SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

4 dicembre 2008 *

Nel procedimento C-151/07,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), con decisione 13 marzo 2007, pervenuta in cancelleria il 19 marzo 2007, nella causa

Theologos-Grigorios Chatzithanasis

contro

Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis,

Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (OEEK),

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. J.-C. Bonichot, K. Schiemann (relatore), J. Makarczyk e P. Kūris, giudici,

* Lingua processuale: il greco.

avvocato generale: sig. Y. Bot
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 10 gennaio 2008,

considerate le osservazioni presentate:

— per il governo ellenico, dalla sig.ra E. Skandalou, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per il governo slovacco, dal sig. J. Čorba, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. G. Zavvos e H. Støvlbæk, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 1, lett. a), 3 e 4 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE (GU L 209, pag. 25), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 14 maggio 2001, 2001/19/CE (GU L 206, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 92/51»). Con essa si chiede se tali disposizioni possano essere invocate al fine di ottenere da uno Stato membro il riconoscimento di diplomi rilasciati, a seguito di studi compiuti sul territorio di quest'ultimo, dalle autorità di un altro Stato membro.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Chatzithanasis e l'Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis (Ministro della Sanità e della Solidarietà sociale, precedentemente denominato «Ministro della Sanità e della Previdenza») nonché l'Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (Ente per l'istruzione e la formazione professionale; in prosieguo: l'«OEEK»), in merito al rigetto da parte del Symvoulio Epangelmatikis Anagnorisis Titlon Ekpaidefsis kai Katartisis (Consiglio per il riconoscimento dell'equipollenza dei titoli di istruzione e formazione; in prosieguo: il «Seatek») della domanda presentata dal sig. Chatzithanasis per essere abilitato all'esercizio della professione di ottico in Grecia.

3 Il sig. Chatzithanasis aveva presentato tale domanda valendosi di un diploma di ottico rilasciata dall'Istituto regionale di studi ottici e optometrici di Vinci (Italia), istituto di cui trattasi parimenti nella sentenza pronunciata in data odierna nella causa C-84/07, Commissione/Grecia. La principale questione di diritto posta nel presente procedi-

mento è inoltre analoga, per quanto riguarda la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16), come modificata dalla direttiva 2001/19 (in prosieguo: la «direttiva 89/48»), a quella sollevata nella causa all'origine della sentenza 23 ottobre 2008, causa C-274/05, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-7969).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

4 La direttiva 92/51 istituisce un sistema generale complementare di riconoscimento della formazione professionale, relativo ai gradi di formazione che non sono stati previsti dal sistema generale iniziale, istituito dalla direttiva 89/48, la cui applicazione è limitata alle formazioni di grado superiore. In sostanza, la direttiva 92/51 comprende le qualifiche acquisite al termine di formazioni della durata da uno a tre anni e la direttiva 89/48 riguarda quelle che necessitano di studi di una durata di tre anni o più.

5 Ai sensi del quinto 'considerando' della direttiva 92/51, tale sistema generale complementare è basato sugli stessi principi e contiene, mutatis mutandis, le stesse norme del sistema generale iniziale.

6 L'art. 1, lett. a), della direttiva 92/51 dispone quanto segue:

«Ai sensi della presente direttiva si intende:

a) per «diploma», qualsiasi titolo di formazione o qualsiasi insieme di tali titoli:

— che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di quest'ultimo,

— da cui risulti che il titolare ha seguito con successo:

i) un ciclo di studi postsecondari diverso da quello di cui al secondo trattino dell'articolo 1, lettera a) della direttiva 89/48/CEE, della durata di almeno un anno oppure di durata equivalente a tempo parziale, per il quale in generale una delle condizioni di accesso è, di norma, quella di aver portato a termine il ciclo di studi secondari richiesto per accedere all'insegnamento universitario o superiore, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre a questo ciclo di studi postsecondari,

ii) oppure uno dei cicli di formazione che figurano all'allegato C

e

— dal quale risulti che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato membro o esercitarla,

quando la formazione sancita da tale titolo è stata acquisita in misura preponderante nella Comunità, o fuori della Comunità in istituti di istruzione che impartiscano una formazione conforme alle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro o quando il titolare ha un'esperienza professionale di tre anni, certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto un titolo di formazione rilasciato in un paese terzo.

È assimilato a un diploma ai sensi del primo comma qualsiasi titolo di formazione o qualsiasi insieme di tali titoli, che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro qualora sancisca una formazione acquisita nella Comunità e riconosciuta da un'autorità competente in uno Stato membro come formazione di livello equivalente e qualora esso conferisca gli stessi diritti d'accesso e d'esercizio di una professione regolamentata».

7 Al punto 1 dell'allegato C della direttiva 92/51, intitolato «Settore paramedico e sociopedagogico», nell'elenco delle formazioni con struttura particolare contemplate nell'art. 1, lett. a), primo comma, secondo trattino, ii), della direttiva in parola, al secondo trattino della rubrica dedicata alla Repubblica italiana, figura la formazione di ottico.

8 L'art. 2, primo comma, della direttiva 92/51 così dispone:

«La presente direttiva si applica a qualunque cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato, una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante».

9 L'art. 3 della direttiva 92/51 impone un obbligo generale di riconoscimento dei diplomi rilasciati dalle autorità competenti in un altro Stato membro. Esso dispone che uno Stato membro ospitante che regolamenta l'accesso ad una professione non può rifiutare ad un cittadino di uno Stato membro l'accesso a tale professione per mancanza di qualifiche, in particolare se il richiedente possiede un diploma prescritto da un altro Stato membro per accedere a questa stessa professione sul suo territorio.

10 L'art. 4 della direttiva 92/51 prende in considerazione il fatto che tra le formazioni richieste nei vari Stati membri per l'accesso alla medesima professione regolamentata possono esistere notevoli differenze. Tale disposizione consente allo Stato membro ospitante di esigere dal richiedente di dimostrare di possedere un'esperienza professionale di una determinata durata o di sottoporsi a «misure di compensazione», ovverosia un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, qualora esista una differenza sostanziale, dal punto di vista della durata o del contenuto, tra la formazione di cui dà prova il richiedente e quella normalmente richiesta nello Stato membro ospitante.

La normativa nazionale

11 In forza dell'art. 16 della sua Costituzione, la Repubblica ellenica riserva esclusivamente ad istituti pubblici la facoltà di impartire l'insegnamento universitario e superiore.

12 A giudizio del Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato), detta disposizione non significa tuttavia che l'istruzione debba essere assicurata esclusivamente dallo Stato. Sebbene la Costituzione non preveda per i privati un diritto soggettivo di creare istituti di formazione professionale, essa tuttavia non vieta loro di creare istituti che impartiscono una formazione di tale tipo. Pertanto, la Costituzione ha assegnato al legislatore il compito di regolare la questione della creazione di istituti di tale categoria da parte dei privati, lasciandogli la facoltà di consentire o di vietare la creazione di tali istituti.

13 Esistono altresì dei «laboratori di liberi studi» («Ergastiria Eleftheron Spoudon») di diritto privato, la cui istituzione e il cui funzionamento sono disciplinati dal decreto legislativo 9 ottobre 1935, n. 9, che modifica e integra le disposizioni relative alla formazione professionale (FEK A' 451), nonché dalla legge 1966/1991, recante segnatamente norme relative al trasferimento di studenti degli istituti di insegnamento superiore (AEI) e di allievi degli istituti di istruzione tecnica (TEI) (FEK A' 147/26.9.1991). Ai sensi della normativa greca, tali strutture non costituiscono istituti di istruzione e non impartiscono alcuna formazione professionale riconosciuta di qualsivoglia grado. Esse permettono agli studenti che le frequentano di seguire studi sanciti da attestati privi di qualsiasi valore ufficiale.

14 In Grecia, la professione di ottico è regolamentata. Conformemente alle disposizioni di cui al decreto presidenziale 83/1989, relativo ai diritti professionali dei diplomati delle sezioni […] e) ottica delle scuole per le professioni sanitarie e di previdenza degli istituti di istruzione tecnica (TEI) (FEK A' 37/7.2.1989) nonché a quelle della legge 971/1979 relativa all'esercizio della professione di ottico e ai punti vendita di articoli ottici (FEK A' 223/22.9.1979), l'accesso a tale professione è subordinato al possesso del diploma della sezione «ottica» di un istituto di istruzione tecnica, vale a dire di un diploma quale definito nella direttiva 89/48.

15 Il decreto presidenziale 231/1998 relativo al secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale (FEK A' 178/29.7.1998) mira a recepire nell'ordinamento giuridico greco la direttiva 92/51.

16 In forza dell'art. 13 di tale decreto presidenziale, l'autorità competente a ricevere le domande degli interessati e ad adottare le decisioni relative al riconoscimento di una formazione professionale è il ministero competente ratione materiae per l'abilitazione all'esercizio di una professione regolamentata.

17 L'art. 14, n. 1, del citato decreto presidenziale prevede, in seno all'OEEK, la creazione del Seatek. Quest'ultimo è incaricato di esaminare i fascicoli di ogni richiedente, sulla base di una relazione del ministero competente ratione materiae, e di pronunciarsi, con una decisione indirizzata a questo ministero, sulla questione se ricorrano i presupposti per il riconoscimento, a fini professionali, dell'equipollenza della formazione interessata. Nell'ambito del rilascio dell'abilitazione all'esercizio di una professione regolamentata, il ministero competente è vincolato a tale decisione.

Causa principale e questione pregiudiziale

18 Negli anni accademici 1997/1998 e 1998/1999, il sig. Chatzithanasis ha seguito un ciclo biennale di studi d'ottico attestati da un diploma dell'Istituto regionale di studi ottici e optometrici di Vinci. Tale titolo lo abilita ad esercitare la professione di ottico in Italia.

19 Nel corso dell'anno accademico 1999/2000, il sig. Chatzithanasis ha inoltre seguito un ciclo annuale di studi di optometria, sancito da un titolo di studio rilasciato dallo stesso istituto di istruzione.

20 Il sig. Chatzithanasis ha seguito entrambi i suddetti cicli di studi non presso la sede dell'Istituto regionale di studi ottici e optometrici di Vinci in Italia, bensì in Grecia presso il laboratorio di liberi studi Optometriki AE con sede in Metamorfosi.

21 L'interessato si è tuttavia recato alla sede dell'istituto d'istruzione italiano per seguirvi un ciclo di approfondimento della durata di 300 ore e per partecipare agli esami, al fine di conseguire l'abilitazione all'esercizio della summenzionata professione di ottico.

22 Il sig. Chatzithanasis non ha esercitato la professione di ottico in Italia. Desiderando esercitare tale professione in Grecia, il 22 febbraio 2002 ha presentato una domanda di riconoscimento dell'equipollenza del suo diploma italiano di ottico al Ministro della Sanità e della Previdenza.

23 Tale ministero ha presentato una relazione che accoglie favorevolmente la domanda del sig. Chatzithanasis, con riserva delle misure di compensazione giustificate dalle differenze sostanziali esistenti tra le formazioni di ottico seguite in Grecia e quelle impartite in Italia. Detto ministero ha trasmesso all'OEEK la sua relazione corredata del fascicolo relativo alla domanda presentata dal sig. Chatzithanasis.

24 In seno all'OEEK, in data 23 aprile 2003, il Seatek ha adottato la decisione n. 16, che ha respinto la domanda del sig. Chatzithanasis. Tale rigetto è stato motivato sostanzialmente dal fatto che il diploma di cui si avvale l'interessato è stato rilasciato in esito a studi effettuati in misura preponderante in un laboratorio di liberi studi con sede in Grecia e che non è riconosciuto come istituto di istruzione dalla normativa greca.

25 Con ricorso proposto il 5 febbraio 2004 dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias, il sig. Chatzithanasis ha chiesto l'annullamento di tale decisione del Seatek.

26 Secondo l'opinione maggioritaria in seno al Symvoulio tis Epikrateias, le condizioni alle quali la direttiva 92/51 subordina il riconoscimento dei diplomi nel caso di specie sono soddisfatte e, con riserva delle misure di compensazione, il Seatek non era legittimato a respingere la domanda del sig. Chatzithanasis.

27 Per contro, secondo un'opinione minoritaria, da un lato, sussistono dubbi sulla questione se il diploma di cui il sig. Chatzithanasis è titolare possa essere considerato un «diploma» a norma dell'art. 1, lett. a), della direttiva 92/51 e, dall'altro, poiché, in forza degli artt. 149 CE e 150 CE, il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione nonché il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale rientrano esclusivamente nella competenza degli Stati membri, la Repubblica ellenica non è tenuta a riconoscere gli attestati di studi rilasciati al termine di studi effettuati presso laboratori di liberi studi non ufficialmente riconosciuti.

28 In questo contesto, il Symvoulio tis Epikrateias ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, allorché il cittadino di uno Stato membro, facendo valere un titolo rientrante, a suo avviso, nell'ambito di applicazione della direttiva 92/51 (…), chiede alle competenti autorità dello Stato membro ospitante di consentirgli di accedere a una professione regolamentata in tale Stato o di esercitarla, tali autorità siano legittimate, ai sensi degli artt. 1, 2, 3 e 4 della direttiva in parola, interpretati alla luce degli artt. 149 [CE] e 150 [CE], a respingere la domanda dell'interessato (così escludendo assolutamente che egli possa accedere alla professione citata o esercitarla nello Stato membro ospitante), con la sola motivazione che il titolo controverso è stato certamente rilasciato da un'autorità dello Stato membro di provenienza, ma a seguito di studi compiuti in misura preponderante nello Stato membro ospitante, presso un istituto che, pur operando liberamente in detto Stato, non vi è riconosciuto come istituto di istruzione in forza di una disposizione generale della normativa nazionale».

Sulla questione pregiudiziale

29 Con la presente questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se le autorità competenti di uno Stato membro ospitante siano tenute, in forza dell'art. 3 della direttiva 92/51, e fatta salva l'applicazione dell'art. 4 della medesima direttiva, a riconoscere un diploma rilasciato da un'autorità competente in un altro Stato membro, anche nel caso in cui questo diploma attesta una formazione conseguita, in tutto o in parte, presso un istituto stabilito nello Stato membro ospitante che, secondo la normativa di quest'ultimo Stato, non è riconosciuto come istituto d'istruzione.

30 A tal riguardo va rilevato che, in merito alla direttiva 89/48, è stato statuito, da una parte, che essa non contiene alcuna limitazione per quanto riguarda lo Stato membro in cui un richiedente deve aver acquisito le sue qualifiche professionali e, dall'altra, che spetta alle sole autorità competenti che rilasciano diplomi che danno accesso a una professione regolamentata verificare, alla luce delle norme applicabili nel contesto del loro sistema di formazione professionale, se siano soddisfatti i requisiti per il loro rilascio, segnatamente quelli relativi all'istituto di istruzione in cui il titolare ha compiuto la propria formazione (v., in tal senso, sentenza 23 ottobre 2008, Commissione/Grecia, cit., punti 28, 31 e 32).

31 Dalla giurisprudenza emerge parimenti che siffatta interpretazione della direttiva 89/48 non rimette in questione la competenza della Repubblica ellenica in ordine al contenuto dell'insegnamento e all'organizzazione del sistema d'istruzione, dal momento che, sotto il profilo della direttiva 89/48, il diploma di cui trattasi non rientra nel sistema d'istruzione greco bensì nel sistema d'istruzione dello Stato membro da cui dipende l'autorità competente che ha rilasciato detto diploma. Di conseguenza, spetta a quest'ultima autorità garantire la qualità delle formazioni di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza 23 ottobre 2008, Commissione/Grecia, cit., punti 36 e 40).

32 Inoltre, come la Corte ha dichiarato, il fatto che un cittadino di uno Stato membro che desideri esercitare una professione regolamentata scelga d'accedervi nello Stato membro di sua preferenza non può costituire, di per sé, un abuso del sistema generale di riconoscimento istituito dalla direttiva 89/48 e il diritto dei cittadini di uno Stato membro di scegliere lo Stato membro nel quale desiderano acquisire le loro qualifiche professionali è inerente all'esercizio, in un mercato unico, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato CE (v. sentenza 23 ottobre 2008, causa C-286/06, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-8025, punto 72).

33 Atteso che le disposizioni pertinenti della direttiva 92/51 sono sostanzialmente identiche a quelle della direttiva 89/48 e che, a termini del quinto 'considerando' della direttiva 92/51, il sistema complementare posto in essere da quest'ultima è espressamente basato sugli stessi principi e contiene, mutatis mutandis, le stesse norme del sistema generale iniziale delineato dalla direttiva 89/48, lo stesso ragionamento può essere seguito per quanto attiene alla direttiva 92/51.

34 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la questione sollevata va risolta nel senso che gli artt. 1, lett. a), 3 e 4 della direttiva 92/51 devono essere interpretati nel senso che le competenti autorità di uno Stato membro ospitante sono tenute, in forza dell'art. 3 di tale direttiva, e fatta salva l'applicazione dell'art. 4 della medesima, a riconoscere un diploma rilasciato da un'autorità competente in un altro Stato membro, anche nel caso in cui tale diploma attesti una formazione acquisita, in tutto o in parte, presso un istituto sito nello Stato membro ospitante che, secondo la normativa di quest'ultimo Stato, non è riconosciuto come istituto d'istruzione.

Sulle spese

35 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

Gli artt. 1, lett. a), 3 e 4 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 14 maggio 2001, 2001/19/CE, devono essere interpretati nel senso che le competenti autorità di uno Stato membro ospitante sono tenute, in forza dell'art. 3 di tale direttiva, e fatta salva l'applicazione dell'art. 4 della medesima, a riconoscere un diploma rilasciato da un'autorità competente in un altro Stato membro, anche nel caso in cui tale diploma attesti una formazione acquisita, in tutto o in parte, presso un istituto sito nello Stato membro ospitante che, secondo la normativa di quest'ultimo Stato, non è riconosciuto come istituto d'istruzione.

Firme