sia la commissione d'appello successivamente adita rigettano però la domanda sul presupposto che l'istante non godesse di una qualifica professionale ottenuta in uno Stato membro europeo diverso da quello d'origine, come invece richiesto dalla direttiva 2005/36/UE e dalla legge nazionale di recepimento. Ancora nella prospettiva valorizzata dall'amministrazione lituana, detta circostanza, ossia che *BB* avesse conseguito la qualifica professionale nel suo stato di origine e non nel Regno Unito, precluderebbe l'applicazione dell'art. 10, dir. 2005/36. Attivata la fase giudiziale, il decreto di rigetto è confermato nel primo grado del giudizio amministrativo (febbraio 2018) e poi portato all'attenzione della Corte amministrativa suprema lituana. Quest'ultima rileva come un'eventuale domanda di riconoscimento della qualifica di farmacista conseguita interamente nel Regno Unito – in forza di 4 anni universitari e 12 mesi di tirocinio complessivi – sarebbe stata senz'altro accolta dal Ministero della salute sulla scorta dell'art. 21 della dir. 2005/36. La circostanza, invece, che il tirocinio si sia perfezionato in due Stati diversi preclude il riconoscimento della qualifica da parte dello Stato di origine dal momento che la relativa richiesta manca di un titolo professionale completo e interamente ottenuto nello Stato ospitante. Ma vi è di più: lo svolgimento della formazione in due paesi differenti osta alla stessa operatività del meccanismo di riconoscimento automatico basato sul coordinamento delle condizioni minime di formazione che il *Considerando 19* e l'art. 21 della dir. 2005/36 prevedono anche per la professione di farmacista (v., in tal senso, *Ordre des architectes*, C-365/13, § 20).

Sulla scorta di queste considerazioni, la Corte amministrativa suprema lituana effettua rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia su due domande tra loro interconnesse e incentrate sulla portata interpretativa degli artt. 1 e 10, lett. b) della direttiva 2005/36/CE, che trova appunto in questo caso applicazione dal momento che “*il richiedente non soddisfa, per una ragione particolare ed eccezionale, le condizioni per beneficiare del regime di riconoscimento automatico*” (art. 10, § 1 e *Considerando 17*, dir.). Dal punto di vista strettamente processuale, la sollevazione delle questioni comporta la sospensione del giudizio interno in merito alla legittimità del rigetto opposto dal Ministero della Salute avverso il riconoscimento della professione di farmacista della ricorrente *BB*.

Il primo dubbio interpretativo è se la norma della dir. 2005/36 rilevante nel caso concreto, ossia l'art. 10, lett. b) sul *regime generale di riconoscimento di titoli di formazione* possa applicarsi al lavoratore che sia privo del titolo di formazione di farmacista ma che goda di requisiti necessari alla qualifica di farmacista ai sensi dell'art. 44 della direttiva (ossia 4 anni di percorso universitario e 6 mesi di tirocinio) e conseguiti in più Stati membri, di cui uno individuabile nello Stato ospitante. In via subordinata, i giudici rimettenti chiedono alla Corte di Lussemburgo di individuare gli oneri procedurali a carico dello Stato ospitante che derivano dall'art. 10, lett. b). Nello specifico domandano se sussistono in capo all'amministrazione dello Stato che effettua il riconoscimento l'obbligo di esaminare la documentazione che certifica le esperienze accumulate dal richiedente nei diversi paesi in cui ha

prestato lavoro o svolto un dato servizio e nel caso la facoltà disporre eventuali misure compensative.

Rispetto a questo quesito, l'ulteriore domanda pregiudiziale si discosta solo nei parametri invocati. La Corte rimettente, infatti, chiede se l'esame documentale che l'amministrazione dello Stato ospitante compie ai fini del riconoscimento del titolo di formazione possa considerarsi in qualche modo un'attività vincolata dall'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in poi *CDFUE*) sulla libertà professionale e sul diritto al lavoro, e dagli artt. 45 e 49, relativi alla libertà di circolazione dei lavoratori e di stabilimento.

Ora, è evidente che le questioni pregiudiziali sottoposte ai giudici di Lussemburgo vadano inquadrare entro la logica funzionalista che caratterizza la direttiva 2005/36/CE. Sarebbe però riduttivo considerare il quadro regolatorio di riferimento come una risposta solo *giuridica* alla libera mobilità dei lavoratori. Più correttamente, invece, esso va allargato alla prospettiva economica, quale tentativo della Commissione europea di trovare un bilanciamento multilivello anche di natura economica per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Di tale specifico aspetto si tenterà di dar conto nel prosieguo (*ultra § 3*).

3. – Il settore delle qualifiche interessa il profilo autorizzatorio del più ampio ambito delle professioni a titolo autonomo e subordinato, per il quale, come noto, non sussiste una competenza normativa in capo all'Unione europea. La potestà sulla materia afferisce infatti ai legislatori nazionali, al pari delle procedure amministrative finalizzate all'accertamento dell'esistenza dei presupposti per il riconoscimento. Diversamente, l'intervento dell'Unione europea è limitato all'attività di armonizzazione delle discipline sulle professioni regolamentate, in quanto collegata, come già rilevato, all'esercizio di due delle libertà originarie del mercato unico europeo, di stabilimento e di prestazione dei servizi. In questo senso, la direttiva 2005/36 al centro della decisione della Corte di giustizia è espressione dell'azione di coordinamento che la Commissione europea svolge nei confronti dei paesi membri per agevolare nello Stato ospitante, in condizioni di parità con i cittadini dello stesso, l'accesso e lo svolgimento di professionalità già esercitate nello Stato di origine (art. 4, dir. 2005/36). La direttiva 2005/36/UE segna anche l'abbandono della logica frammentata e settoriale che ha contraddistinto per lungo tempo l'intervento europeo nel settore (R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, III edizione, Torino 2020, 529) e che aveva condotto all'adozione di quindici direttive riguardanti le singole professioni. L'obiettivo perseguito dall'Unione è con la direttiva del 2005 consiste dunque nella messa a punto di un sistema di riconoscimento articolato in alcuni elementi minimi - di carattere formativo e professionale - e comuni agli Stati per agevolare l'esercizio delle libertà di stabilimento e servizi. Con questa tecnica finalistica, la direttiva del 7 settembre 2005 distingue in particolare: a) un *regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione* per le professioni che non soggiacciono a norme specifiche e che si fonda sul principio del mutuo riconoscimento e su una valutazione specifica per ciascun caso e base complessa (titolo III, capo I, dir. 2005/36); b) un *riconoscimento automatico dei medesimi titoli sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione* (titolo III, capo III) applicabile alle professioni di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto; infine, c) un *regime di riconoscimento automatico delle qualifiche previo accertamento dell'esperienza professionale* già acquisita nello Stato di origine per alcune attività industriali, commerciali e artigianali (titolo III, capo II). In sede di riconoscimento sono valorizzati elementi quali la durata della prestazione lavorativa e il tipo di esperienza professionale condotta, quindi la formazione pregressa vantata dal lavoratore. Ciascuno Stato ospitante può tuttavia applicare misure di compensazione (art. 14, dir. 2005/36) laddove in sede di valutazione comparativa siano emerse differenze sostanziali tra

la formazione acquisita e quella richiesta nello Stato stesso (cfr. *Vlassopoulou*, C 340/89, § 16; *Fernández de Bobadilla*, § 31; *Dreessen*, C 31/00, § 24; *Morgenbesser*, C 313/01, §§ 57, 58, e *Alain Brouillard*, C 298/14, §§ 54-55).

Questo impianto tripartito si è però in molti casi rilevato causa di incertezze applicative, se solo si pensa al caso – peraltro frequente – di non corrispondenza dei titoli di studio e delle qualifiche professionali conseguite in paesi diversi. La carenza di una base legale espressa nel diritto originario da un lato, e l'eterogeneità che caratterizza le norme legislative, regolamentari o amministrative nazionali che subordinano in via diretta o indiretta l'accesso e le modalità di esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali (art. 3 § 1, lett. a), dir. 2005/36/CE) dall'altro, hanno infatti determinato un incremento del contenzioso portato innanzi ai giudici europei e incentrato per lo più sulla difficoltà dei ricorrenti a ottenere il riconoscimento di qualifiche conseguite in uno Stato diverso da quello ospitante.

Nella prospettiva che la Corte di giustizia – *rectius* della Corte di giustizia delle Comunità europee – ha tracciato già nelle decisioni del 1974 (casi *Reyners* (C- 2/74), Racc., 631 e *Van Binsbergen* (C-33/74) Racc, 1299) precedenti alla direttiva 89/48/CEE *sul sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni* (G.U.C.E. L 19, 16) e alla stessa direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, le norme sulla libertà di stabilimento e di prestazioni di servizi avrebbero un'efficacia diretta nella parte in cui vietano in maniera specifica le discriminazioni per motivi di cittadinanza (*Reyners*, cit., § 14, in diritto; cfr. P. Andreozzi, *La libertà di stabilimento nelle libere professioni: il riconoscimento di titoli, diplomi e qualifiche professionali nel settore delle professioni sanitarie in Europa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, m. 1, 2005, 111). Ancora secondo la Corte, eventuali prescrizioni interne fissate da parte dei legislatori nazionali e potenzialmente idonee a ostacolare il riconoscimento non sarebbero restrittive in senso assoluto delle libertà garantite dal TFUE. Esse possono infatti ritenersi euro-orientate se sono giustificate dall'esistenza di un'esigenza imperativa di interesse pubblico (*Kraus*, C 19/92, § 28, e *Pešla*, C 345/08, § 35) e dalla conformità ai principi di non discriminazione per ragioni di nazionalità, proporzionalità e necessità della misura allo scopo da conseguire (*Gebhard*, C-55/94, §§ 35-37; *Kostas Konstantinides*, C-475/11, 2013, §§ 48-50; cfr. L. Lezzi, *Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libera circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2, 2003, 397 ss.).

4. – Va detto che il riconoscimento delle qualifiche professionali ha da sempre stimolato l'attenzione di tutte le istituzioni sovranazionali, non solo della Corte di giustizia. Ciò si deve alla circostanza che il tema pone questioni di compatibilità tra i livelli nazionali ed europeo dalla rilevanza sia giuridica sia economica. Sul terreno del riconoscimento delle qualifiche si misurano infatti da un lato la tendenza al protezionismo sviluppata negli Stati membri e di cui i talora eccessivi aggravii procedurali previsti dalle rispettive discipline sono l'espressione e, dall'altro, quella europea alla liberalizzazione delle attività economiche a tutela del principio di concorrenza (*contra* R. Cavallo Perin, *Il welfare state dell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e Società*, n. 1/2013, 38 s.). Questa relazione di tensione emerge già all'interno del cd. *rapporto Monti*, presentato alla Commissione Ue il 9 maggio 2010 dall'allora Commissario europeo al mercato interno e alla concorrenza (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato*, 27 ottobre 2010 (COM (2010) 608 definitivo). Nel *dossier*, che traccia una strategia globale per rilanciare il mercato

unico, si sottolinea la necessità di agevolare la mobilità dei lavoratori transfrontalieri anche attraverso lo snellimento delle attività di riconoscimento delle loro qualifiche professionali e l'introduzione di una tessera elettronica professionale europea (*Verso un atto per il mercato unico, cit.*, 25 s.). Prospettiva, quest'ultima, che a distanza di tre anni la dir. 2013/55/UE - di modifica della dir. 2005/36 - ha accolto, indicando il sistema di informazione del mercato interno (IMI) come infrastruttura digitale di supporto all'operatività della *European Professional Card* (sulle innovazioni recate dalla dir. 2013/55/UE, v. L. Di Giambattista, *La direttiva 2013/55/UE: novità legislative in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e casi pratici*, in *Istituzioni del federalismo, Numero speciale. Le regioni e le politiche europee*, 2015, 153 ss.).

Più di recente, la Commissione europea ha deferito la Cechia alla Corte di giustizia nell'ambito della procedura di infrazione per violazione della direttiva 2005/36 (*European Commission - Press release. Professional Qualifications: Commission refers CZECHIA to the Court of Justice of the European Union for failure to comply with EU rules on professional qualifications*, 15 July 2021). Secondo la Commissione, la legislazione ceca avrebbe di fatto ostacolato il riconoscimento delle professionalità di medici, infermieri, farmacisti, veterinari e architetti che avevano conseguito le loro qualifiche nello Stato o che avevano inoltrato a questo le richieste di riconoscimento. Ancora, il meccanismo di riconoscimento delle qualifiche delineato dalla direttiva 2005/36 è stato oggetto di specifiche pattuizioni dell'Accordo di recesso dall'Ue sottoscritto dal Regno Unito ed entrato in vigore il 1° febbraio 2020. In particolare, esso fa salve le libertà di stabilimento e di servizi di quanti abbiano ottenuto il riconoscimento delle loro professionalità nel Regno Unito prima della data di recesso formale dall'UE, mentre esclude dall'applicazione della dir. 2005/36 le richieste effettuate successivamente, essendo divenuto lo Stato recedente un paese terzo (cfr. *Notice to stakeholders withdrawal of the United Kingdom and eu rules in the field of regulated professions and the recognition of professional qualifications*, 1 June 2018, nonché, in letteratura, C. Curti Gialdino, *Editoriale. Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea*, 10 febbraio 2021, in *Federalismi*, XIX).

5. – Nelle questioni pregiudiziali sollevate dinanzi alla Corte di giustizia sulla concreta portata applicativa del *regime generale di riconoscimento di titoli di formazione* previsto per la qualifica di farmacista dall'art. 10, lett. b) capo I titolo III della dir. 2005/36/UE appaiono dirimenti gli elementi fattuali. In particolare, la circostanza che la ricorrente *BB* abbia terminato la sua formazione in Lituania, pur avendone svolto la maggiore parte nel Regno Unito, fa venir meno il presupposto di avvenuto conseguimento di titolo formativo in un paese diverso da quello d'origine e finisce per elidere lo stesso titolo di formazione per il quale la ricorrente ha avanzato la richiesta di riconoscimento alle autorità lituane. Sulla scorta di questo elemento a carattere negativo, i giudici di Lussemburgo concludono per la non applicabilità al caso di specie dell'art. 10, lett. b) della dir. 2005/36 sul regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, anche alla luce delle finalità perseguite dalla direttiva (art. 1). Il quadro regolatorio europeo che mira ad agevolare la circolazione delle professionalità a livello transfrontaliero (artt. 1-4) si fonda infatti sull'esistenza di un titolo formativo riconosciuto anzitutto dallo Stato di origine (in senso conforme, *Ordre des architectes*, cit., § 19). Del resto, solo in forza di questo presupposto è possibile rendere operativo il mutuo riconoscimento delle professionalità fra Stati, come pure garantire agli utenti le competenze del professionista. Inoltre, ancora secondo la Corte, la carenza di un titolo formativo rilevante ai fini dell'art. 10 lett. b) impedisce la formazione in capo allo Stato ospitante di una situazione di obbligo rispetto all'esame della documentazione presentata dal richiedente il riconoscimento della qualifica professionale.

La seconda domanda pregiudiziale, come anticipato (*supra* § 2), ripresenta in

parte i termini della prima, ma con una variazione dei parametri invocati che si collocano in questo caso al di fuori della direttiva 2005/36/UE e più precisamente all'interno del diritto originario europeo. Secondo i giudici di Lussemburgo, la cornice normativa rappresentata dagli artt. 15 CDFUE, 45 (libertà di circolazione dei lavoratori) e 49 (libertà di stabilimento) TFUE impone agli organi amministrativi dello Stato ospitante di procedere all'esame del materiale documentale presentato da chi sia privo di un titolo formativo da farmacista ma ne abbia comunque le competenze ottenute in Stati diversi. Nello specifico, l'amministrazione è tenuta a porre in essere una valutazione comparativa tra le competenze possedute dall'istante per l'esercizio della professione richiesta (esperienze, corsi, diplomi e certificati) e quelle necessarie all'accesso alla medesima professione secondo la legislazione dello Stato ospitante.

Questo confronto potrebbe condurre a tre esiti differenti: di equivalenza sostanziale (non già formale; in questo senso v. *Morgenbesser*, C-313/01) tra le competenze possedute da colui che richiede il riconoscimento della qualifica e quelle richieste dallo Stato ospitante; una corrispondenza solo parziale, con differenze sostanziali; una non corrispondenza. Se nel primo e nell'ultimo caso lo Stato ospitante può rispettivamente procedere al riconoscimento della qualifica o rigettare la relativa domanda, nel secondo potrebbe discrezionalmente imporre al richiedente alcuni oneri e obblighi di fare. Potrebbe trattarsi dell'onere dimostrativo di provare il possesso delle competenze mancanti o dell'obbligo di attuare specifiche misure compensative che gli consentano di colmare il rilevato disallineamento con le competenze richieste per quella professione dallo Stato ospitante.

Nella prospettiva tracciata dalla Corte, dunque, gli artt. 15 CDFUE, e 45 49 TFUE avrebbero un'efficacia diretta idonea a generare obblighi amministrativi in capo alle autorità dello Stato ospitante, anche in carenza dei presupposti per l'operatività della direttiva 2005/36.

6. – Come si è rilevato già in esordio al presente lavoro, la pronuncia C 166/20 ha il pregio di offrire alcuni criteri applicativi utili alle amministrazioni degli Stati. Pur nel suo approccio prevalentemente pratico, essa tuttavia traccia un doppio percorso interpretativo favorevole al lavoratore che intenda richiedere il riconoscimento, con l'effetto di arricchire il già nutrito filone giurisprudenziale sulla libera circolazione (B. Nascimbene, *Professionisti e ordini professionali nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista Eurojus*, fasc. 3, 2019, 223). Al di là del caso specifico su cui la Corte è stata chiamata a esprimersi e nel quale il mancato riconoscimento del titolo di formazione derivi dal conseguimento dello stesso in due paesi diversi, il ragionamento seguito dai giudici europei sembrerebbe tracciare due percorsi di tutela per il riconoscimento dei titoli di formazione e di qualifica professionale. Da un lato, quello incentrato sul sistema europeo di coordinamento e, dunque, sulla direttiva 2005/36/UE, dall'altro quello che si basa sull'efficacia diretta delle norme del trattato in materia di circolazione dei lavoratori (art. 45 Tfeue), libertà di stabilimento (art. 49 Tfeue) e di prestazione servizi (art. 56 Tfeue) che è stata valorizzata dalla Corte di Lussemburgo sin dalla prima giurisprudenza degli anni '70 (*Reyners*, cit.). Il rafforzamento di questo orientamento costituisce un'ulteriore indicazione che i giudici nazionali difficilmente possono trascurare nella risoluzione delle controversie in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali, tanto più in relazione all'uniformità interpretativa delle norme europee che ancora di recente la Corte di giustizia ha invocato (*Möbel Kraft*, C-529/19, § 21 e giurisprudenza *ivi* citata).

Oscar Genovesi

Dip.to di Scienze Giuridiche e Sociali
Università degli Studi "G. d'Annunzio", Pescara-Chieti
oscar.genovesi@unich.it