

Causa C-634/20

**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia**

Data di deposito:

25 novembre 2020

Giudice del rinvio:

Korkein hallinto-oikeus (Finlandia)

Data della decisione di rinvio:

25 novembre 2020

Ricorrente:

A

Interveniente:

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Oggetto e fondamento giuridico del procedimento principale

Domanda di pronuncia pregiudiziale – Articolo 267 TFUE – Riconoscimento di qualifiche professionali ed esami – Professionista del settore sanitario – Medico – Direttiva 2005/36/CE – Articoli 45 e 49 TFUE

Oggetto del rinvio

Il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia) è chiamato a stabilire se l'autorità nazionale (Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto, Autorità preposta all'autorizzazione e alla vigilanza nel settore sociale e sanitario, in prosieguo: la «Valvira») possa concedere ad A, titolare di un diploma di laurea di primo livello in medicina conseguito nel Regno Unito, l'autorizzazione all'esercizio della professione di medico in Finlandia, limitandola a tre anni subordinandola alla condizione per cui A avrebbe potuto esercitare la professione di medico quale professionista abilitato unicamente sotto la direzione e il controllo di un medico abilitato autorizzato ad esercitare autonomamente la professione e,

in tale periodo, al solo fine dell'assolvimento di una specifica formazione triennale in medicina generale in Finlandia.

Questione pregiudiziale

- 1) Se l'articolo 45 o l'articolo 49 TFUE debbano essere interpretati, nel rispetto del principio di proporzionalità, nel senso che ostino al fatto che l'autorità competente di uno Stato membro ospitante conceda a una persona, sulla base delle disposizioni nazionali, il diritto di esercitare la professione di medico limitatamente a un periodo di tre anni subordinatamente alla condizione di poter operare unicamente sotto la direzione e il controllo di un medico abilitato e che, nello stesso periodo, la persona medesima sia tenuta ad assolvere una specifica formazione triennale in medicina generale al fine di ottenere nello Stato membro ospitante l'autorizzazione ad esercitare autonomamente l'attività di medico, considerando che:
 - a) la persona interessata ha conseguito un diploma di laurea di primo livello in medicina nello Stato membro d'origine, senza essere peraltro in grado di produrre, all'atto della richiesta di riconoscimento della qualifica professionale nello Stato membro ospitante, un attestato comprovante il compimento di un tirocinio professionale della durata di un anno richiesto nello Stato membro d'origine quale requisito aggiuntivo ai fini dell'ottenimento della qualifica professionale;
 - b) alla persona medesima è stato proposto nello Stato membro ospitante, alla luce dell'articolo 55 bis della direttiva sulle qualifiche professionali, come alternativa prioritaria da lei rifiutata, di ivi compiere, nell'arco di tre anni, un tirocinio professionale conforme alle linee guida dello Stato membro d'origine e di chiederne il riconoscimento all'autorità competente di quest'ultimo Stato membro così da poter poi richiedere nuovamente nello Stato membro ospitante il riconoscimento del diritto all'esercizio della professione di medico sulla base del sistema automatico di riconoscimento previsto dalla direttiva;
 - c) la normativa interna dello Stato membro ospitante mira a promuovere la sicurezza dei pazienti e la qualità delle prestazioni nel settore sanitario garantendo che i professionisti del settore sanitario dispongano della formazione necessaria per la loro attività professionale, di ulteriore qualificazione professionale sufficiente e delle altre competenze richieste a tal fine.

Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate

Articoli 45 e 49 TFUE

Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (in prosieguo: la «direttiva sulle qualifiche professionali»), nella versione modificata dalla direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, considerando 6 e 12 e articoli 10, 21, 23 e 55 bis

Giurisprudenza della Corte richiamata

Sentenza del 30 aprile 2014, *Ordre des Architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280, punti 21 e 27).

Disposizioni nazionali fatte valere

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994¹, legge n. 559/1994 sui professionisti del settore sanitario, in prosieguo: la «legge sui professionisti del settore sanitario»)

In tale legge sono state recepite le disposizioni concernenti i professionisti del settore sanitario risultanti dalla direttiva sulle qualifiche professionali.

In base all'articolo 1, punto 1, della legge sui professionisti del settore sanitario, la legge medesima mira a promuovere la sicurezza dei pazienti e la qualità delle prestazioni nel settore sanitario garantendo che i professionisti del settore sanitario ai sensi di tale legge dispongano della formazione necessaria per la loro attività professionale, di ulteriore qualificazione professionale sufficiente e delle altre competenze richieste a tal fine.

A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, della legge sui professionisti del settore sanitario, la Valvira rilascia, su richiesta, al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea (*Stato membro dell'UE*) o di uno Stato facente parte dello Spazio Economico Europeo (*Stato membro del SEE*) che, sulla base di un percorso di formazione svolto in uno Stato membro dell'UE o del SEE diverso dalla Finlandia, abbia conseguito nello Stato interessato un titolo di formazione indicato nelle disposizioni dell'Unione in materia di riconoscimento richiesto, nello Stato di cui trattasi, ai fini del conseguimento del diritto all'esercizio della professione di medico o di dentista, l'autorizzazione all'esercizio, come professionista abilitato, della professione di medico o di dentista in Finlandia.

A norma dell'articolo 6a² (nel testo di cui alla legge di modifica n. 1659/2015)³, paragrafo 1, della legge sui professionisti del settore sanitario, vigente al momento

¹ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

² L'articolo 6a della legge sui professionisti del settore sanitario è stato modificato con la legge n. 347/2017, entrata in vigore il 19 giugno 2017. A norma dell'articolo 6 a, paragrafo 1, della legge sui professionisti del settore sanitario attualmente vigente, la Valvira autorizza, su richiesta, una persona che abbia conseguito una laurea di primo livello in medicina in uno Stato

della decisione, la Valvira autorizza, su richiesta e alle condizioni da essa stabilite, una persona che abbia intrapreso i propri studi in medicina anteriormente al 1° gennaio 2012 in uno Stato membro dell'UE o del SEE in cui il diritto a esercitare la professione di medico sia subordinato all'assolvimento di un tirocinio professionale post laurea e che abbia ivi conseguito una laurea di primo livello in medicina, ad esercitare la professione di medico in Finlandia, quale professionista abilitato sotto la direzione e il controllo di un medico abilitato autorizzato ad esercitare autonomamente la professione di cui trattasi, in una struttura sanitaria di cui all'articolo 2, punto 4, della legge sullo status e sui diritti dei pazienti (n. 785/1992). Il diritto ad esercitare la professione è limitato a tre anni. Se, per il periodo disciplinato nel paragrafo 1, il richiedente ha rivestito funzioni mediche in conformità delle condizioni poste dalla Valvira, quest'ultima gli concede, su richiesta, a norma del paragrafo 2 del medesimo articolo, l'autorizzazione ad esercitare autonomamente la professione di medico in Finlandia. La Valvira può prolungare per giustificato motivo il termine triennale disciplinato nel paragrafo 1.

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento

- 1 Nel 2008 A iniziava un corso di laurea in medicina presso l'Università di Edimburgo. Il 6 luglio 2013 conseguiva il diploma di laurea di primo livello in medicina «*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*». L'esame sostenuto da A corrisponde al titolo di formazione indicato al punto 5.1.1. dell'allegato V alla direttiva sulle qualifiche professionali con riferimento al Regno Unito (*Primary qualification*).
- 2 Sulla base dell'esame sostenuto, A poteva esercitare, subordinatamente a determinate restrizioni, la professione di medico nel Regno Unito. A era stata iscritta nel registro dell'autorità General Medical Council del Regno Unito alla voce «*provisionally registered doctor with a licence to practise*» e poteva lavorare nel quadro di un programma di specializzazione («*The UK Foundation Programme*»). Secondo il Korkein hallinto-oikeus, un medico che ha conseguito un diploma di laurea di primo livello non può, nel corso di detto periodo, occupare posizioni lavorative diverse da quelle oggetto del programma de quo.
- 3 Dopo aver sostenuto il proprio esame, A tornava in Finlandia e chiedeva alla Valvira, sulla base dell'esame sostenuto nel Regno Unito, l'autorizzazione

membro dell'UE o in uno Stato del SEE in cui il diritto a esercitare la professione di medico sia subordinato all'assolvimento di un tirocinio professionale post laurea, ad esercitare la professione di medico in Finlandia, quale professionista abilitato sotto la direzione e il controllo di un professionista abilitato, indicato per iscritto ed autorizzato ad esercitare autonomamente la professione di cui trattasi, in una struttura sanitaria di cui all'articolo 2, punto 4, della legge sullo status e sui diritti dei pazienti (n. 785/1992). Il diritto ad esercitare la professione è limitato a tre anni. La Valvira può prorogare il termine triennale per giustificato motivo. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. A parere del Korkein hallinto-oikeus, tale modifica legislativa non ha comportato alcuna variazione sostanziale del regime previgente.

³ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

all'esercizio della professione di medico come professionista abilitato in Finlandia.

- 4 Tuttavia, all'atto della richiesta di riconoscimento del diritto all'esercizio della professione medica, A non era in grado di produrre il certificato di accompagnamento del titolo di formazione indicato nel punto 5.1.1. dell'allegato V alla direttiva sulle qualifiche professionali con riferimento al Regno Unito (*Certificate of experience*) cui in detto paese è subordinato il riconoscimento all'esercizio senza restrizioni della professione (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Poiché A non disponeva del succitato attestato, la Valvira le proponeva di riformulare la domanda di autorizzazione all'esercizio della professione di medico come domanda di autorizzazione a tempo determinato. A acconsentiva. Secondo quanto sostenuto dalla Valvira, per ottenere l'autorizzazione all'esercizio autonomo della professione di medico in Finlandia, A doveva, entro il termine di tre anni, a) assolvere in Finlandia un tirocinio professionale conforme alle linee guida del Regno Unito e chiederne il riconoscimento a norma dell'articolo 55 bis della direttiva sulle qualifiche professionali presso la competente autorità del Regno Unito così da poter poi richiedere il diritto all'esercizio della professione di medico per la Finlandia sulla base del sistema automatico di riconoscimento di cui alla direttiva, oppure b) assolvere una specifica formazione in medicina generale in Finlandia. A optava per l'alternativa sub b), che non sfocia nel riconoscimento automatico della qualifica professionale in altri Stati membri dell'UE o del SEE indicato dalla direttiva sulle qualifiche professionali.

La Valvira

- 6 Con decisione del 3 novembre 2016 la Valvira autorizzava A ad esercitare in Finlandia la professione di medico per il periodo compreso tra il 2 novembre 2016 e il 2 novembre 2019, come professionista abilitato e sotto la direzione e il controllo di un medico abilitato autorizzato ad esercitare la professione autonomamente. Durante tale periodo A era autorizzata a esercitare la professione di medico esclusivamente ai fini dell'assolvimento di una specifica formazione triennale in medicina generale in Finlandia.
- 7 Con decisione del 4 maggio 2017 la Valvira respingeva il reclamo proposto da A. In base alla motivazione di detta decisione, ad A sarebbe stato riconosciuto il diritto all'esercizio della professione di medico ai sensi dell'articolo 6a della legge sui professionisti del settore sanitario (nel testo della legge di modifica n. 1659/2015) in una situazione in cui essa sarebbe stata priva dell'attestato (*Certificate of experience*) di cui al punto 5.1.1. dell'allegato V alla direttiva sulle qualifiche professionali, previsto dal Regno Unito quale parte integrante della formazione medica di base armonizzata a livello di Unione.

Helsingin hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Helsinki)

- 8 A proponeva impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo di Helsinki chiedendo la revoca della decisione, oltre al rinvio della questione alla Valvira per una nuova trattazione nel merito.
- 9 Con decisione del 5 dicembre 2017 il Tribunale amministrativo di Helsinki rigettava l'impugnazione proposta da A. In base alla motivazione della decisione, non sarebbe possibile procedere a un riconoscimento automatico ai sensi della direttiva sulle qualifiche professionali non avendo A prodotto il certificato di cui al punto 5.1.1. dell'allegato V alla direttiva sulle qualifiche professionali con riferimento al Regno Unito. A parere del Tribunale amministrativo, non troverebbe applicazione nemmeno la procedura generale di riconoscimento in quanto A non avrebbe svolto la formazione medica di base prima dalla data di riferimento fissata al punto 5.1.1. dell'allegato V (20 dicembre 1976). Secondo il Tribunale amministrativo, non potrebbero essere riconosciuti ad A diritti maggiori in un altro Stato membro dell'UE rispetto a quelli a lei spettanti nello Stato membro d'origine.
- 10 Secondo quanto esposto nella motivazione della decisione del Tribunale amministrativo, nel caso di A si è dovuto applicare l'articolo 6a (nel testo della legge di modifica n. 1659/2015) della legge sui professionisti del settore sanitario, in forza del quale una persona che ha conseguito un diploma di laurea di primo livello in medicina in un altro Stato membro dell'UE/del SEE avrebbe la possibilità di svolgere in Finlandia un tirocinio professionale post-laurea e di conseguire il diritto ad ivi esercitare la professione. Secondo il Tribunale amministrativo, legittimamente la Valvira avrebbe riconosciuto ad A il diritto a svolgere la professione medica nel periodo compreso tra il 2 novembre 2016 e il 2 novembre 2019 sotto la direzione e il controllo di un altro medico abilitato autorizzato ad esercitare autonomamente la professione quale professionista abilitato, diritto questo soggetto a restrizioni a norma dell'articolo 6a (nel testo della legge di modifica n. 1659/2015) della legge sui professionisti del settore sanitario.

Korkein hallinto-oikeus

- 11 Dinanzi al Korkein hallinto-oikeus A ha chiesto che, laddove non dovessero ricorrere le condizioni per un riconoscimento automatico, la sua domanda di riconoscimento del diploma di laurea di primo livello in medicina conseguito in un altro Stato membro dell'Unione sia trattata in applicazione delle disposizioni sul regime generale di riconoscimento della direttiva sulle qualifiche professionali.
- 12 A parere di A, il termine triennale impostole per il diritto all'esercizio della professione viola la libertà di stabilimento a norma dell'articolo 49 TFUE. Il termine triennale fissato dalla Valvira risulterebbe discriminatorio, in quanto sarebbe nove volte più lungo del tirocinio obbligatorio come assistente medico della durata di quattro mesi compreso nel diploma di laurea di primo livello

finlandese, vale a dire nella laurea in medicina. La Valvira non avrebbe proceduto ad un raffronto individuale tra il diploma di laurea di primo livello in medicina conseguito nel Regno Unito e l'esame di laurea in medicina previsto in Finlandia, come richiesto a norma del regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali. In mancanza di prove di differenze sostanziali non compensate rispetto allo standard nazionale, la previsione di un periodo triennale di assoggettamento a controllo quale condizione per il riconoscimento del diritto all'esercizio autonomo della professione violerebbe il diritto dell'Unione. Detto periodo triennale non potrebbe nemmeno essere giustificato in ragione dell'esigenza di garantire la sicurezza dei pazienti. L'articolo 6a della legge sui professionisti del settore sanitario non terrebbe conto dei principi derivanti dalla sentenza della Corte Vlassopoulou, C-340/89, ECLI:EU:C:1991:193.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio

- 13 Successivamente, il 1° novembre 2019, la Valvira ha autorizzato A ad esercitare autonomamente la professione di medico in Finlandia come professionista abilitato. Non avendo A ritirato l'impugnazione proposta dinanzi al Korkein hallinto-oikeus, e poiché, a parere di quest'ultimo, la definizione della causa necessita della risposta a una questione concernente l'interpretazione del diritto dell'Unione, detto giudice sottopone la questione alla Corte.
- 14 Il Korkein hallinto-oikeus ritiene evidente che ad A non potesse essere concessa l'autorizzazione all'esercizio autonomo della professione di medico in Finlandia in forza del principio di riconoscimento automatico di cui all'articolo 21 della direttiva sulle qualifiche professionali, non disponendo A dell'attestato relativo al tirocinio professionale svolto dopo il conseguimento della laurea di primo livello (*Certificate of experience*) indicato al punto 5.1.1. dell'allegato V alla direttiva stessa con riferimento al Regno Unito, da allegarsi al titolo di formazione.
- 15 A parere del Korkein hallinto-oikeus, è altresì pacifico che A non potesse essere autorizzata all'esercizio autonomo della professione di medico in Finlandia nemmeno sulla base del regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali definito nel capo I del titolo III della direttiva sulle qualifiche professionali, poiché essa non soddisfaceva le condizioni di applicazione di detto regime indicate nell'articolo 10, lettera b).
- 16 Secondo il Korkein hallinto-oikeus, posto che A non soddisfaceva né le condizioni del sistema automatico di riconoscimento applicabili alla professione di medico, né le condizioni di riconoscimento della qualifica professionale a norma del regime generale di riconoscimento, la Valvira non era tenuta, in base alla direttiva sulle qualifiche professionali, a procedere ad un raffronto per acclarare in qual misura la laurea di primo livello in medicina conseguita da A nel Regno Unito corrispondesse, nel contenuto, al diploma di laurea in medicina conferito in Finlandia (laurea in medicina). Parimenti, lo Stato membro ospitante non può prevedere per il riconoscimento automatico requisiti diversi da quelli disciplinati

nella direttiva e nei rispettivi allegati (sentenza C-365/13, *Ordre des Architectes*, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

- 17 A parere del Korkein hallinto-oikeus, la direttiva sulle qualifiche professionali e la relativa giurisprudenza della Corte non contengono alcuna regola esplicita giuridicamente vincolante riguardo ad una fattispecie come quella oggetto del procedimento in esame, in cui una persona ha richiesto nello Stato membro ospitante il riconoscimento della qualifica professionale di medico sulla base di una laurea di primo livello in medicina conseguita nello Stato membro d'origine, senza poter produrre in tale occasione l'attestato aggiuntivo relativo al tirocinio professionale richiesto dallo Stato membro d'origine ai fini della qualifica professionale.
- 18 In Finlandia il legislatore nazionale ha cercato di risolvere i problemi causati da una situazione come quella oggetto del procedimento in esame. Ai sensi dell'articolo 6a, paragrafo 1, della legge sui professionisti del settore sanitario, la Valvira concede, su richiesta, a colui che abbia conseguito una laurea di primo livello in medicina in uno Stato membro dell'UE o in uno Stato del SEE in cui il diritto a esercitare la professione di medico sia subordinato all'assolvimento di un tirocinio professionale post laurea, l'autorizzazione ad esercitare la professione di medico in Finlandia quale professionista abilitato sotto la direzione e il controllo di un professionista abilitato, indicato per iscritto, autorizzato ad esercitare autonomamente tale professione. Il diritto ad esercitare la professione, soggetto a restrizioni, è riconosciuto per un periodo di tre anni.
- 19 Sulla base dell'articolo 6a della legge sui professionisti del settore sanitario, la Valvira ha proposto ad A due alternative per ottenere l'autorizzazione all'esercizio autonomo della professione di medico in Finlandia. Entro il termine di tre anni, A doveva a) assolvere un tirocinio professionale conforme alle linee guida del Regno Unito e chiederne il riconoscimento a norma dell'articolo 55 bis della direttiva sulle qualifiche professionali presso la competente autorità di detto paese per poter richiedere il diritto all'esercizio della professione di medico per la Finlandia sulla base del regime automatico di riconoscimento indicato nella direttiva, oppure b) assolvere una specifica formazione in medicina generale in Finlandia. Benché le sia stata offerta in via prioritaria l'alternativa sub a), A ha peraltro optato per l'alternativa b), che non sfocia nel riconoscimento automatico della qualifica professionale in altri Stati membri dell'UE o del SEE come indicato dalla direttiva sulle qualifiche professionali.
- 20 A parere del Korkein hallinto-oikeus, dal momento che la direttiva sulle qualifiche professionali e la giurisprudenza della Corte ad essa relativa non contengono alcuna regola esplicita giuridicamente vincolante riguardo ad una fattispecie come quella oggetto del procedimento in esame, in cui l'autorità competente si è pronunciata, in definitiva, sulla base delle disposizioni di diritto nazionali, occorre ancora valutare nel merito la decisione dell'autorità competente e le disposizioni nazionali sottostanti alla luce degli articoli 45 e 49 TFUE.

- 21 Il Korkein hallinto-oikeus ritiene pertanto indispensabile, ai fini dell'emananda decisione nel merito, sottoporre la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

DOCUMENTO DI LAVORO