

Causa C-166/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

22 aprile 2020

Giudice del rinvio:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Lituania)

Data della decisione di rinvio:

8 aprile 2020

Ricorrente:

BB

Convenuto:

Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (Ministero della sanità della Repubblica di Lituania)

Oggetto del procedimento principale

Controversia relativa al rifiuto di riconoscere alla ricorrente il possesso delle qualifiche professionali di farmacista, laddove esse possano essere state ottenute in diversi Stati membri dell'Unione Europea.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione e applicazione nel caso di specie della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (in prosieguo, la «direttiva 2005/36/CE»), degli articoli 45 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE») e dell'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo, la «Carta»); articolo 267, terzo comma, TFUE.

Questioni pregiudiziali

1. Se l'articolo 10, lettera b), della direttiva 2005/36/CE, laddove interpretato congiuntamente alla finalità della direttiva di cui all'articolo 1 della medesima, debba essere interpretato nel senso che è applicabile in una situazione in cui una persona non abbia formalmente ottenuto alcun titolo di formazione perché i requisiti necessari per ottenere le qualificazioni professionali sono stati potenzialmente soddisfatti in più Stati membri dell'Unione europea invece che in uno solo. Se in una siffatta situazione, qualora una persona non abbia formalmente ottenuto alcun titolo di formazione perché i requisiti necessari per ottenere le qualifiche professionali sono stati potenzialmente soddisfatti in più Stati membri dell'Unione europea invece che in uno solo, il capo I (Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione) del titolo III della direttiva 2005/36/CE debba essere interpretato nel senso che esso obbliga l'istituzione che riconosce le qualifiche a valutare il contenuto dell'insieme dei documenti presentati dalla persona in grado di dimostrare le qualifiche professionali e la loro conformità con i requisiti stabiliti nello Stato membro ospitante per il conseguimento delle qualifiche professionali e, se necessario, ad applicare misure di compensazione.

2. Se in una situazione come quella del caso di specie, in cui la ricorrente ha potenzialmente soddisfatto i requisiti necessari per ottenere le qualifiche professionali di farmacista ai sensi dell'articolo 44 del capo III, sezione 7, della direttiva 2005/36/CE, ma tali requisiti sono stati soddisfatti in più Stati membri dell'Unione europea invece che in uno solo e, pertanto, il richiedente non è in possesso di un titolo attestante la formazione di cui al punto 5.6.2 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE, se gli articoli 45 e 49 TFUE e l'articolo 15 della Carta debbano essere interpretati nel senso che essi obbligano le autorità competenti dello Stato membro ospitante a valutare la formazione professionale del richiedente e a confrontarla con quella richiesta nello Stato ospitante, nonché a valutare il contenuto della documentazione presentata che può dimostrare le qualifiche professionali e la loro conformità ai requisiti stabiliti nello Stato membro ospitante per il conseguimento del titolo professionale e, se necessario, ad applicare misure di compensazione.

Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 45, paragrafi da 1 a 3, e articolo 49 TFUE.

Articolo 15, paragrafi 1 e 2, della Carta.

Articolo 1, articolo 3, paragrafo 1, lettera c), articolo 10, lettera b), articoli 11, 13, 14, 21, 24 e 44 e punto 5.6.2 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE.

Disposizioni nazionali fatte valere

L'articolo 1, paragrafo 1, della Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo (legge della Repubblica di Lituania sul riconoscimento delle qualifiche professionali regolamentate), nella versione in vigore dal 31 gennaio 2014 (in prosieguo: la «Legge») così dispone:

«1. La presente legge stabilisce i principi e i meccanismi per il riconoscimento delle qualifiche professionali dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea (in prosieguo: la "UE"), dei cittadini degli Stati dello Spazio economico europeo (in prosieguo: il "SEE") e dei cittadini della Confederazione svizzera *acquisite* nella UE, nel SEE e nella Confederazione svizzera, istituisce una cooperazione amministrativa e garantisce che le persone che hanno acquisito le qualifiche professionali *in un altro Stato membro* abbiano gli stessi diritti dei cittadini della Repubblica di Lituania di esercitare, come lavoratori autonomi o subordinati, una professione regolamentata nella Repubblica di Lituania».

Il punto 2 dell'articolo 10 («Ambito di applicazione del regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione») della Legge così dispone:

«Le disposizioni del presente capo si applicano a tutte le professioni regolamentate, ad eccezione delle professioni specificate nei capi II e III della parte III della presente Legge [e] qualora l'interessato, per ragioni specifiche ed eccezionali, non soddisfi le condizioni previste in detti capi:

(...)

2) per i medici chirurghi con formazione di base, i medici chirurghi specialisti, gli infermieri responsabili dell'assistenza generale, i dentisti, i veterinari, le ostetriche, i farmacisti e gli architetti, qualora l'interessato non soddisfi i requisiti di pratica professionale effettiva e lecita previsti agli articoli 19, 23, 29, 33, 35, 39 e 45 della presente Legge».

Decreto n. V-802 del Ministro dell'Istruzione e delle Scienze della Repubblica di Lituania del 23 luglio 2015, rubricato «Approvazione della descrizione dell'ordine degli studi di farmacia» (in prosieguo: il «decreto n. V-802»), così dispone:

«3. I programmi di studio nell'ambito della farmacia possono essere svolti nelle scuole superiori come studi professionali di laurea di primo livello o nelle università come studi integrati.

(...)

11. Il programma di studio integrato nel settore farmaceutico è dedicato agli studi di base, al termine del quale viene conseguita la laurea magistrale nel settore e viene conferito il titolo di studio in farmacia. La laurea magistrale in ambito farmaceutico funge da prova della preparazione a svolgere attività

di farmacia e ricerca scientifica e a proseguire gli studi universitari di dottorato in una specializzazione prescelta.

(...)

14. Il titolo di formazione di farmacista sancisce il completamento della formazione come farmacista della durata di almeno cinque anni, di cui almeno:

14.1. quattro anni di formazione teorica e pratica attraverso lo studio a tempo pieno presso un'università o un istituto di istruzione superiore equivalente o sotto la supervisione di un'università;

14.2. sei mesi di tirocinio in una farmacia aperta al pubblico o in un ospedale sotto la supervisione del soggetto responsabile delle attività della farmacia».

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 La ricorrente ha completato quattro anni di studi in farmacia presso l'Università di Huddersfield (Regno Unito) e, il 18 luglio 2013, ha conseguito una laurea magistrale in farmacia; ha inoltre svolto un tirocinio di sei mesi in una farmacia, che è stato valutato positivamente e ha comportato il riconoscimento di relativi crediti.
- 2 Il conseguimento di un titolo di formazione in farmacia nel Regno Unito richiede una formazione accademica, ovvero quattro anni di studi universitari, e un tirocinio professionale di dodici mesi presso una farmacia. A causa di difficoltà di carattere personale, la ricorrente è dovuta tornare in Lituania, per cui non ha completato il suo periodo di tirocinio in una farmacia nel Regno Unito.
- 3 Il 23 luglio 2014 lo Studijų kokybės vertinimo centras (Centro per la valutazione della qualità dell'insegnamento superiore, Lituania) ha rilasciato alla ricorrente un certificato di riconoscimento accademico del titolo e ha deciso di riconoscere il suo diploma come equipollente a un diploma di laurea magistrale rilasciato al termine di studi integrati in farmacia nella Repubblica di Lituania, precisando al contempo che tale certificato non implica un riconoscimento professionale del titolo, in quanto tale riconoscimento poteva essere accordato solo dall'istituzione preposta, ossia la parte convenuta.
- 4 Il 6 agosto 2014 la ricorrente ha chiesto al convenuto il riconoscimento professionale delle sue qualifiche. Il convenuto ha sottolineato che i documenti della ricorrente dimostravano la formazione accademica, ma non le qualifiche professionali, e che non era chiaro dove avrebbero dovuto essere svolti i restanti sei mesi di tirocinio (se in Lituania o nel Regno Unito).
- 5 Nel settembre 2014 la ricorrente ha stipulato un accordo di studio con l'Università lituana di Scienze della Salute, sulla base del quale ha svolto un ulteriore tirocinio

di sei mesi in farmacia, e il 27 maggio 2015 l'Università ha rilasciato un attestato in tal senso.

- 6 La ricorrente ha chiesto alla Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba (Agenzia statale per il controllo dei medicinali, Lituania) il rilascio di una licenza di farmacista e ha presentato il suddetto attestato. Detta agenzia non ha rilasciato la licenza di farmacista per il fatto che non era stato presentato alcun documento che confermasse il riconoscimento delle qualifiche professionali in Lituania.
- 7 Avendo ricevuto una nuova richiesta della ricorrente volta al riconoscimento delle sue qualifiche professionali, il 24 luglio 2017 il Ministero della Salute, con decreto n. V-902, rubricato «Riconoscimento delle qualifiche professionali di BB per l'esercizio della professione di farmacista nella Repubblica di Lituania» (in prosieguo: il «decreto n. V-902»), ha rifiutato il riconoscimento delle qualifiche della ricorrente e l'ha informata con lettera del 28 luglio 2017. Nel decreto n. V-902 si afferma che la ricorrente non ha ottenuto qualifiche professionali di farmacista in uno Stato membro dell'Unione europea e, pertanto, le qualifiche non sono riconosciute. Nella lettera si afferma che la richiedente non ha presentato i documenti necessari per il riconoscimento.
- 8 Il convenuto ha inoltre dichiarato nella lettera che l'autorità competente del Regno Unito lo aveva informato che la ricorrente non soddisfaceva i requisiti necessari per ottenere la qualifica professionale di farmacista nel Regno Unito.
- 9 La ricorrente ha impugnato il decreto n. V-902, emesso al convenuto, dinanzi alla commissione di ricorso, che con decisione del 13 settembre 2017 lo ha confermato. La commissione di ricorso ha motivato la sua decisione con il fatto che la direttiva 2005/36/CE e la legge di attuazione della stessa si applicano solo alle persone che abbiano ottenuto qualifiche professionali in un altro Stato membro e che siano in possesso di un titolo di formazione, mentre la ricorrente non soddisfa tali requisiti e i meccanismi di compensazione previsti dalla direttiva 2005/36/CE non possono essere applicati nei suoi confronti perché essi possono essere applicati solo alle persone che abbiano ottenuto una qualifica professionale e la cui formazione sia diversa da quella di una professione regolamentata nello Stato membro ospitante.
- 10 La ricorrente ha presentato ricorso avverso le decisioni del convenuto e della commissione di ricorso presso il Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania). La ricorrente ha dichiarato che, nell'affrontare la questione del riconoscimento delle qualifiche professionali, tanto il convenuto quanto la commissione di ricorso avevano agito in modo formalistico, avevano mancato di valutare il contenuto dei documenti da lei presentati a sostegno delle sue qualifiche, nonché la conformità di tali documenti ai requisiti per il conseguimento della qualifica professionale di farmacista nella Repubblica di Lituania, e avevano preso in considerazione unicamente i titoli dei documenti.

- 11 Con sentenza del 27 febbraio 2018, il giudice di primo grado ha respinto detto ricorso dichiarandolo infondato. Avverso tale sentenza, la ricorrente ha proposto appello dinanzi al giudice del rinvio.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

Articolo 10, lettera b), della direttiva 2005/36/CE

- 12 La direttiva 2005/36/CE disciplina sostanzialmente i casi in cui persone che hanno acquisito qualifiche professionali in uno Stato membro dell'Unione Europea intendono esercitare l'attività professionale in un altro Stato membro. L'articolo 1 della direttiva 2005/36/CE stabilisce inoltre che tali qualifiche possono essere ottenute in più di uno Stato membro.
- 13 Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1 («Principio di riconoscimento automatico») della direttiva 2005/36/CE, che figura nella sezione 1 del capo III («Riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione») del titolo III, qualora una persona sia in possesso di un titolo di formazione di farmacista ottenuto in un altro Stato membro dell'Unione europea e soddisfi le condizioni minime di formazione di cui all'articolo 44, paragrafo 2, della sezione 7 di tale capo, ogni Stato membro riconosce le qualifiche secondo il principio di riconoscimento automatico. L'articolo 21, paragrafo 6, della direttiva 2005/36/CE stabilisce le condizioni da soddisfare affinché uno Stato membro conceda a una persona il diritto di accesso alle attività professionali di farmacista nonché il relativo esercizio, vale a dire il possesso di un titolo di formazione di cui al punto 5.6.2 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE, attestante l'acquisizione, da parte del professionista interessato, delle conoscenze, delle capacità e delle competenze di cui all'articolo 24, paragrafo 3, e all'articolo 44, paragrafo 3.
- 14 L'articolo 10, lettera b), della direttiva 2005/36/CE prevede che le disposizioni del capo I («Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione») del titolo III di tale direttiva possono applicarsi anche ai farmacisti che, per una ragione specifica ed eccezionale, non soddisfano i requisiti di pratica professionale esercitata in maniera effettiva e legale di cui agli articoli 21 e 44 del capo III del titolo III.
- 15 Ai sensi dell'articolo 10, lettera b), della direttiva 2005/36/CE, i farmacisti che non soddisfano il requisito dell'esercizio dell'attività professionale devono possedere una formazione di base¹. La nozione di «formazione di base» non è definita nella direttiva stessa e non è quindi chiara. Pertanto, questo Collegio non può stabilire se alla ricorrente nel caso di specie possa essere attribuito il

¹ Nota del traduttore: il giudice del rinvio si basa evidentemente sul testo lituano della direttiva, dato che è possibile leggere la versione lituana dell'articolo 10, lettera b), nel senso che il riferimento in tale disposizione alla «formazione di base» si applica non solo ai medici ma anche, tra l'altro, ai farmacisti.

completamento della formazione di base. Se si potesse concludere che la ricorrente soddisfa questa condizione e che il regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione sia applicabile al suo caso in generale, allora rileverebbero l'articolo 11 della direttiva 2005/36/CE sui livelli di qualifica, l'articolo 13 sulle condizioni del riconoscimento e l'articolo 14, che prevede provvedimenti di compensazione. L'applicazione del regime generale per il riconoscimento dei titoli di formazione comporterebbe ulteriori responsabilità per l'istituzione che riconosce i titoli.

- 16 È pacifico che la ricorrente non è in possesso di un titolo di formazione di farmacista, quale definito al punto 5.6.2 dell'allegato V della direttiva 2005/36/CE, in nessuno degli Stati membri dell'Unione europea e non può quindi avvalersi del principio di riconoscimento automatico. Tuttavia, in base all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2005/36/CE, le qualifiche professionali possono essere dimostrate non solo da un titolo di formazione, ma anche da altri documenti che attestino la competenza o l'esperienza. Dai documenti del fascicolo risulta che la ricorrente ha effettivamente soddisfatto in diversi Stati membri i requisiti per il conseguimento delle qualifiche professionali di farmacista previsti dall'articolo 44 della direttiva 2005/36/CE ed è solo a causa dell'assenza di disposizioni giuridiche che disciplinano espressamente tali casi che non le è stato rilasciato il suddetto titolo attestante le qualifiche professionali di farmacista e che non può esercitare la pratica professionale.
- 17 Secondo questo Collegio, la ricorrente ha soddisfatto i requisiti per ottenere le qualifiche professionali di farmacista, ossia ha completato il corso di formazione professionale quadriennale e un tirocinio in farmacia della durata complessiva di dodici mesi (sei mesi nel Regno Unito e sei mesi nella Repubblica di Lituania). Questo Collegio ritiene che, se tutti questi requisiti fossero stati soddisfatti in un unico Stato membro, vale a dire nel Regno Unito, la ricorrente avrebbe ottenuto un titolo di formazione di farmacista che sarebbe stato riconosciuto nella Repubblica di Lituania, conformemente al principio di riconoscimento automatico di cui all'articolo 21 della direttiva 2005/36/CE.
- 18 Nella Repubblica di Lituania le qualifiche professionali di farmacista sono conferite al termine di cinque anni di studi integrati a tempo pieno. Qualora gli elementi di prova prodotti nella causa vengano sottoposti ad una valutazione soltanto formale, questo Collegio è dell'avviso che la ricorrente soddisfa effettivamente le condizioni poste dal decreto n. V-802: in primo luogo, la sua formazione accademica completata nel Regno Unito è riconosciuta in Lituania e, in secondo luogo, l'interessata ha svolto in Lituania un tirocinio della durata richiesta per ottenere le qualifiche professionali di farmacista.
- 19 Pertanto, la ricorrente ha soddisfatto nella sostanza i requisiti necessari per ottenere le qualifiche professionali di farmacista, ai sensi dell'articolo 44 della direttiva 2005/36/CE, ma nello Stato membro ospitante non le vengono riconosciute (non le sono state conferite) le qualifiche professionali per motivi puramente formali, ossia che la ricorrente non è in possesso di un titolo formale

attestante la formazione. La ricorrente non è in possesso di un siffatto titolo perché, a causa di difficoltà di carattere personale, non ha soddisfatto i requisiti necessari per ottenere le qualifiche di farmacista in un solo Stato membro dell'Unione europea bensì, avvalendosi di una libertà fondamentale dell'Unione europea, ossia la libera circolazione delle persone, in due Stati membri dell'Unione, e ora intende esercitare la professione di farmacista in uno di essi, la Repubblica di Lituania.

- 20 La Corte di giustizia ha interpretato le disposizioni del regime generale di riconoscimento della formazione (sentenza del 14 settembre 2000, Hocsmán, C-238/98, EU:C:2000:440, punti da 31 a 34, e sentenza dell'8 luglio 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, punto 33); nel caso di specie, tuttavia, il giudice del rinvio non può trarre orientamenti da questa giurisprudenza a causa della diversità delle circostanze (nelle cause citate, le persone erano in possesso di titoli attestanti le qualifiche professionali).

Articoli 45 e 49 TFUE e articolo 15 della Carta.

- 21 Poiché l'applicazione del regime generale di riconoscimento ai sensi della direttiva 2005/36/CE è prevista solo in alcuni casi, questo Collegio si domanda se, nella fattispecie, la ricorrente abbia il diritto di chiedere il riconoscimento delle sue qualifiche professionali in base all'articolo 45 TFUE, che stabilisce la libera circolazione dei lavoratori, e all'articolo 49 TFUE, che sancisce la libertà di stabilimento, nonché all'articolo 15, paragrafo 1, della Carta, secondo cui ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata, e l'articolo 15, paragrafo 2, della Carta, secondo cui ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare e di stabilirsi.
- 22 Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, se le norme nazionali che stabiliscono le condizioni per il conseguimento del titolo facessero astrazione delle conoscenze e delle qualifiche già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro, esse potrebbero frapporre ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali (v. sentenze del 7 maggio 1991, Vlassopoulou, C-340/89, UE:C:1991:193, punto 15; del 13 novembre 2003, Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punto 62; e del 10 dicembre 2009, Pešlá, C-345/08, EU:C:2009:771, punto 36). Le autorità di uno Stato membro sono tenute a prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, certificati e altri titoli, nonché l'esperienza acquisita dall'interessato nel settore, procedendo ad un raffronto tra le competenze risultanti da tali titoli e da tale esperienza e le conoscenze e le qualifiche richieste dalla normativa nazionale (v. sentenza Vlassopoulou, punto 16; sentenza del 22 gennaio 2002, Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, punto 24; e sentenza Morgenbesser, punti 57 e 58). Tale procedura di valutazione comparativa deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma,

tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare (v. sentenze Vlassopoulou, punto 17; Morgenbesser, punto 68; Pešla, punto 39).

- 23 Pertanto, anche in caso di risposta negativa alla prima questione, in particolare per il fatto che una situazione come quella del caso di specie non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36/CE in quanto la ricorrente non ha ottenuto un titolo di formazione, cosicché una tale situazione non è armonizzata dal diritto derivato dell'Unione europea, si deve ritenere che la ricorrente debba potersi avvalere direttamente delle disposizioni del diritto primario dell'Unione. In tal caso, l'autorità competente dovrebbe, ai sensi delle disposizioni del TFUE e della Carta, valutare la formazione professionale della ricorrente e confrontarla con la formazione professionale richiesta nella Repubblica di Lituania, tenendo conto della sua esperienza professionale e della formazione supplementare. Nel caso in cui si riscontrino differenze, detta autorità potrebbe chiedere alla ricorrente di compensare tali differenze o di conseguire un'esperienza professionale supplementare. In caso contrario, questo Collegio è dell'avviso che le azioni delle autorità competenti potrebbero essere considerate come un ostacolo all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal TFUE e dalla Carta e che tali azioni potrebbero rendere l'attuazione di queste ultime meno attraente o del tutto impossibile.

DOCUMENTO DIVERSO