

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

27 giugno 2013 (\*)

«Riconoscimento di diplomi e di titoli – Direttiva 2005/36/CE – Professione di fisioterapista – Riconoscimento parziale e limitato delle qualifiche professionali – Articolo 49 TFUE»

Nella causa C-575/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Symvoulío tis Epikrateias (Grecia), con decisione del 10 novembre 2011, pervenuta in cancelleria il 16 novembre 2011, nel procedimento

**Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos**

contro

**Ypourgos Ygeias kai Pronoias,**

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Tizzano, presidente di sezione, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits (relatore) e J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 febbraio 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per E.-T. Nasiopoulos, da A. N. Dendrinou, dikigoros;
- per il governo ellenico, da E. Skandalou, Z. Chatzipavlou e I. Bakopoulos, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek e D. Hadroušek, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da J. Möller, in qualità di agente;
- per il governo francese, da G. de Bergues, N. Rouam e F. Gloaguen, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- per il governo austriaco, da A. Posch, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e M. Szpunar, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da H. Tserépa-Lacombe 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 dell'articolo 49 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra il sig. Nasiopoulos e l'Ypourgos Ygeias kai Pronoias (Ministro della Sanità e della Previdenza) in merito alla domanda del sig. Nasiopoulos, cittadino greco, di autorizzazione all'accesso alla professione di fisioterapista in Grecia, forte di una qualifica professionale conseguita in Germania.

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto dell'Unione*

- 3 La direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22), che sostituisce i diversi sistemi di riconoscimento abrogati a decorrere dal 20 ottobre 2007, segnatamente la direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, 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), e la direttiva 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva [89/48] (GU L 209, pag. 25), senza modificarne il meccanismo, prevede al suo articolo 1 quanto segue:

«La presente direttiva fissa le regole con cui uno Stato membro (Stato membro ospitante), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, accetta come condizione sufficiente per l'accesso alla professione e il suo esercizio le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (Stati membri d'origine) e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare la stessa professione».

- 4 L'articolo 4 di detta direttiva enuncia gli effetti del riconoscimento:

«1. Il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla con gli stessi diritti dei cittadini.

2. Ai fini della presente direttiva, la professione che l'interessato eserciterà nello Stato membro ospitante sarà quella per la quale è qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività coperte sono simili».

- 5 L'articolo 11 della medesima direttiva descrive i livelli di qualifica come segue:

«(...)

un attestato di competenza rilasciato da un'autorità competente dello Stato membro d'origine designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro (...)

(...)

b) un certificato che attesta il compimento di un ciclo di studi secondari,

(...)

(...)

d) un diploma che attesta il compimento di una formazione a livello di insegnamento post-secondario di una durata minima di tre e non superiore a quattro anni o di una durata equivalente a tempo parziale, impartita presso un'università o un istituto d'insegnamento superiore o un altro istituto che impartisce una formazione di livello equivalente, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari;

e) un diploma attestante che il titolare ha completato un ciclo di studi post-secondari della durata di almeno quattro anni, o di una durata equivalente a tempo parziale, presso un'università o un istituto d'insegnamento superiore ovvero un altro istituto di livello equivalente e, se del caso, che ha completato con successo la formazione professionale richiesta in aggiunta al ciclo di studi post-secondari».

6 L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2005/36 stabilisce le condizioni del riconoscimento:

«1. Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio è subordinato al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio, da un altro Stato membro.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione devono soddisfare le seguenti condizioni:

essere stati rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro, designata ai sensi delle norme legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato;

attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente inferiore a quello richiesto nello Stato membro ospitante, come descritto all'articolo 11».

7 L'articolo 14 di detta direttiva tratta dei provvedimenti di compensazione:

«1. L'articolo 13 non impedisce allo Stato membro ospitante di esigere dal richiedente, in uno dei seguenti casi, un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o una prova attitudinale (...)

(...)

4. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1 [...], per "materie sostanzialmente diverse" si intendono materie la cui conoscenza è essenziale all'esercizio della professione e la cui durata o contenuto sono, nella formazione dello Stato membro ospitante, molto diverse rispetto alla formazione ricevuta dal migrante.

5. Il paragrafo 1 si applica rispettando il principio di proporzionalità. In particolare, se lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, deve innanzitutto verificare se le conoscenze acquisite da esso nel corso della sua esperienza professionale in uno Stato membro o in un paese terzo possono colmare la differenza sostanziale di cui al paragrafo 4, o parte di essa».

#### *Il diritto ellenico*

- 8 Secondo il decreto presidenziale n. 90/1995, intitolato «Diritti professionali dei possessori di un diploma di istruzione tecnica conseguito presso il dipartimento di fisioterapia dell'Istituto delle professioni sanitarie e di previdenza», la professione di fisioterapista è una professione regolamentata il cui esercizio è subordinato al possesso di un diploma di detto Istituto, un istituto del medesimo livello di formazione (superiore) delle università e degli istituti di insegnamento superiore, rilasciato a seguito di un ciclo di studi della durata minima di tre anni.
- 9 Pertanto, per accordare l'accesso alla professione di fisioterapista a una persona che abbia conseguito un titolo professionale in un altro Stato membro, l'autorità competente deve accertarsi che tale titolo costituisca non soltanto un attestato di competenza o un certificato ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2005/36, ma anche un diploma.

#### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 10 Il sig. Nasiopoulos è un cittadino greco in possesso di un diploma di maturità presso un liceo ellenico. Dopo aver seguito, in Germania, una formazione di massaggiatore-idroterapista («Masseur und medizinischer Bademeister») della durata di due anni e mezzo comprendente un insegnamento teorico e un tirocinio, egli ha conseguito il titolo necessario per essere autorizzato a esercitare tale professione. La formazione di massaggiatore-idroterapista è, in Germania, di istruzione professionale di livello medio (secondario).
- 11 Forte delle qualifiche professionali conseguite in Germania, il ricorrente ha depositato, presso il Ministero greco della Sanità, una domanda di riconoscimento del diritto di accedere alla professione di fisioterapista, la più affine, in Grecia, a quella di massaggiatore-idroterapista.
- 12 Detta richiesta è stata respinta. Da un lato, la professione di «massaggiatore-idroterapista» non sarebbe regolamentata in Grecia. Dall'altro, il ricorrente non potrebbe esercitare la professione di fisioterapista giacché possiede solo un certificato attestante una formazione della durata di due anni e mezzo, mentre in Grecia per accedere alla professione di fisioterapista è richiesto il possesso di un diploma di istruzione superiore rilasciato a compimento di un ciclo di studi della durata di almeno tre anni.
- 13 Il sig. Nasiopoulos ha proposto ricorso contro tale decisione presso il Symvoulío tis Epikratias [Consiglio di Stato] facendo valere che quest'ultima disattendeva il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali dell'Unione europea e violava il suo diritto al libero stabilimento quale previsto all'articolo 49 TFUE.
- 14 Secondo il giudice del rinvio, la decisione delle autorità elleniche di non accordare al ricorrente neanche un accesso parziale alla professione regolamentata di fisioterapista in Grecia, perché potesse esercitare in tale paese quella parte delle attività professionali dei fisioterapisti (massoterapia e idroterapia) che è legittimato ad esercitare in Germania, ben può essere revocata in dubbio, segnatamente alla luce della giurisprudenza della Corte

(sentenza del 19 gennaio 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, C-330/03, Racc. pag. I-801).

- 15 Il Symvoulio tis Epikrateias ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, ai sensi dell'articolo [49 TFUE] e tenuto conto del principio di proporzionalità, l'intento di garantire la prestazione di servizi sanitari di livello elevato sia sufficiente a giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento risultante dal sistema delle disposizioni vigenti in un determinato Stato membro (Stato membro ospitante), le quali:

- a) consentano l'esercizio di talune attività professionali esclusivamente a coloro che hanno il diritto di esercitare la professione regolamentata di fisioterapista in tale Stato membro;
- b) escludano la possibilità di un accesso parziale a tale professione e
- c) comportino, di conseguenza, per il cittadino dello Stato membro ospitante – che abbia ottenuto in un altro Stato membro (Stato membro di provenienza) un titolo che gli consente di esercitare una professione regolamentata in quest'ultimo Stato membro connessa con la prestazione di servizi sanitari (titolo che però, a causa della mancata sussistenza delle condizioni della direttiva [...], non gli consente di esercitare la professione di fisioterapista nello Stato membro ospitante) – l'assoluta impossibilità di esercitare nello Stato membro ospitante, mediante un accesso parziale alla professione di fisioterapista, anche soltanto talune delle attività riconducibili alla suddetta professione, ossia quelle che l'interessato ha il diritto di esercitare nello Stato membro di provenienza».

### **Sulla questione pregiudiziale**

- 16 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 49 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che nega l'accesso parziale alla professione di fisioterapista, regolamentata nello Stato membro ospitante, a un cittadino di questo stesso Stato che abbia conseguito in un altro Stato membro un titolo, come quello di massaggiatore-idroterapista, che gli consente di esercitare, in tale secondo Stato membro, una parte delle attività comprese nella professione di fisioterapista.
- 17 Occorre analizzare tale questione alla luce dei principi emersi dalla citata sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, che aveva ad oggetto il riconoscimento parziale delle qualifiche professionali.
- 18 In detta sentenza la Corte ha esaminato la questione se l'articolo 49 TFUE osti a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante escludano la possibilità di un accesso parziale a una professione regolamentata, limitato allo svolgimento di una o più attività riconducibili a tale professione.
- 19 A tale proposito la Corte ha ricordato che, ai sensi dell'articolo 49, secondo comma, TFUE, l'esercizio della libertà di stabilimento è subordinato alle condizioni definite dalla legislazione del paese ospitante per i propri cittadini. Ne consegue che, qualora l'accesso a un'attività specifica o l'esercizio della stessa sia subordinato nello Stato membro ospitante ad una determinata disciplina, il cittadino di un altro Stato membro che intenda esercitare tale attività deve, di regola, soddisfare i requisiti fissati da tale normativa (sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, Racc. pag. I-4165, punto 36).

- 20 Le condizioni di accesso alla professione di fisioterapista non sono state oggetto, a tutt'oggi, di un'armonizzazione a livello dell'Unione. Pertanto, gli Stati membri restano competenti a definire i citati requisiti, visto che la direttiva 2005/36 non limita la loro competenza sul punto. Ciò non toglie che gli Stati membri debbono esercitare i loro poteri in tale settore nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v. sentenze del 1° febbraio 2001, *Mac Quen e a.*, C-108/96, Racc. pag. I-837, punti 24 e 25, e *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, cit., punti 28 e 29).
- 21 Di conseguenza, una disposizione dello Stato membro ospitante che escluda qualsivoglia accesso parziale a una professione regolamentata e, pertanto, sia in grado di ostacolare o di rendere meno attraente l'esercizio della libertà di stabilimento può essere giustificata solo se, segnatamente, risponde a ragioni imperative di pubblico interesse e non eccede quanto necessario alla realizzazione dell'obiettivo perseguito.
- 22 Ebbene, quanto all'obiettivo di una disposizione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, le ragioni imperative di pubblico interesse evocate dai governi che hanno presentato osservazioni sono, da un lato, la protezione dei consumatori e, dall'altro, la tutela della salute.
- 23 Riguardo alla protezione dei consumatori si deve rilevare che, certamente, un riconoscimento parziale delle qualifiche professionali può avere, in linea di principio, l'effetto di suddividere le professioni regolamentate all'interno di un determinato Stato membro in diverse attività e comportare così, in sostanza, il rischio di indurre in errore i destinatari dei servizi prestati dai professionisti stabiliti in tale Stato membro quanto all'estensione delle qualifiche associate alla professione di fisioterapista.
- 24 Tuttavia, il diniego di accesso anche solo parziale alla professione di fisioterapista eccede quanto necessario alla realizzazione dell'obiettivo di protezione dei consumatori.
- 25 Infatti, come la Corte ha già rilevato nella citata sentenza *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, il legittimo obiettivo della protezione dei consumatori può essere conseguito attraverso mezzi meno restrittivi del diniego assoluto di accesso anche solo parziale a una professione, come l'obbligo per l'interessato di utilizzare il titolo professionale del paese di provenienza o il titolo di studio sia nella lingua in cui è stato ottenuto e nella forma originale che nella lingua ufficiale dello Stato membro ospitante (v., *mutatis mutandis*, sentenza *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, cit., punto 38).
- 26 Quanto alla tutela della salute, il governo ceco osserva che le professioni sanitarie rientrano in un settore particolarmente sensibile, mentre il governo francese si dichiara del parere che tali professioni siano specifiche e non possano essere assimilate alle altre professioni regolamentate. Tale approccio è condiviso, tra gli altri, dal governo italiano, secondo il quale non è possibile individuare attività professionali separabili dall'insieme delle attività oggetto della professione sanitaria senza compromettere la tutela della salute, il livello delle prestazioni e l'affidamento riposto dagli utenti nel corrispondente titolo di studio.
- 27 Al riguardo si deve constatare che, indubbiamente, la salute pubblica, di cui peraltro all'articolo 52 TFUE, richiede, nel valutare le misure nazionali volte a tutelarla, una vigilanza particolare. Pertanto, come rileva il governo francese, la mera circostanza che uno Stato membro abbia scelto un sistema di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro non può incidere sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni adottate in materia (v., in particolare, sentenze *Mac Quen e a.*, cit., punti 33 e 34; dell'11 luglio 2002, *Gräbner*, C-294/00, Racc. pag. I-6515, punti 46 et 47, nonché dell'11 settembre 2008, *Commissione/Germania*, C-141/07, Racc. pag. I-6935, punto 51).

- 28 Nondimeno, in primo luogo, è inevitabile constatare che la professione di fisioterapista, pertanto quella di massaggiatore di qualunque tipo, rientra non nel settore delle professioni mediche propriamente dette, ma in quello paramedico. Tale settore, che comprende un'ampia gamma di attività di natura eterogenea, non può per definitionem non rientrare nel sistema di mutuo riconoscimento delle professioni regolamentate quale stabilito dal diritto dell'Unione.
- 29 In secondo luogo, occorre rilevare che il destinatario dei servizi di un massaggiatore-idroterapista gode de facto della vigilanza particolare che s'impone rispetto alla tutela della salute. Infatti, come puntualizzato in particolare dal governo ellenico nel corso dell'udienza, le prestazioni di servizi di un massaggiatore-idroterapista consistono solo nell'attuazione di una terapia che è prescritta al paziente non dal massaggiatore medesimo, bensì da un medico. È al medico che il paziente si rivolge in prima battuta ed è il medico che, nel prosieguo, darà al massaggiatore istruzioni sull'esecuzione pratica del trattamento. È per questo che il massaggiatore-idroterapista non è scelto direttamente dal paziente né agisce su istruzione del medesimo, ma è designato da e agisce in stretto collegamento con un esercente la professione medica, in un rapporto di dipendenza e collaborazione.
- 30 Discende da quanto sopra che il diniego di accesso anche solo parziale alla professione di fisioterapista eccede non soltanto quanto necessario per raggiungere l'obiettivo della protezione dei consumatori, ma anche quanto richiesto per tutelare la salute; nondimeno, occorre distinguere le due eventualità seguenti.
- 31 La prima eventualità è data dai casi in cui il livello di somiglianza delle due professioni, nello Stato membro di provenienza e in quello ospitante, è tale che esse possono essere considerate «comparabili» e, in sostanza, «stessa professione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2005/36. In casi del genere, le lacune nella formazione del richiedente rispetto alla formazione necessaria nello Stato membro ospitante possono essere efficacemente colmate con l'applicazione dei provvedimenti di compensazione previsti all'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, assicurando in tal modo una completa integrazione dell'interessato nel sistema professionale dello Stato membro ospitante (v. sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punto 34). Di conseguenza, in casi simili, l'articolo 49 TFUE non è violato quando lo Stato membro ospitante non accorda l'accesso parziale a una professione.
- 32 La seconda eventualità, invece, è data dai casi non contemplati dalla direttiva 2005/36, quando le differenze negli ambiti di attività sono così rilevanti che sarebbe in realtà necessario per l'interessato seguire una formazione completa per svolgere, in un altro Stato membro, le attività per le quali è qualificato. Ebbene, ciò rappresenta un elemento in grado, obiettivamente, di spingere l'interessato a non svolgere tali attività nello Stato membro ospitante (v. sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punto 35). In tali casi, l'articolo 49 TFUE può risultare violato.
- 33 Al riguardo, la Corte ha rilevato, da un lato, che spetta alle competenti autorità nazionali, soprattutto giurisdizionali, dello Stato membro ospitante determinare in quale misura, in ogni caso concreto, il contenuto della formazione seguita dall'interessato sia differente da quello richiesto in tale Stato (v. sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punto 36).
- 34 Dall'altro lato, la Corte ha precisato pure che uno dei criteri decisivi che le autorità nazionali devono esaminare anzitutto è se l'attività professionale che l'interessato intende svolgere nello Stato membro ospitante sia o meno oggettivamente separabile dall'insieme delle attività riconducibili alla professione corrispondente in tale Stato; indicativo, al riguardo, è se tale attività possa essere esercitata in forma indipendente o autonoma nello Stato membro in

cui la qualifica professionale in questione è stata ottenuta. In caso affermativo, si deve concludere che l'effetto dissuasivo derivante dall'esclusione di qualunque possibilità di riconoscimento parziale del titolo professionale in questione è troppo rilevante perché sia bilanciato dal timore di un pregiudizio per i diritti dei destinatari dei servizi (v. sentenza Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cit., punti 37 e 38).

- 35 Tutto ciò considerato, si deve rispondere alla questione sollevata che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che nega l'accesso parziale alla professione di fisioterapista, regolamentata nello Stato membro ospitante, a un cittadino di questo stesso Stato il quale abbia conseguito in un altro Stato membro un titolo, come quello di massaggiatore-idroterapista, che gli consente di esercitare, in tale secondo Stato membro, una parte delle attività riconducibili alla professione di fisioterapista, quando le differenze tra gli ambiti di attività siano così rilevanti che sarebbe in realtà necessario seguire una formazione completa per accedere alla professione di fisioterapista. Spetta al giudice nazionale stabilire se tale ipotesi ricorra nel caso di specie.

### **Sulle spese**

- 36 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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 (Prima Sezione) dichiara:

**L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che nega l'accesso parziale alla professione di fisioterapista, regolamentata nello Stato membro ospitante, a un cittadino di questo stesso Stato il quale abbia conseguito in un altro Stato membro un titolo, come quello di massaggiatore-idroterapista, che gli consente di esercitare, in tale secondo Stato membro, una parte delle attività riconducibili alla professione di fisioterapista, quando le differenze tra gli ambiti di attività siano così rilevanti che sarebbe in realtà necessario seguire una formazione completa per accedere alla professione di fisioterapista. Spetta al giudice nazionale stabilire se tale ipotesi ricorra nel caso di specie.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il greco.