

Koroszi il riconoscimento in Italia del titolo “Doctor medic – Profilul Medicina – Specializarea Stomatologie” rilasciato dall’Università “Victor Babes” di Timisoara (Romania)

nonché per l’annullamento

delle note del 2 aprile 2008, prot. n. 10666 e prot. n. 10659 del Ministero della Salute e delle Politiche Sociali;

delle note di riscontro ad atto di diffida del 10 febbraio 2009, prot. n. 10526 e a prot.n. 10527 del Ministero della Salute e delle Politiche Sociali;

delle comunicazioni dei motivi ostativi d.d. 9 giugno 2009 a prot. n. 35377 e a prot. n. 35380 del Ministero della Salute e delle Politiche Sociali;

nonché per il risarcimento dei danni provocati dall’illegittimo diniego e dagli atti sopra indicati;

nonché con motivi aggiunti notificati il 30 ottobre 2012

della nuova comunicazione di motivi ostativi in data 6 luglio 2012 a prot. n. 31305 e a prot. n. 31326 del Ministero della Salute, e di tutti gli atti principalmente impugnati, nonché per il risarcimento dei danni provocati dall’illegittimo diniego e dagli atti sopra indicati richiesto col ricorso introduttivo;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2015 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso notificato all'Amministrazione in epigrafe indicata in data 4 dicembre 2009 e depositato il successivo 23 dicembre 2009, i ricorrenti espongono di essere nati in Romania da genitori rumeni, di possedere la doppia cittadinanza italiana e rumena, di conoscere, quindi perfettamente la lingua rumena in quanto è la loro lingua madre e di esercitare la professione di dentista come lavoratori dipendenti in Romania.

Espongono che, dopo avere conseguito nel 2000, presso l'Università degli Studi di Trieste, il diploma di laurea triennale in igiene dentaria, si sono iscritti nel 2003 al terzo anno dell'Università di Medicina e Farmacia "Victor Babes" di Timisoara ed hanno conseguito nel 2007 il titolo di "doctor medic – specializarea stomatologie".

Rappresentano ancora che, in data 13 novembre 2007, hanno presentato al Ministero della Salute in Italia la domanda di riconoscimento del titolo ai fini della procedura di silenzio assenso, il cui termine risulta scaduto il 13 marzo 2008.

Il Ministero con nota del 2 aprile 2008 comunicava che intendeva valutare i titoli seguendo il regime generale di riconoscimento, di cui agli articoli 10 e seguenti della Direttiva 2005/36 dato che i richiedenti non erano in possesso dell'attestato di pratica triennale previsto dall'art. 37 della direttiva.

Gli interessati diffidavano dunque il Ministero ad effettuare la procedura di riconoscimento automatico, ma con note del 10 febbraio 2009, pure impugnate, quest'ultimo rappresentava che presso le Università rumene "numerosi cittadini italiani avrebbero ottenuto titoli accademici senza avere seguito un regolare corso di studi, senza conoscere il rumeno e l'inglese e senza avere frequentato regolarmente le lezioni teoriche e pratiche previste dagli ordinamenti nazionali." e quindi si riservava provvedimenti.

Espongono ancora che a seguito del ricorso contro il silenzio proposto ed incamerato all'udienza del 7 ottobre 2009, in data 10 giugno 2009 perveniva ai ricorrenti la nota con la quale il Ministero avvertiva dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda ex art. 10 bis della L. n. 241/1990. Con raccomandata del 22 giugno successivo essi presentavano le loro osservazioni avverso il preavviso di rigetto, che tuttavia li raggiungeva ugualmente.

2. Avverso gli atti di diniego del 5 ottobre 2009 gli interessati deducono: 1) e 2) violazione e falsa applicazione degli articoli 10,11, 12, 13 14, 37 e 51 della direttiva CE 2005/36 e 16, 17, 18, 21, 22, 23 e 43 del d.lgs. 206/2007; violazione e falsa applicazione degli articoli 11 Cost. e 249 TCE, eccesso di potere per errata ricostruzione dei fatti, difetto di motivazione, incompetenza e con il secondo integrano l'eccesso di potere dedotto anche sotto i profili della omessa valutazione di documenti determinanti e per motivazione illogica; 3) violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 11 e 97 Cost., eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, di contraddittorio, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta; 4) violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 Cost., eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità e sviamento di potere; 5) violazione e falsa applicazione degli articoli 46 del Trattato CE e 11 Cost.; 6) violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., violazione falsa applicazione del principio del contraddittorio, incompetenza, eccesso di potere per motivazione illogica.

Concludono con richiesta di risarcimento del danno che quantificano in Euro 19.529,28 per mancato guadagno, con istanze istruttorie e chiedono l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento degli atti impugnati.

3. L'Amministrazione si è costituita in giudizio ed il Ministero della salute ha prodotto in atti una compiuta relazione sulle questioni sollevate.

4. Con motivi aggiunti notificati il 30 ottobre 2012 gli interessati impugnano due nuove comunicazioni dei motivi ostativi all'accoglimento della loro istanza

e la sottostante nota del 6 luglio 2012 di diniego, deducendo: 1) e 2) violazione del principio del contraddittorio, violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990, motivazione illogica e violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e con il secondo aggiungono: eccesso di potere per omessa valutazione degli atti e per errata ricostruzione dei fatti; 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., violazione e falsa applicazione dei principi di certezza del diritto e del contraddittorio, eccesso di potere per motivazione contraddittoria; 4) eccesso di potere per errata ricostruzione dei fatti; 5) incompetenza assoluta, violazione e falsa applicazione dell'art. 37 della direttiva 2005/36, violazione e falsa applicazione dell'art. 43 d.lgs. n. 206/2007; 6) violazione e falsa applicazione dell'art. 37 della direttiva 2005/36, violazione e falsa applicazione dell'art. 43 d.lgs. n. 206/2007, eccesso di potere, difetto di motivazione e violazione dell'art. 97 Cost.; 7) violazione e falsa applicazione dell'art. 37, paragrafo 1, comma 3 della direttiva 2005/36, violazione e falsa applicazione dell'art. 43 d.lgs. n. 206/2007, violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., eccesso di potere per difetto di motivazione; 8) eccesso di potere per motivazione illogica.

Concludono per l'accoglimento dei motivi aggiunti e del ricorso principale.

5. Con memoria del 2 febbraio 2015 i ricorrenti depositano la denuncia alla Commissione europea per l'avvio di una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE in data 8 febbraio 2014, la comunicazione del 12 giugno 2014 di prearchiviazione, le osservazioni degli interessati in data 9 luglio 2014 e il decreto di archiviazione del 1° agosto 2014.

6. In vista dell'udienza di merito i ricorrenti rappresentano rispettivamente il dr. Korozsi Robert Eduard di avere ottenuto il riconoscimento automatico del suo titolo in Germania, Svizzera, Olanda e Malta ed il dr. Albert Korozsi in Germania.

7. Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 10 giugno 2015.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e va pertanto accolto nei termini di cui in motivazione, con la precisazione che esso si presenta differente da analoghe fattispecie esaminate dalla sezione e che hanno avuto esiti sfavorevoli per i ricorrenti.(cfr. TAR Lazio, sezione III quater, 16 luglio 2015, n. 9148, 29 luglio 2014, n. 8274).

La questione riguarda il diniego di riconoscimento automatico ex art. 37 della Direttiva 2005/36 del titolo di “Doctor medic – Profilul Medicina – Specializarea Stomatologie” conseguito dagli interessati presso l’Università “Victor Babes” di Timisoara in Romania nel 2007.

2. In via preliminare va esaminata e respinta la censura di incompetenza avanzata sia col ricorso principale, sia con i motivi aggiunti.

Gli interessati osservano che il Ministero non avrebbe assolutamente alcuna competenza a svolgere un giudizio a posteriori sulle procedure di equipollenza seguite dall’Università di Timisoara nella valutazione dei titoli di Igiene dentale conseguiti dagli stessi presso l’Università di Trieste. Osservano che l’equipollenza, che – precisano – ha riguardato un numero limitato di materie ed è stata subordinata allo svolgimento di esami integrativi, è stata validamente concessa dall’Ateneo di Timisoara sulla base dei propri regolamenti didattici e della pertinente legislazione rumena, sicché del tutto arbitrario ed illogico appare l’operato del Ministero che pretende di giudicare a posteriori la legittimità della procedura senza peraltro indicare la base giuridica del potere esercitato.

La censura è destituita di fondamento avuto riguardo proprio alla disposizione invocata nella rubrica del motivo che si assume violato da parte ricorrente e cioè l'art. 37 della Direttiva CE 2005/36, stante il quale:

“Ogni Stato membro riconosce, ai fini dell'esercizio dell'attività professionale di dentista con i titoli di cui all'allegato V, punto 5.3.2, i titoli di formazione in medicina rilasciati in Italia, Spagna, Austria, Repubblica ceca e Slovacchia a chi ha iniziato la formazione in medicina entro la data di riferimento di cui al suddetto allegato per lo Stato membro interessato, accompagnati da un attestato rilasciato dalle autorità competenti di tale Stato membro.

L'attestato deve certificare il rispetto delle due condizioni che seguono:

- a) tali persone hanno esercitato effettivamente, lecitamente e a titolo principale nel suddetto Stato membro l'attività di cui all'articolo 36, per almeno tre anni consecutivi nel corso dei cinque precedenti il rilascio dell'attestato;
- b) tali persone sono autorizzate a esercitare la suddetta attività alle stesse condizioni dei titolari del titolo di formazione indicato per questo Stato nell'allegato V, punto 5.3.2. È dispensato dal requisito della pratica professionale di tre anni, di cui al secondo comma, lettera a), chi abbia portato a termine studi di almeno tre anni, che le autorità competenti dello Stato interessato certificano equivalenti alla formazione di cui all'articolo 34.”.

Per come chiaramente si esprime la disposizione in parola, l'automatismo del riconoscimento non opera in maniera assoluta, come intenderebbero i ricorrenti, ma è richiesta una attività valutativa, seppure a carattere vincolato, da parte dello Stato ricevente ed inerente la verifica della corrispondenza del titolo di cui sono in possesso gli interessati, e conseguito secondo le modalità dello Stato che lo ha rilasciato, a quello che abilita all'esercizio della professione di odontoiatra in Italia, per come stabilito dall'esplicito riferimento della norma al contenuto dell'attestato.

Tale osservazione riceve anche il conforto dalla lettera di prearchiviazione inviata ai ricorrenti dalla Commissione Europea alla quale essi si sono rivolti per avviare una procedura di infrazione, come in narrativa precisato.

Dalla comunicazione di prearchiviazione si evince che la Commissione ha ritenuto di procedere in cotal guisa osservando che:

“...L’esercizio della attività professionale di dentista presuppone il possesso di un titolo di formazione di cui all’allegato V, 5.3.2..

Il punto 5.3.2 dell’allegato V della direttiva riporta l’elenco dei titoli di formazione di base di odontoiatria necessari per beneficiare del riconoscimento automatico....

Poiché le qualifiche dei Suoi clienti non corrispondono a quelle elencate al punto 5.3.2. dell’allegato V della direttiva, essi possono beneficiare del riconoscimento automatico della loro qualifica in Italia solo se la domanda è accompagnata dagli attestati o dai certificati previsti all’articolo 23, paragrafo 1) o 6). ...”, il che comporta che l’Amministrazione ricevente, nel caso l’Italia, debba valutare la corrispondenza dei contenuti dei titoli di base e degli attestati o dai certificati previsti all’articolo 23, paragrafo 1) o 6) da cui essi devono essere accompagnati, con conseguente reiezione della censura.

3. Posto, dunque, che l’Amministrazione aveva il potere di verificare la corrispondenza dei titoli in possesso dei ricorrenti con quelli richiesti dall’ordinamento italiano secondo i parametri precisamente indicati dalla Direttiva, laddove il Ministero ha proprio mancato è nella motivazione del provvedimento di diniego, quando afferma che “L’Università “Victor Babes” di Timisoara ha iscritto la S.V. al III anno del corso di laurea in “doctor medic stomatolog” abbreviando così l’ordinario corso di studi in Romania, dopo aver riconosciuto alla S.V. medesima non un analogo percorso effettuato in Italia, bensì il percorso formativo compiuto presso l’Università di Trieste per il conseguimento del titolo di igienista orale.”

Tale motivazione è contenuta nelle note del 6 luglio 2012 impugnate dai ricorrenti con i motivi aggiunti ed è anche riportata nei due provvedimenti di diniego impugnati col ricorso principale, laddove l'Amministrazione fa riferimento ad una "irregolare abbreviazione del corso di studi da parte dell'Università Victor Babes di Timisoara".

Tutti gli atti impugnati partono dal preventivo confronto degli ordinamenti didattici recati dal Corso di laurea in odontoiatria e da quello in Igiene dentale, per ricavarne che il profilo professionale di odontoiatra è completamente diverso da quello dell'igienista orale poiché differenti sono: a) i contenuti di ciascuna rispettiva materia dei due corsi; b) la relativa carica oraria; c) i crediti formativi; d) gli obiettivi di formazione.

Nel prosieguo dei provvedimenti impugnati vi è un confronto dettagliato dei crediti formativi delle due discipline ed un prospetto che raffronta in termini di impegno orario dello studente la materia di esame convalidata dall'Università di Timisoara, il contenuto orario per ciascuna delle materie convalidate così come previsto per il corso di laurea in odontoiatria presso l'Università di Timisoara, il contenuto orario per ciascuna delle materie convalidate del corso di laurea triennale in Igiene dentale in Italia e quello del Corso di Laurea in Odontoiatria in Italia.

Sulla base di tale raffronto l'Amministrazione prosegue nella disamina delle materie che sarebbero state convalidate dal ridetto Ateneo rumeno pur avendo gli interessati frequentato un numero minore di ore, per trarne la conseguenza che "al contrario di quanto attestato nel citato "Supliment al Diploma" la S.V. non ha conseguito, al termine della laurea rumena in odontoiatria i previsti 360 crediti formativi presentando una carenza formativa anche sotto tale profilo."

L'Amministrazione poi contesta che gli interessati non avrebbero sostenuto l'esame di anatomia patologica (7CFU), di diagnostica (4,5 CFU) e di endodonzia (9 CFU).

E conclude, appunto, osservando che l'Università di Timisoara avrebbe illegittimamente abbreviato la durata degli anni di studio, senza individuare almeno opportune integrazioni per il raggiungimento dei crediti previsti per la singola attività relativa al corso di studi rumeno di doctor medic stomatolog.

4. In realtà il principale profilo di tutte le censure proposte che va valorizzato è quello di eccesso di potere per errata ricostruzione dei fatti e di difetto di motivazione, soprattutto laddove l'Amministrazione ha sostanzialmente affermato che gli esami sostenuti in Italia e riconosciuti in Romania, a suo dire, senza integrazioni sarebbero i seguenti: anatomia, biofisica, biochimica, istologia, biologia cellulare e molecolare, fisiologia, farmacologia, microbiologia-virologia parass., tecnologia protesica dentale, semiotica medica. E ciò perché l'impegno orario nell'ambito del corso di Igiene orale sarebbe inferiore a quello previsto nell'ambito della Laurea rumena in odontoiatria. I ricorrenti osservano poi che il Ministero ha contestato la convalida degli esami di anatomia e biochimica con presunto debito formativo rispettivamente di 93 e di 63,5 ore e che essi non avrebbero sostenuto gli esami di anatomia patologica (7CFU), diagnostica (4,5 CFU) e di endodonzia (9 CFU).

Come sostenuto dagli interessati la ricostruzione effettuata dall'Amministrazione è del tutto errata ed essi avrebbero potuto offrirne la dimostrazione se, dopo il nuovo preavviso di provvedimento negativo del 6 luglio 2012, avessero potuto consegnare al Ministero le loro osservazioni concretatesi nella attestazione che l'Università di Timisoara ha loro fornito in data 24 luglio 2012 e dalla quale emerge che "il documento ufficiale dal quale risulta che lei abbia sostenuto tutti gli esami previsti dal piano di insegnamento è il Supplemento al Diploma serie A1, e che gli esami integrativi che lei ha sostenuto per l'anno I e II in seguito alla equipollenza degli studi fatti all'Università di Trieste sono:..." e seguiva l'elencazione degli esami integrativi.

Di tali attestazioni prodotte in allegati 40 e 41 ai motivi aggiunti, l'Amministrazione ovviamente non ha potuto tener conto, dal momento che nella stessa data del 24 luglio 2012, quando gli interessati avevano contezza dell'ulteriore documento chiarificatore, il Ministero adottava il rigetto definitivo del riconoscimento automatico del titolo ed anche il diniego alla richiesta proroga di termini per la presentazione di osservazioni.

Appare quindi evidente che l'Amministrazione dovrà provvedere ad una completa rivalutazione di tutta la vicenda, essendo oltre tutto sgombrato il campo dai profili penali della stessa, per effetto del decreto in data 24 marzo 2011 con il quale il GIP presso il Tribunale di Roma ha archiviato i procedimenti penali avviati contro i ricorrenti per il reato di falso ideologico proprio sulla base del precedente certificato del 18 giugno 2009 con il quale l'Università di Timisoara aveva confermato l'autenticità dei due diplomi e la regolarità del percorso formativo sostenuto, come peraltro mostra di ben sapere l'Amministrazione quando, nella nota del 6 luglio 2012, riferisce che, a seguito degli accertamenti predisposti, il Ministero romeno ha dichiarato che: “gli studi universitari svolti dai cittadini italiani (...) Koroszi Albert presso – ed è analoga per Koroszi Robert Eduard – presso l'Università di medicina e farmacia Victor Babes di Timisoara non destano sospetti in merito a formazione e superamento dell'esame finale.”, delimitando ad altri casi, nei quali i ricorrenti non risultano coinvolti, le fattispecie di illecito conseguimento dei titoli di odontoiatria presso le Università romene.

Nel prosieguo dunque l'Amministrazione dovrà valutare quanto risulta dalle certificazioni prodotte dai ricorrenti in allegato ai motivi aggiunti, oltre naturalmente tutta quella di cui sia già in possesso ai fini dell'istruttoria sull'istanza degli interessati. E quindi ad esempio ed in particolare dovrà valutare che l'esame di Anatomia – che per l'amministrazione italiana non corrisponde quanto a crediti – è stato integrato da un ulteriore Anatomia II; che

l'esame di biofisica poiché il monte ore sostenuto presso l'Università di Trieste è superiore a quello previsto in Romania è stato convalidato senza integrazione; che biochimica, istologia, farmacologia e microbiologia sono stati riconosciuti conformemente alle norme vigenti in Romania, tenendo presente che nel 2000, anno di conseguimento del diploma di Igiene dentale da parte dei ricorrenti il sistema dei crediti formativi non esisteva né in Italia né in Romania e così via dicendo, secondo pure quanto dalla Tabella di raffronto è recato, per come risultante dai motivi aggiunti, fermo restando che il potere dell'Amministrazione si estrinseca nella verifica che le integrazioni del corso di studi sono state effettuate dall'Ateneo romeno, ma non può estendersi ad un sindacato di merito sulle stesse.

5. La riedizione del potere da parte dell'Amministrazione comporta che la richiesta risarcitoria, peraltro adeguatamente provata dai ricorrenti in tutte le sue poste, non possa trovare accoglimento, nella considerazione che essi non sono sprovvisti di adeguato impiego in Romania e che il riconoscimento dei loro titoli anche in altre nazioni consente loro di spenderli in esse.

Nella valutazione della responsabilità dell'Amministrazione va presa in considerazione la pronuncia di prearchiviazione della Commissione Europea del 12 giugno 2014 che, contrariamente a quanto dai ricorrenti evidenziato, non consente comunque di poter ritenere scontata l'applicabilità dell'art. 37 della Direttiva 2005/36 alla loro fattispecie, laddove la Commissione Europea ha ritenuto che "Poiché le qualifiche dei Suoi clienti non corrispondono a quelle elencate al punto 5.3.2. dell'Allegato V della Direttiva essi possono beneficiare del riconoscimento automatico della loro qualifica in Italia solo se la domanda è accompagnata dagli attestati o dai certificati previsti dall'art. 23 paragrafo 1) e 6). Ad ogni modo i Suoi clienti possono beneficiare del riconoscimento delle proprie qualifiche rumene in Italia nell'ambito del cosiddetto regime generale,

conformemente all'art. 10, lettera d) della direttiva.", ovvero mediante opportune misure di compensazione.

La circostanza che le qualifiche degli interessati non corrispondano a quelle "elencate al punto 5.3.2. dell'Allegato V della Direttiva" e che comunque i titoli dovessero essere opportunamente integrati con gli attestati richiesti dall'art. 23 paragrafo 1) e 6) consente di escludere l'elemento soggettivo del danno, con conseguente ulteriore ragione di reiezione dell'istanza risarcitoria.

6. Per le superiori considerazioni il ricorso principale ed i motivi aggiunti vanno accolti come in motivazione precisato e per l'effetto vanno annullati i provvedimenti con essi impugnati e per il resto va respinta la domanda risarcitoria.

7. L'assenza di un reale contraddittorio procedimentale con le parti consente di assegnare le spese di giudizio al Ministero della Salute, ancorché la soccombenza sia solo parziale e consente di liquidarle come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- accoglie il ricorso principale ed i motivi aggiunti come in motivazione precisato e per l'effetto annulla i provvedimenti con essi impugnati;
- per il resto respinge la domanda risarcitoria.

Condanna il Ministero della Salute e delle Politiche Sociali al pagamento di Euro 5.000,00 per spese di giudizio da dividere tra i due ricorrenti in parti uguali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente FF

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Alessandro Tomassetti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/01/2016

IL SEGRETARIO

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