



PROGRAMA DE DOCTORADO INTERUNIVERSITARIO EN ESTUDIOS MIGRATORIOS  
INSTITUTO DE MIGRACIONES  
UNIVERSIDAD DE GRANADA, UNIVERSIDAD DE JAÉN Y  
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

**TESIS DOCTORAL**

**L'EFFICACIA PROFESSIONALE IN ITALIA DEI TITOLI DI STUDIO  
EUROPEI**

**LA EFICACIA PROFESIONAL EN ITALIA DE LOS TÍTULOS DE  
ESTUDIO EUROPEOS**

AUTORA

**ROSARIA LANFRANCA**

DIRECTORA

**NURIA MARCHAL ESCALONA**

GRANADA, 2022

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Rosaria Lanfranca  
ISBN: 978-84-1117-608-8  
URI: <https://hdl.handle.net/10481/79142>



*Dedico questo mio lavoro  
ai miei grandi amori, Andrea e Pier Mario;*

*alla Prof.ssa Nuria Marchal Escalona,  
direttrice di questa tesi dottorale,  
che, con grande competenza e professionalità,  
ha saputo guidarmi in questo percorso di studio,  
mostrando sempre disponibilità, comprensione e attenzione.*

**L'EFFICACIA PROFESSIONALE IN ITALIA DEI TITOLI DI STUDIO  
EUROPEI**

**LA EFICACIA PROFESIONAL EN ITALIA DE LOS TÍTULOS DE  
ESTUDIO EUROPEOS**

**INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>17</b>
---------------------	-----------

**CAPITOLO PRIMO**

**NOZIONI PRELIMINARI E FONDAMENTI DEL  
RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI**

<b>I. PRECISAZIONE DELL'ESPRESSIONE "TITOLO DI STUDIO STRANIERO" E SUOI EFFETTI</b>	<b>45</b>
---	-----------

1. Concetto di titolo di studio straniero	45
---	----

2. Effetti dei titoli di studio	46
---------------------------------	----

A) Effetti accademici	48
-----------------------	----

a) Effetti accademici nell'Unione Europea	48
---	----

b) Effetti accademici nel diritto italiano	55
--	----

B) Effetti non accademici	62
---------------------------	----

C) Effetti professionali	69
--------------------------	----

<b>II. I PRESUPPOSTI DEL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI NELL'UNIONE EUROPEA</b>	<b>76</b>
--	-----------

1. Introduzione	76
2. Cittadinanza dell'Unione Europea e libertà di circolazione del cittadino dell'Unione	78
3. Principi di uguaglianza, equivalenza e non discriminazione	83
4. La libertà di circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi	90
A) Come vengono garantite la libertà di stabilimento dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi in Europa	90
B) Il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi e loro limitazioni: restrizioni discriminatorie e restrizioni non discriminatorie. Principi di necessità e proporzionalità	102
<b>III. IL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO</b>	115
1. Avvento e prolegomeni del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione Europea: il concetto di mutuo riconoscimento	115
2. Regole e procedimenti del mutuo riconoscimento	123
3. Il principio del mutuo riconoscimento applicato al settore della formazione professionale. La Direttiva 88/48/CEE istitutiva del sistema generale	125
A) Nozioni generali	125
B) La comparabilità dei titoli quale conseguenza del principio di reciproca fiducia tra Stati membri	129
<b>IV. IL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA</b>	136
1. Aspetti generali	136
2. Il requisito della conoscenza linguistica	153

## **CAPITOLO SECONDO**

### **IL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI NEL DIRITTO DERIVATO**

<b>I. LE PRIME DIRETTIVE SUL RICONOSCIMENTO DELLE</b>	<b>157</b>
<b>QUALIFICHE PROFESSIONALI</b>	
1. Introduzione	157
2. Le direttive transitorie di liberalizzazione sulle attività commerciali industriali e artigianali	164
3. Le direttive settoriali: l'armonizzazione della professione. Il riconoscimento automatico dei titoli	168
4. Il sistema generale di riconoscimento dei titoli senza previa armonizzazione	176
5. Le prime direttive sul riconoscimento relative alla qualifica professionale di avvocato	192
<b>II. LA DIRETTIVA 2005/36/CE RELATIVA AL RICONOSCIMENTO</b>	<b>198</b>
<b>DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI</b>	
1. Dall'esigenza di semplificazione legislativa della Direttiva 2001/19/CE all'emanazione della Direttiva 2005/36/CE	198
2. La Direttiva 2005/36/CE	202
A) Ambito di applicazione	203
B) I regimi di riconoscimento delle qualifiche professionali per stabilirsi in un altro Stato membro	207
a) Il regime generale di riconoscimento di titoli di formazione	207
b) Il regime di riconoscimento basato sull'esperienza professionale	211
c) Il regime di riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione o sistema a riconoscimento automatico	214
C) La procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali	216
D) Il regime del riconoscimento della qualifica professionale per la libera prestazione dei servizi	217
E) Cooperazione amministrativa	223
F) Conoscenze linguistiche	226

### **III. LA NECESSITÀ DI UN ALTRO INTERVENTO LEGISLATIVO IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI: LA DIRETTIVA 2013/55/UE E LE MODIFICHE DA ESSA APPORTATE**

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione   | 227 |
| 2. La Tessera Professionale Europea (TPE) e il sistema informatico IMI  | 233 |
| 3. L'accesso parziale   | 242 |
| 4. Il tirocinio professionale   | 245 |
| 5. I meccanismi di riconoscimento automatico basati sui quadri comuni di<br>formazione e sulle prove di formazione comuni | 247 |
| 6. Le modifiche alla libera prestazione di servizi ed al diritto di stabilimento  | 253 |
| 7. Il nuovo meccanismo d'allerta  | 259 |
| 8. La Cooperazione amministrativa   | 263 |

### **IV. LA DIRETTIVA 2018/958/UE** 267

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Obiettivi e finalità della Direttiva          | 267 |
| 2. Applicazione del principio di proporzionalità | 270 |

## **CAPITOLO TERZO**

### **IL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI EUROPEE NELLA NORMATIVA ITALIANA**

#### **I. LE PRIME NORME ITALIANE SUL RICONOSCIMENTO DEI TITOLI DI STUDIO OTTENUTI IN ALTRO STATO MEMBRO DELL'UNIONE EUROPEA** 275

#### **II. ATTI DI RECEPIMENTO IN ITALIA DELLA NORMATIVA EUROPEA SUL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI** 281

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione: disposizioni europee sull'efficacia professionale in Italia<br>dei titoli di studio conseguiti in altri Stati membri                     | 281 |
| 2. Atti di recepimento in Italia della Direttiva 2005/36/CE e della Direttiva<br>2013/55/UE sul riconoscimento delle qualifiche professionali: il Decreto | 284 |

## Legislativo 206/2007 e il Decreto Legislativo 15/2016

A) Nozioni generali	284
B) Regimi di riconoscimento dei titoli di studio ottenuti in un altro Stato membro per esercitare il diritto di stabilimento in Italia	291
a) I diversi regimi di riconoscimento	291
b) Il regime di riconoscimento automatico	293
a' Medico chirurgo	296
b' Infermiere responsabile dell'assistenza generale	298
c' Odontoiatra	299
d' Veterinario	303
e' Ostetrica	307
f' Farmacista	308
g' Architetto	308
c) Ulteriori disposizioni che regolano il regime del riconoscimento automatico	310
d) Il regime generale di riconoscimento di titoli di formazione	312
e) Il regime di riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale	322
f) Il riconoscimento automatico sulla base dei principi di formazione comuni	324
C) Il Regime di riconoscimento dei titoli di studio ottenuti in un altro Stato membro per esercitare la libera prestazione dei servizi in Italia	327
D) Procedure per il riconoscimento in Italia di una qualifica professionale conseguita in altro Stato membro dell'Unione Europea	330
a) Procedimento di riconoscimento di un titolo di studio europeo per il diritto di stabilimento in Italia	330
a' Introduzione	330
b' La domanda per il riconoscimento	332
c' Peculiarità del regime di mutua fiducia	333
d' I quadri di formazione comune	336

e' L'esperienza professionale	338
f' Il riconoscimento del tirocinio professionale	340
g' Ulteriori disposizioni e misure	341
b) Procedimento di riconoscimento per esercitare la libera prestazione dei servizi in Italia	344
E) Cooperazione tra autorità competenti e punti di informazione	349
a) Autorità competenti	349
b) Organi ausiliari e di riferimento per l'applicazione della Direttiva 2005/36/CE in Italia: il coordinatore nazionale e il punto di contatto	352
F) La Tessera Professionale Europea (TPE) nella normativa italiana	354
a) L'introduzione della Tessera Professionale Europea nella Direttiva 2013/55/UE	354
b) La Tessera Professionale Europea nella normativa italiana: il Decreto Legislativo 15/2016	358
c) Procedura per il rilascio della Tessera Professionale Europea in Italia	360
3. Il recepimento in Italia della Direttiva 2018/958/UE: il Decreto Legislativo 142/2020	371
<b>CONCLUSIONI</b>	376
Bibliografia	392
Normativa	400
Giurisprudenza	416

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	30
---------------------	----

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **NOCIONES PRELIMINARES Y FUNDAMENTOS DEL**

#### **RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES**

<b>I. CONCEPTO Y EFECTOS DE “TÍTULO DE ESTUDIOS</b>	45
---	----

#### **EXTRANJERO” Y SUS EFECTOS**

1. Concepto de título extranjero	45
----------------------------------	----

2. Efectos de las cualificaciones educativas	46
--	----

A) Efectos académicos	48
-----------------------	----

a) Efectos académicos en la Unión Europea	48
---	----

b) Efectos académicos en el derecho italiano	55
--	----

B) Efectos no académicos	62
--------------------------	----

C) Efectos profesionales	69
--------------------------	----

<b>II. LOS PRESUPUESTOS DEL RECONOCIMIENTO DE</b>	76
---	----

#### **CUALIFICACIONES PROFESIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA**

1. Introducción	76
-----------------	----

2. Ciudadanía de la Unión Europea y libre circulación del ciudadano de la Unión	78
---	----

3. Principios de igualdad, equivalencia y no discriminación	83
---	----

4. Libre circulación de los trabajadores, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios	90
---	----

A) ¿Cómo se garantiza la libertad de establecimiento de los trabajadores y la libre prestación de servicios en Europa?	90
--	----

B) La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios y sus limitaciones: restricciones discriminatorias y restricciones no discriminatorias Principios de necesidad y proporcionalidad	102
<b>III. EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO</b>	115
1. Advenimiento y prolegómenos del reconocimiento mutuo en la Unión Europea: el concepto de reconocimiento mutuo	115
2. Normas y procedimientos de reconocimiento mutuo	123
3. El principio de reconocimiento mutuo aplicado al sector de la formación profesional. Directiva 88/48/CEE por la que se establece el régimen general	125
A) Nociones generales	125
B) La comparabilidad de los valores como consecuencia del principio de confianza mutua entre los Estados miembros	129
<b>IV. EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	136
1. Aspectos generales	136
2. La exigencia de conocimientos lingüísticos	153
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>EL RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES EN DERECHO SECUNDARIO</b>	
<b>I. LAS PRIMERAS DIRECTIVAS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES</b>	157
1. Introducción	157
2. Las directivas transitorias de liberalización de las actividades comerciales industriales y artesanales	164
3. Las directivas sectoriales: la armonización de la profesión. Reconocimiento automático de cualificaciones	168
4. El sistema general de reconocimiento de títulos sin armonización previa	176
5. Las primeras directrices sobre el reconocimiento de la cualificación	192

profesional de abogado

**II. DIRECTIVA 2005/36/CE SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES** 198

1. De la Directiva 2001/19/CE a la Directiva 2005/36/CE	198
2. Directiva 2005/36/CE	202
A) Ámbito de aplicación	203
B) Regímenes de reconocimiento de cualificaciones profesionales para establecerse en otro Estado miembro	207
a) El régimen general de reconocimiento de títulos de estudios	207
b) El régimen de reconocimiento basado en la experiencia profesional	211
c) El régimen de reconocimiento basado en la coordinación de condiciones mínimas de formación o sistema de reconocimiento automático	214
C) El procedimiento para el reconocimiento de cualificaciones profesionales	216
D) El sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales para la libre prestación de servicios	217
E) Cooperación administrativa	223
F) Conocimiento lingüístico	226

**III. LA NECESARIA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES: LA DIRECTIVA 2013/55/UE Y LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA MISMA**

1. Introducción	227
2. La Tarjeta Profesional Europea (TPE) y el sistema informático IMI	233
3. Acceso parcial	242
4. Las prácticas profesionales	245
5. Los mecanismos de reconocimiento automático basados en marcos de formación comunes y pruebas de formación comunes	247

6. Cambios en la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento	253
7. El nuevo mecanismo de alerta	259
8. Cooperación administrativa	263
<b>IV. DIRECTIVA 2018/958/UE</b>	267
1. Objetivos y finalidades de la Directiva	267
2. Aplicación del principio de proporcionalidad	270

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES**

#### **PROFESIONALES EUROPEAS EN EL DERECHO ITALIANO**

<b>I. LAS PRIMERAS NORMAS ITALIANAS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS OBTENIDOS EN OTRO ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	275
<b>II. ACTOS DE TRANSPOSICIÓN EN ITALIA DE LA LEGISLACIÓN EUROPEA SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES</b>	281
1. Introducción: Disposiciones europeas sobre la eficacia profesional en Italia de las cualificaciones obtenidas en otros Estados miembros	281
2. Actos de transposición en Italia de la Directiva 2005/36/CE y la Directiva 2013/55/UE sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales: Decreto Legislativo 206/2007 y Decreto Legislativo 15/2016	284
A) Nociones generales	284
B) Regímenes para el reconocimiento de títulos de estudios obtenidos en otro Estado miembro para ejercer el derecho de establecimiento en Italia	291
a) Los diferentes regímenes de reconocimiento	291
b) El régimen de reconocimiento automático	293
a' Cirujano	296
b 'Enfermera a cargo de asistencia general	298
c' Dentista	299

d' Veterinario	303
e' Partera	307
f 'Farmacéutico	308
g 'Arquitecto	308
c) Disposiciones adicionales que regulan el régimen de reconocimiento automático	310
d) El régimen general de reconocimiento de títulos de estudios	312
e) El régimen de reconocimiento basado en la experiencia profesional	322
f) Reconocimiento automático basado en principios comunes de formación	324
C) El Régimen de reconocimiento de títulos de estudios obtenidos en otro Estado miembro para ejercer la libre prestación de servicios en Italia	327
D) Procedimientos para el reconocimiento en Italia de una cualificación profesional obtenida en otro estado miembro de la Unión Europea	330
a) Procedimiento para el reconocimiento de un título europeo para el derecho de establecimiento en Italia	330
a' Introducción	330
b' La solicitud de reconocimiento	332
c' Una peculiaridad del régimen de confianza mutua	333
d 'Marcos de formación comunes	336
e' Experiencia profesional	338
f' El reconocimiento de la práctica profesional	340
g' Otras disposiciones y medidas	341
b) Procedimiento de reconocimiento para ejercer la libre prestación de servicios en Italia	344
E) Cooperación entre autoridades competentes y puntos de información	349
a) Autoridades competentes	349
b) Organismos auxiliares y de referencia para la aplicación de la Directiva 2005/36/CE en Italia: el coordinador nacional y el punto de	352

contacto	
F) La Tarjeta Profesional Europea (TPE) en la legislación italiana	354
a) La introducción de la Tarjeta Profesional Europea en la Directiva 2013/55/UE	354
b) La Tarjeta Profesional Europea en la legislación italiana: Decreto Legislativo 15/2016	358
c) Procedimiento de expedición de la Tarjeta Profesional Europea en Italia	360
3. La implementación en Italia de la Directiva 2018/958 / UE: Decreto Legislativo 142/2020	371
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>384</b>
Bibliografía	392
Legislación	400
Jurisprudencia	416





# **L'EFFICACIA PROFESSIONALE IN ITALIA DEI TITOLI DI STUDIO EUROPEI**

## **INTRODUZIONE**

In un mondo completamente globalizzato, come quello attuale, sempre più persone scelgono di esercitare la propria professione in un altro Stato. La crisi economica senza precedenti causata sia dalla pandemia che dalla guerra in Ucraina sta costringendo le persone a emigrare e cercare lavoro in altri mercati.

La mobilità dei professionisti nell'Unione Europea (di seguito UE), sebbene sia stata ridotta negli ultimi tempi a causa del Covid-19, è favorita e promossa dalla libera circolazione delle persone (art. 45 del Trattato sul funzionamento di dell'Unione Europea, di seguito TFUE<sup>1</sup>), servizi (artt. da 56 a 62 TFUE), lavoratori (artt. 20, 26 e da 45 a 48 TFUE) e stabilimento (artt. 49-55 TFUE).

Poiché dalla consacrazione di tali libertà di circolazione, ai cittadini dell'Unione Europea, dello Spazio Economico Europeo (di seguito SEE<sup>2</sup>) e della Svizzera<sup>3</sup>, nonché ai loro familiari, anche se cittadini di Stati terzi, è riconosciuto il principio della parità di trattamento, secondo quanto previsto dall'art. 2 della Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sul diritto

---

<sup>1</sup> *GU* C 326 del 26-10-2012.

<sup>2</sup> Lo Spazio Economico Europeo è stato creato il 1° gennaio 1994 in occasione dell'Accordo tra i paesi membri dell'Unione Europea e l'Associazione Europea di Libero Scambio (di seguito EFTA). I suoi membri sono i paesi membri dell'UE, nonché l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

<sup>3</sup> Accordo sulla libera circolazione delle persone con la Confederazione svizzera (*GU* L 114 del 30-04-2002).

dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari a circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati Uniti membri (di seguito Direttiva 2004/38<sup>4</sup>). Ciò implica che tali cittadini possono esercitare la loro professione in qualsiasi Stato membro.

D'altra parte, non dobbiamo dimenticare che la libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi e la libera circolazione dei lavoratori si basano sul principio di non discriminazione. Il Trattato vieta ogni discriminazione basata sulla nazionalità (art. 18). Tuttavia, nonostante l'eliminazione della discriminazione diretta, uno dei maggiori ostacoli incontrati da coloro che desiderano lavorare, prestare un servizio o stabilirsi in un altro Stato membro dell'UE è che le loro qualifiche ed esperienze acquisite in uno Stato membro non sono riconosciute nello Stato in cui essi intendono esercitare la loro professione.

L'esercizio di alcune professioni nell'UE è caratterizzato da un elevato livello di regolamentazione. In ogni Stato membro esistono, oltre alle professioni non regolamentate, quelle regolamentate, cioè le professioni il cui accesso ed esercizio è riservato, per disposizioni regolamentari, a coloro che sono in possesso di determinate qualifiche professionali. In linea di principio, spetta a ciascuno Stato membro decidere se è necessario (o meno) possedere determinate qualifiche per accedere a determinate professioni.

---

<sup>4</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30-04-2004). Tale direttiva ha conferito ai cittadini di paesi terzi, cioè ai cittadini non comunitari "familiari" di cittadini europei, gli stessi diritti loro riconosciuti. Con il termine "familiare", come stabilito dall'art. 2 della citata Direttiva, si intende: "a) il coniuge; b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante; c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b); d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b)".

Tuttavia, tali normative stabilite dagli Stati membri con finalità chiaramente protezionistiche del proprio mercato nazionale possono costituire ostacoli alla libera circolazione dei professionisti, impedendo la realizzazione del mercato interno<sup>5</sup>. Infatti, le norme relative all'accesso e all'esercizio delle professioni e, in particolare, il requisito della formazione nazionale costituiscono uno dei maggiori ostacoli o limiti alla libera circolazione, come è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito CGUE)<sup>6</sup>.

Ciò implica che gli Stati membri non sono del tutto e completamente liberi di stabilire a quali condizioni o requisiti può essere esercitata una professione nel loro Paese. Pertanto, la CGUE si è pronunciata in ripetute decisioni. Si segnalano le disposizioni della Sent. di detta Corte del 30 novembre 1995 (As-55/94<sup>7</sup>). Secondo la stessa:

*“Tuttavia, l’accesso ad alcune attività autonome e il loro esercizio possono essere subordinati al rispetto di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, giustificate dal pubblico interesse, come le norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità. Tali disposizioni possono prevedere, in particolare, che l’esercizio di un’attività specifica sia riservato, a seconda dei casi, ai soggetti titolari di un diploma, certificato o altro titolo, ai soggetti appartenenti a un ordine professionale o a quelli sottoposti a una determinata disciplina o a un determinato controllo.*

---

<sup>5</sup> ARES ÁLVAREZ, E.M<sup>a</sup> (2005), “El reconocimiento de cualificaciones profesionales, un paso más hacia la liberalización”, *Revista de Estudios Europeos*, 41, p. 113.

<sup>6</sup> MESTRE DELGADO, J.F. (1997), “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea”, *Derecho privado y Constitución*, pp. 131-132.

<sup>7</sup> Gebhard / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. ECLI:EU:C:1995:41.

*Dalla giurisprudenza della Corte risulta tuttavia che i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di detto scopo”.*

Sono consentite restrizioni non discriminatorie e proporzionate alla libera circolazione quando sussistono motivi impellenti di interesse generale<sup>8</sup>.

Allo stesso modo, gli Stati membri non possono, nell'applicare le loro disposizioni nazionali, non tenere conto delle conoscenze e delle competenze già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro<sup>9</sup>. La giurisprudenza ha applicato in questo settore il principio del riconoscimento reciproco stabilito sin dalla causa *Cassis de Dijon*<sup>10</sup>. Di conseguenza, sono tenuti a tenere conto dell'equivalenza dei diplomi<sup>11</sup> e, se necessario, a fare un confronto tra le conoscenze e le competenze richieste dalle loro disposizioni nazionali e quelle dell'interessato.

Al fine di eliminare queste barriere, il legislatore europeo ha dedicato, sin dalla sua nascita, molteplici sforzi per eliminare gli ostacoli legali e amministrativi che esistono in questo campo, favorire e promuovere la mobilità geografica dei professionisti nello spazio europeo e garantire l'esercizio della libertà di movimento.

---

<sup>8</sup> Sul funzionamento di questo principio nel campo del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali *vid.* LÓPEZ DE CASTRO, L. (2020), “Reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales en la unión europea: tutela y cooperación administrativa”, *Revista General de Derecho Europeo*, 51, p. 96.

<sup>9</sup> *Vid.* la Sent. de 7 maggio 1991, *Vlassopoulou*, C-340/89, *Rec.* p. I-2357, paragrafo 15.

<sup>10</sup> Sent. del TJUE del 20 febbraio 1979 (As. C-120/78), ECLI:EU:C:1979:42.

<sup>11</sup> *Vid.* la Sent. de 28 aprile 1977, *Thieffry*, 71/76, *Rec.* p. 765, paragrafi 19 e 27.

Il riconoscimento delle qualifiche ottenute in un altro Stato membro è quindi diventato un elemento fondamentale per la realizzazione del mercato interno, come evidenziato nella strategia Europa 2020<sup>12</sup>. La mobilità professionale è un elemento chiave della competitività dell'Europa<sup>13</sup>.

Al fine di eliminare tali barriere, il legislatore europeo si è occupato, attraverso il diritto derivato, di promuovere il riconoscimento automatico delle qualifiche e semplificare le procedure amministrative per ottenere tale riconoscimento, al fine di rendere più flessibili i mercati del lavoro nell'UE e liberalizzare ulteriormente i servizi.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, dopo l'approvazione del Trattato della Comunità Economica Europea, è stato stabilito un periodo transitorio di dodici anni terminato il 1° gennaio 1970, suddiviso in tre fasi di quattro anni, in cui gli Stati si sono impegnati a non stabilire più restrizioni, approvando una serie di Direttive al fine di facilitare tale transizione. In esse non era previsto un meccanismo per il riconoscimento dei titoli di studio, ma si basavano sull'accreditamento di un periodo di precedente esperienza professionale. Trascorso tale periodo, e alla luce della giurisprudenza della CGUE, a partire dal 1975 hanno iniziato ad essere promulgate diverse Direttive denominate Direttive di settore, riferite ad alcune professioni specifiche (medico, farmacista, dentista, veterinario, ecc.)<sup>14</sup>. Con queste Direttive, il

---

<sup>12</sup> Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Commissione europea, Bruxelles, 3 marzo 2010 (par 3.1: Un mercato unico per il XXI secolo). Disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020>. Tutte le pagine web citate nella tesi sono state consultate il 20/09/2022.

<sup>13</sup> Sebbene la costruzione di uno spazio europeo dell'istruzione sia diventato un chiaro obiettivo politico ed economico i cui maggiori contributi sono rappresentati dalla Convenzione di Lisbona sul riconoscimento reciproco dei titoli di studio, non basta (<http://www.ehea.info> - Sito ufficiale dello Spazio europeo dell'istruzione superiore e del Processo di Bologna <https://education.ec.europa.eu/it/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/bologna-process>).

<sup>14</sup> TEROL GÓMEZ, R. (2019), "Cualificaciones profesionales y derecho de la Unión Europea", *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, vol. 3, p. 333.

legislatore si è occupato di armonizzare i requisiti formativi richiesti in ciascuna professione, di stabilire una procedura per il riconoscimento automatico dei titoli tra i diversi Stati, di stabilire gli elenchi delle professioni ammesse al riconoscimento e di facilitare la libera circolazione dei professionisti nei settori indicati.

Tuttavia, come ha evidenziato E.M<sup>a</sup>. Ares Álvarez<sup>15</sup>, il sistema di riconoscimento automatico delle qualifiche non era possibile in tutte le professioni, nella misura in cui la formazione acquisita nello Stato di origine era molto diversa da quella richiesta nello Stato ospitante. Per questo motivo, il legislatore avanzò con l'approccio del riconoscimento reciproco attraverso un sistema generale di riconoscimento dei titoli di formazione professionale tra Stati membri.

La giurisprudenza della CGUE ha avuto un ruolo rilevante nell'adozione di questo sistema, che è stato realizzato attraverso una serie di Direttive, non collegate tra loro, che si basa su un doppio sistema, e cioè: su un sistema generale di riconoscimento in cui le Direttive non riconoscevano un sistema di equivalenza automatica tra i titoli, con gli interessati che dovevano presentare domanda all'Autorità nazionale competente (Direttiva 89/48/CEE<sup>16</sup> e 92/51/CEE<sup>17</sup>) e su un sistema settoriale che è stato regolato in una serie di Direttive di settore<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> *Id.* “El reconocimiento...”, *loc. cit.*, p. 92.

<sup>16</sup> 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 L 019 del 24-01-1989).

<sup>17</sup> 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/CEE, GU n. L 209 del 24-07-1992.

<sup>18</sup> ARES ÁLVAREZ, E.M<sup>a</sup>., “El reconocimiento...”, *loc. cit.*, p. 100.

Al fine di modernizzare, migliorare e semplificare tale sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali, disciplinato da quindici Direttive, è stata adottata la Direttiva del Parlamento e del Consiglio del 7 settembre 2005 sul riconoscimento delle qualifiche professionali (di seguito Direttiva 2005/36<sup>19</sup>). Tale Direttiva, nesso di unione e coordinamento delle precedenti Direttive, ha mantenuto il meccanismo di riconoscimento da esse stabilito. A tal fine, riconosce tre tipi di riconoscimento, vale a dire: un regime generale per il riconoscimento delle qualifiche professionali basato sul principio del riconoscimento reciproco; un sistema di riconoscimento automatico dei titoli accreditati dall'esperienza professionale; e un sistema di riconoscimento automatico delle qualifiche per determinate professioni basato sul coordinamento delle condizioni minime di formazione in determinate professioni.

Sebbene l'adozione di questo quadro giuridico unico e coerente per il riconoscimento delle qualifiche professionali sia stata un passo decisivo nel completamento del mercato interno, nel riesame quinquennale della Direttiva 2005/36 è emerso che solo il 2,4 % della popolazione dell'UE viveva e lavorava in uno Stato membro diverso da quello di cui era cittadino<sup>20</sup>. Per tale motivo è stato avviato il lavoro di revisione, che si è concluso con l'adozione della Direttiva 2013/55/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 novembre (di seguito Direttiva 2013/55<sup>21</sup>).

Una delle novità più rilevanti di quest'ultima Direttiva è l'introduzione di una modalità specifica, agile ed efficace di riconoscimento dei titoli di studio europei

---

<sup>19</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (*DO L 255*, del 30/09/2005).

<sup>20</sup> Libro Verde. Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali, 22-06-2011. *COM* (2011) 367, p. 1.

<sup>21</sup> *GU n. L 354* del 28-12-2013.

attraverso la creazione della Tessera Professionale Europea (di seguito TPE), la cui disciplina si ritrova sia nel Regolamento di Esecuzione (UE) N. 2015/983, della Commissione, del 24 giugno 2015, sulla procedura di rilascio della Tessera Professionale Europea e sull'applicazione del meccanismo di allerta secondo quanto previsto dalla Direttiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo (di seguito Regolamento TPE<sup>22</sup>), nonché nei diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri.

A seguito della valutazione della Direttiva 2005/36 sul riconoscimento delle qualifiche professionali, la Commissione Europea ha anche stabilito che gli Stati hanno il compito di valutare la proporzionalità della regolamentazione nazionale delle loro professioni.

A tal fine, e dopo un processo di codecisione legislativa, non esente da dibattito, è stata adottata la Direttiva (UE) 2018/958 (d'ora in avanti Direttiva 2018/958) in merito al test di proporzionalità prima dell'adozione dei nuovi regolamenti delle professioni<sup>23</sup>. Lo scopo della presente Direttiva è creare un quadro giuridico per condurre valutazioni di proporzionalità prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitino l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata o modifichino quelle esistenti. Con tale Direttiva il legislatore europeo intende armonizzare le modalità di svolgimento del test di proporzionalità di tali normative. Infatti, nel terzo considerando della stessa, vengono enunciati gli elementi che compongono il test di proporzionalità<sup>24</sup>. Questi sono specificati in: non discriminazione, necessità, idoneità e proporzionalità.

---

<sup>22</sup> GU n. L 159 del 25-06-2015.

<sup>23</sup> GU n. L 173 del 09-07-2018.

<sup>24</sup> Secondo cui: *“Il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell’Unione. Come risulta dalla giurisprudenza, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l’esercizio delle libertà fondamentali garantite dal TFUE dovrebbero soddisfare quattro condizioni, vale a dire:*

Non va dimenticato che il test di proporzionalità è un test formulato dalla giurisprudenza della CGUE sulla libera circolazione delle merci, esteso poi al resto delle libertà fondamentali, compresa la libera prestazione dei servizi. Precisamente, nel campo dei servizi professionali, comprese le professioni regolamentate, vale anche la pena fare riferimento alla Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sui servizi nel mercato interno<sup>25</sup>.

Il suo obiettivo è quello di eliminare ogni ostacolo ingiustificato o sproporzionato all'accesso o all'esercizio delle attività di servizi nel mercato dei servizi. A tal fine, semplifica le procedure amministrative per i fornitori di servizi, rafforza i diritti dei consumatori e delle imprese che ricevono servizi e incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri<sup>26</sup>.

Tale normativa europea è stata fedelmente recepita in tutti gli ordinamenti statali, compreso quello italiano, dove troviamo una serie di disposizioni che regolano le modalità di riconoscimento di una laurea conseguita in un altro Stato membro per consentire al titolare di esercitare una professione regolamentata in quel Paese.

In Italia ci sono 2,4 milioni di stranieri nel mercato del lavoro. Nonostante la crisi, l'occupazione estera in Italia rimane stabile e cresce leggermente<sup>27</sup>. Osservando i Paesi di origine, scopriamo che il 50% proviene da altri Stati europei, di cui il 30%

---

*applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi di interesse generale, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo”.*

<sup>25</sup> GU n. L 376 del 27-12-2006.

<sup>26</sup> CÓRDOBA AZCARÁTE, E., MARTÍN VILLALBA, M<sup>a</sup>. D., (2019), “La aplicación del test de proporcionalidad”, *Revista Española de educación física y deportes*, núm. 425, p. 53.

<sup>27</sup> <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-norme/Dettaglio-norma/id/15/Il-riconoscimento-dei-titoli-di-studio-e-delle-qualifiche-professionali>.

da Stati membri dell'Unione Europea, contro il 20% che proviene da altri Paesi non facenti parte dell'UE<sup>28</sup>.

Uno degli ostacoli all'accesso in Italia al mercato del lavoro per i cittadini stranieri, alla prestazione di servizi o allo stabilimento, è la difficoltà di avvalersi delle qualifiche professionali acquisite all'estero, visto che le procedure da seguire spesso sono poco chiare e troppo complesse.

L'obiettivo generale di questa tesi è, dunque, l'analisi del regime giuridico cui è soggetto in Italia il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti in altri Stati membri dell'UE per poter esercitare in Italia, da solo o in qualità di lavoratore dipendente, un'attività professionale regolamentata, cioè quella per la quale è richiesto il possesso di un certo grado di studi. Sono escluse da questa analisi le norme che regolano il riconoscimento dei titoli che abilitano l'esercizio della professione forense, nella misura in cui essa abbia un proprio specifico regime giuridico, e la sua analisi andrebbe oltre l'oggetto di studio<sup>29</sup>.

Contestualmente, e in linea con l'obiettivo generale, sono stati fissati altri obiettivi secondari. In particolare, la necessità di definire cosa si intende per titolo di studio, sapere quando è straniero e, in particolare, quando è europeo, nonché precisare i diversi effetti che derivano da un titolo di studio in Italia. Una questione che è fondamentale, poiché, come avremo occasione di analizzare, il modo di attribuire l'efficacia di un titolo straniero dipende fundamentalmente dall'effetto che si

---

<sup>28</sup> <https://www.youtrend.it/2020/12/09/i-numeri-degli-stranieri-residenti-in-italia> .

<sup>29</sup> Per un'analisi più approfondita di questo regime *vid.* RODRÍGUEZ RODRIGO, J., (2003), *Régimen Jurídico de la Abogacía Internacional*, Comares, Granada, 2003; *id.*, (2021), "Libertad de establecimiento de un abogado con la condición de monje, en un Estado miembro distinto de aquel en el que ha obtenido el título profesional. Comentario de la STJUE de 7 mayo 2019, C-431/17", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, nº 2, 2021, pp. 870-881.

vuole ottenere. Inoltre, ci siamo occupati di identificare quali fattori influenzano la determinazione sia del regime giuridico che della procedura da seguire per ottenere il riconoscimento di un titolo di studio in Italia. Infine, si è cercato di individuare gli ostacoli, *de facto* e *de jure*, che esistono in questo ambito, al fine, in definitiva, di formulare le proposte *de lege ferenda* ritenute opportune.

In linea con gli obiettivi dichiarati, sono state formulate una serie di ipotesi che saranno verificate nello sviluppo di questo studio, come l'esistenza di una diversità di requisiti, procedure e autorità affinché un titolo estero possa essere riconosciuto in Italia con lo scopo di esercitare una professione in questo Paese. Ciò complica enormemente tale compito, nella misura in cui i requisiti formali e procedurali che devono essere soddisfatti, nonché il tipo di riconoscimento che può essere ottenuto, variano da un caso all'altro. Ciò significa che la persona che ha conseguito la qualifica professionale in un altro Stato membro, prima di prendere la decisione di lavorare in Italia, deve sapere che il possesso di tale qualifica non gli consentirà necessariamente di esercitare tale professione in Italia. Per questo, deve disporre delle informazioni necessarie per trovare una rapida risposta ai diversi problemi che possono sorgere nella pratica e dove la cooperazione amministrativa tra le amministrazioni nazionali degli Stati membri è essenziale per raggiungere l'efficacia delle libertà europee.

Per svolgere questa analisi si è optato per lo sviluppo di una rassegna bibliografica, che abbiamo avuto modo di verificare essere scarsa, documentaria, normativa e giurisprudenziale.

La consultazione di questi materiali ha permesso di identificare gli ostacoli che esistono, nonché le possibili soluzioni per facilitare l'efficacia professionale dei titoli di studio europei in Italia.

A tal fine, questo elaborato è stato suddiviso in tre capitoli. Nel primo viene precisato quando il titolo di studio è considerato straniero in Italia, nonché i diversi effetti che se ne possono ricavare in questo Paese. Vengono anche analizzati i pilastri su cui poggia detto riconoscimento nell'UE e, quindi, in Italia, che si basa principalmente sulle libertà di circolazione, oltre che sul principio del riconoscimento reciproco. Un principio che è stato enunciato e sviluppato prima dalla giurisprudenza della CGUE e poi dal diritto derivato. Questa analisi permetterà di comprendere successivamente il sistema di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali designato dal legislatore europeo.

Non va però dimenticato che il sistema comunitario di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali si attua attraverso procedure nazionali promosse dalla normativa europea, dove è vietata ogni discriminazione basata sulla nazionalità.

Nel secondo capitolo analizzeremo l'evoluzione della normativa europea al fine di facilitare la mobilità professionale tra Stati membri ed eliminare le barriere nazionali esistenti alla libera circolazione dei professionisti. Ci concentreremo sull'analisi della Direttiva 2005/36 in quanto costituisce la norma principale e fondamentale nella costruzione del mercato interno delle prestazioni professionali e, nello specifico, sul suo ambito di applicazione, sulla disciplina dei diversi regimi di riconoscimento, che regola gli aspetti dell'iter processuale della richiesta, nonché gli effetti del suo ottenimento. In questo stesso capitolo affronteremo le novità introdotte in materia dalla Direttiva 2013/55. In particolare, analizzeremo l'utilità della Tessera Professionale Europea, nonché la possibilità di ottenere un accesso parziale.

Tuttavia, non va dimenticato che gli Stati membri mantengono un certo margine di discrezionalità nella regolamentazione delle professioni, nell'ambito dei

requisiti del diritto europeo, come previsto dalla CGUE. Non si tratta di una questione di poco conto, soprattutto considerando che la regolamentazione di professioni simili varia sostanzialmente da uno Stato membro all'altro. Di qui il ruolo fondamentale che la Direttiva 2018/958 è chiamata a svolgere in futuro, in quanto può costituire il germe verso un'armonizzazione delle professioni regolamentate nell'UE.

Il terzo e ultimo capitolo è dedicato all'esame della normativa italiana sul riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in altri Paesi dell'UE. Esso, esaminerà i diversi Decreti Legislativi che sono stati emanati dal legislatore italiano per recepire nell'ordinamento italiano le disposizioni dei diversi atti normativi europei che regolano il riconoscimento dei titoli. Questa analisi ci permetterà di sapere come una qualifica ottenuta in un altro Stato membro possa essere riconosciuta a fini professionali. Cioè, quali requisiti e procedure esistono a questo proposito, nonché gli ostacoli che esso presenta.

## INTRODUCCIÓN

En un mundo completamente globalizado, como el actual, cada vez son más las personas que optan por ejercer su profesión en otro Estado. La crisis económica sin precedentes que tanto la pandemia como la guerra de Ucrania está provocando obliga a las personas a emigrar y a buscar trabajo en otros mercados laborales.

La movilidad de los profesionales en la Unión Europea (en adelante UE), aunque se ha visto reducida en los últimos tiempos como consecuencia del Covid-19, se ve favorecida e impulsada por las libertades de circulación de personas (art. 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE<sup>30</sup>), de servicios (art. 56 a 62 TFUE), de trabajadores (arts. 20, 26 y 45 a 48 TFUE) y de establecimiento (art. 49-55 TFUE).

Desde la consagración de tales libertades de circulación, a los nacionales de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo (en adelante EEE<sup>31</sup>) y Suiza<sup>32</sup>, así como a sus familiares, aunque sean nacionales de Estados no miembros, se les reconoce el principio de igualdad de trato, a tenor de lo establecido en el art. 2 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (en adelante

---

<sup>30</sup> *DO* núm. C 326, de 26 de octubre de 2012.

<sup>31</sup> El Espacio Económico Europeo se creó el 1 de enero de 1994 con motivo del Acuerdo celebrado entre los países miembros de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio (en adelante AELC). Sus miembros son los países integrantes de la UE, así como Islandia, Liechtenstein y Noruega.

<sup>32</sup> Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza (*DO* núm. L 114, de 30 de abril de 2002).

Directiva 2004/38)<sup>33</sup>. Lo que implica que tales ciudadanos pueden ejercer su profesión en cualquier Estado miembro.

Por su parte, no hay que olvidar que la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios y la libre circulación de trabajadores reposan en el principio de no discriminación. El Tratado prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad (art. 18). No obstante, a pesar de que se hayan suprimidos las discriminaciones directas, uno de los mayores obstáculos a los que deben enfrentarse aquellas personas que deseen trabajar, prestar un servicio o establecerse en otro Estado miembro de la UE, es el que su cualificación y experiencia profesional adquirida en un Estado miembro no sea reconocida en aquel donde pretenda ejercer su profesión.

El ejercicio de ciertas profesiones en la UE cuenta con un alto nivel de regulación. En cada Estado miembro existen junto a las profesiones no reguladas las que sí lo están, es decir, profesiones cuyo acceso y ejercicio está reservado, por disposiciones normativas, a aquellas personas que poseen ciertas cualificaciones profesionales. En principio, corresponde a cada Estado miembro decidir si resulta preciso (o no) estar en posesión de determinadas cualificaciones para acceder a ciertas profesiones.

---

<sup>33</sup>Directiva 2004/38/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N. 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 del 30/04/2004). Esta Directiva otorgó a los nacionales de terceros Estados, es decir, a los ciudadanos no miembros de la Unión Europea “familiares” de nacionales europeos los mismos derechos otorgados a estos. Dentro del término “familiar” se incluye, según lo establecido en el art. 2 de dicha Directiva, a: “a) el cónyuge; b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida; c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b); d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b)”.

No obstante, estas regulaciones establecidas por los Estados miembros con fines claramente proteccionistas de su mercado nacional pueden constituir barreras a la libre circulación de los profesionales, impidiendo la consecución del mercado interior<sup>34</sup>. De hecho, las normas relativas al acceso y ejercicio de las profesiones y, en particular, la exigencia de una formación nacional constituye uno de los mayores obstáculos o límites a las libertades de circulación, como así ha sido reconocido Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE)<sup>35</sup>.

Esto implica que los Estados miembros no son entera y completamente libres para establecer bajo qué condiciones o requisitos se puede ejercer una profesión en su país. Así, se ha pronunciado el TJUE en reiteradas decisiones. Cabe destacar lo dispuesto en la Sent. del dicho Tribunal de 30 de noviembre de 1995 (As- 55/94<sup>36</sup>). Según la cual:

*“No obstante, el acceso a algunas actividades por cuenta propia y su ejercicio pueden estar supeditados a la observancia de determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, justificadas por razones de interés general, tales como las normas de organización, de aptitud, de deontología, de control y de responsabilidad. Estas disposiciones pueden prever, en particular, que el ejercicio de una actividad específica quede reservado, según el caso, a aquellas personas que sean titulares de un diploma, certificado u otro título.*

---

<sup>34</sup> ARES ÁLVAREZ, E.M<sup>a</sup>. (2005), “El reconocimiento de cualificaciones profesionales, un paso más hacia la liberalización”, *Revista de Estudios Europeos*, 41, p. 113.

<sup>35</sup> MESTRE DELGADO, J.F. (1997), “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea”, *Derecho privado y Constitución*, pp. 131-132.

<sup>36</sup> Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. ECLI:EU:C:1995:41.

*Cuando el acceso a una actividad específica, o su ejercicio, esté supeditado a tales requisitos en el Estado miembro de acogida, el nacional de otro Estado miembro que pretenda ejercer esa actividad deberá, en principio, reunir dichos requisitos. Sin embargo, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo”.*

Se permiten restricciones no discriminatorias y proporcionales a la libre circulación cuando existen razones imperativas de interés general<sup>37</sup>.

Del mismo modo, los Estados miembros no pueden, al aplicar sus disposiciones nacionales, dejar de tomar en consideración los conocimientos y aptitudes ya adquiridos por el interesado en otro Estado miembro<sup>38</sup>. La jurisprudencia ha aplicado en este sector el principio del reconocimiento mutuo asentado desde el asunto *Cassis de Dijon*<sup>39</sup>. Por consiguiente, están obligados a tener en cuenta la equivalencia de los diplomas<sup>40</sup> y, llegado el caso, a efectuar una comparación entre los conocimientos y aptitudes exigidos por sus disposiciones nacionales y los del interesado.

---

<sup>37</sup> Sobre la operatividad de este principio en el ámbito del reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales, *vid.* LÓPEZ DE CASTRO, L. (2020), “Reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales en la unión europea: tutela y cooperación administrativa”, *Revista General de Derecho Europeo* n. 51, 2020, p. 96.

<sup>38</sup> *Vid.* la Sent. de 7 de mayo de 1991, *Vlassopoulou*, C-340/89, *Rec.* p. I-2357, apartado 15.

<sup>39</sup> Sent. del TJUE de 20 de febrero de 1979 (As. C-120/78), ECLI:EU:C:1979:42.

<sup>40</sup> *Vid.* la Sent. de 28 de abril de 1977, *Thieffry*, 71/76, *Rec.* p. 765, apartados 19 y 27.

Con el fin de eliminar estas barreras, el legislador europeo ha dedicado, desde sus inicios, múltiples esfuerzos para suprimir las trabas jurídicas y administrativas que existen en este ámbito, favorecer y promover la movilidad geográfica de los profesionales en el espacio europeo y garantizar el ejercicio de las libertades de circulación.

El reconocimiento de las cualificaciones obtenidas en otro Estado miembro se ha convertido, pues, en un elemento fundamental para la consecución del mercado interior, tal y como se destacó en la estrategia Europa 2020<sup>41</sup>. La movilidad profesional es un elemento clave de la competitividad de Europa<sup>42</sup>.

Con el fin de eliminar estas barreras, el legislador europeo se ha ocupado a través del derecho secundario de fomentar el reconocimiento automático de cualificaciones y simplificar los procedimientos administrativos para obtener dicho reconocimiento, a efectos flexibilizar los mercados de trabajo en la UE y liberalizar aún más los servicios.

A tales efectos, tras la aprobación del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se estableció un período transitorio de doce años que concluía el 1 de enero de 1970, dividido en tres etapas de cuatro años, en los que los Estados se comprometía a no establecer más restricciones, aprobándose una serie de Directivas a

---

<sup>41</sup> Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Comisión europea, Bruselas, 3 de marzo de 2010 (par 3.1: Un mercado único para el siglo XXI). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020>. Todas las páginas web citadas en la tesis han sido consultadas el 20-09-2022.

<sup>42</sup> Y es que, aunque la construcción de un espacio europeo de educación se haya convertido en un claro objetivo político y económico cuyas mayores contribuciones están representadas por la Convención de Lisboa sobre el reconocimiento mutuo de certificados de estudio, no resulta suficiente (<http://www.ehea.info> - Página web oficial de la European Higher Education Area and Bologna Process (Espacio Europeo de Educación Superior y el proceso de Bolonia). [https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area\\_es](https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_es)).

fin de facilitar tal transición. En ellas, no se establecía un mecanismo de reconocimiento de títulos, sino que se basaban en la acreditación de un período de experiencia profesional previa. Transcurrido dicho período, y a la vista de la jurisprudencia del TJUE, se comenzaron a promulgar desde 1975 distintas Directivas conocidas como sectoriales por esta referidas a ciertas profesiones en concreto (médico, farmacéutico, odontólogos, veterinarios, etc.)<sup>43</sup>. En estas el legislador se ocupó de armonizar los requisitos de formación exigidos en cada profesión, estableciendo un procedimiento de reconocimiento automático de títulos entre los distintos Estados, estableciendo listados de los susceptibles de reconocimiento, y facilitando la libre circulación de profesiones en los indicados sectores.

No obstante, y como ha apuntado E.M<sup>a</sup>. Ares Álvarez<sup>44</sup>, el sistema de reconocimiento automático de títulos no era posible en todas las profesiones, en la medida en que la formación adquirida en el Estado de origen era muy diferente de la exigida en el Estado de acogida. Por ello, el legislador fue avanzando en el enfoque del mutuo reconocimiento a través de un sistema general de reconocimiento de títulos de formaciones profesionales entre Estados miembros.

La jurisprudencia del TJUE jugó un papel relevante en la adopción de este sistema, que fue establecido a través de una serie de Directivas, no conectadas entre sí, que se basada en un doble sistema, a saber: en un sistema general de reconocimiento en el que las Directivas no reconocían un sistema de equivalencia automática entre títulos, sino que las personas interesadas debían presentar una

---

<sup>43</sup> TEROL GÓMEZ, (2019), R., “Cualificaciones profesionales y derecho de la Unión Europea”, *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, vol. 3, p. 333.

<sup>44</sup> *Id.* “El reconocimiento...”, *loc. cit.*, p. 92.

solicitud ante la autoridad nacional correspondiente (Directiva 89/48/CEE<sup>45</sup> y 92/51/CEE<sup>46</sup>), y en sistema sectorial que estaba regulado en una serie de Directivas sectoriales<sup>47</sup>.

Con el fin de modernizar, mejorar y simplificar este sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales, regulado por quince Directivas, se adoptó la Directiva del Parlamento y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (en adelante Directiva 2005/36<sup>48</sup>). Esta Directiva, nexo de unión y de coordinación de las Directivas anteriores, mantuvo el mecanismo de reconocimiento establecidas por las mismas. A tales efectos, reconoce tres tipos de reconocimiento, a saber: un régimen general de reconocimiento de cualificaciones profesionales basado en el principio del reconocimiento mutuo; un régimen de reconocimiento automático de cualificaciones acreditadas por la experiencia profesional; y un régimen de reconocimiento automático de cualificaciones para profesiones específicas basado en la coordinación de las condiciones mínimas de formación en determinadas profesiones.

Pese a que la adopción de este marco jurídico único y coherente en el reconocimiento de las cualificaciones profesiones constituyó un paso decisivo en la realización del mercado interior, en la revisión quinquenal de la Directiva 2005/36, se constató que tan solo uno 2,4% de la población de la UE vivía y trabajaba en un

---

<sup>45</sup> Del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (*DO* núm. L 19 de 24-01-1989).

<sup>46</sup> Del Consejo de 18 de junio de 1992 relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE (*DO* núm. 209, de 24-06-1992).

<sup>47</sup> ARES ÁLVAREZ, E.M<sup>a</sup>., “El reconocimiento...”, *loc. cit.*, p. 100.

<sup>48</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (*DO* L 255, del 30/09/2005).

Estado miembro diferente al de su nacionalidad<sup>49</sup>. Por ello, se iniciaron los trabajos de revisión que concluyeron con la adopción de la Directiva 2013/55/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre (en adelante Directiva 2013/55<sup>50</sup>).

Una de las novedades más destacadas de esta última Directiva es la introducción de una vía específica ágil y efectiva de reconocimiento de títulos europeos a través de la creación de la Tarjeta Profesional Europea (en adelante TPE), cuya reglamentación se encuentra tanto en el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 2015/983, de la Comisión, de 24 de junio de 2015, sobre el procedimiento de expedición de la tarjeta profesional europea y la aplicación del mecanismo de alerta a con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo (en adelante Reglamento de la TPE<sup>51</sup>), así como en los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

A resultas de la evaluación de la Directiva 2005/36 de reconocimiento de cualificaciones profesionales, la Comisión Europea determinó también la obligatoriedad de los Estados de desarrollar ejercicios de evaluación de la proporcionalidad de la regulación nacional de sus profesiones.

A tales efectos, y tras un proceso legislativo de codecisión, no exento de debate, se adoptó la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 (en adelante Directiva 2018/958) relativa al test de

---

<sup>49</sup> Libro Verde. Modernizar la Directiva sobre las cualificaciones profesionales. Bruselas, 22-06-2011. *COM* (2011) 367 final, p. 1.

<sup>50</sup> *DO* núm. L 354, de 28-12-2013.

<sup>51</sup> *DO* núm. L 159, de 25-06-2015.

proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones<sup>52</sup>. El objeto de esta Directiva es la creación de un marco jurídico para la realización de evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a una profesión regulada o su ejercicio o de modificar las ya existentes. Con esta Directiva el legislador europeo pretende armonizar la forma en que se lleva a cabo el test de proporcionalidad de tal normativa. De hecho, en el considerando tercero de la misma se enuncian los elementos que integran el test de proporcionalidad<sup>53</sup>. Estos se concretan en: no discriminación, necesidad, sustitución y proporcionalidad.

No hay que olvidar que el test de proporcional es un test formulado por la jurisprudencia del TJUE sobre la libre circulación de mercancías, extendido más adelante al resto de las libertades fundamentales incluida la libre prestación de servicios. Precisamente, en el ámbito de los servicios profesionales, incluidas las profesiones reguladas, cabe también referirse a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>54</sup>.

El objetivo de la misma era eliminar todo obstáculo injustificado o desproporcionado al acceso o ejercicio de actividades de servicios en el mercado de servicios. A tales efectos, simplifica los procedimientos administrativos para los

---

<sup>52</sup> DO núm. L 173, 9-07-2018.

<sup>53</sup> Según el cual: “*El principio de proporcionalidad es uno de los principios generales del Derecho de la Unión. De la jurisprudencia se desprende que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libertades fundamentales garantizadas por el TFUE deben cumplir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria; que estén justificadas por objetivos de interés público; que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo*”.

<sup>54</sup> DO núm. L 376, 27-12-2006.

prestarios de servicios, refuerza de los derechos de los consumidores y empresas destinatarios de los servicios, y fomenta la cooperación entre los Estados miembros<sup>55</sup>.

Dicha normativa europea ha sido fielmente incorporada en todos los ordenamientos jurídicos estatales, lo que incluye al ordenamiento jurídico italiano, donde podemos encontrar una serie de disposiciones que regulan cómo se reconoce un título de estudios obtenido en otro Estado miembro para habilitar a su titular al ejercicio de una profesión regulada en dicho país.

En Italia hay 2,4 millones de extranjeros en el mercado laboral en Italia. A pesar de la crisis, el empleo extranjero se mantiene y crece ligeramente<sup>56</sup>. Observando los países de origen, descubrimos que el 50% proviene de otros estados europeos, de los cuales el 30% de los estados miembros de la UE, en comparación con el 20% que proviene de otros países no pertenecientes a la UE.<sup>57</sup>.

Uno de los obstáculos para el empleo, prestación de servicios o de establecimiento de ciudadanos extranjeros es la dificultad de hacer valer las calificaciones profesionales adquiridas en el extranjero en Italia, en la medida en que los trámites a seguir a menudo no son claros y son demasiados complejos.

El objetivo general de esta tesis es el análisis del régimen jurídico al que está sujeto en Italia el reconocimiento de los títulos de estudios obtenidos en otros Estados miembros de la UE para poder ejercitar en Italia, sea por cuenta propia o ajena, una

---

<sup>55</sup> CORDOBA AZCARÁTE, E. M<sup>a</sup>., MARTÍN VILLALBA, D. (2019),“La aplicación del test de proporcionalidad”, *Revista Española de educación física y deportes*, núm. 425, p. 53.

<sup>56</sup> <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-norme/Dettaglio-norma/id/15/Il-riconoscimento-dei-titoli-di-studio-e-delle-qualifiche-professionali>.

<sup>57</sup> <https://www.youtrend.it/2020/12/09/i-numeri-degli-stranieri-residenti-in-italia> .

actividad profesional regulada, es decir, aquella para la que se requiere estar en posesión de un determinado título de estudios. Se excluye de este análisis la normativa que regula el reconocimiento de títulos que habilitan al ejercicio de la abogacía, en la medida en que cuenta con un régimen jurídico específico y propio, y su análisis desbordaría el objeto de estudio<sup>58</sup>.

Al mismo tiempo, y en línea con el objetivo general, se han planteado otros objetivos secundarios. En particular, la necesidad de definir qué se entiende por título de estudios, saber cuándo este es extranjero y, en particular, cuándo es europeo, así como también concretar los diferentes efectos que se derivan de un título de estudios en Italia. Una cuestión que resulta fundamental, puesto que, como tendremos ocasión de analizar, la vía de atribución de eficacia de un título de estudios extranjero depende fundamentalmente del efecto que se pretenda del mismo. Además, nos hemos ocupado de identificar qué factores inciden en la determinación tanto del régimen legal como el procedimiento a seguir para obtener el reconocimiento de un título de estudios en Italia. Por último, hemos tratado de identificar los obstáculos, *de facto* y *de iure*, que existen en este ámbito, para, en última instancia, hacer las *propuestas de lege ferenda* que se estimen oportunas.

En línea con los objetivos planteados, se han formulado una serie de hipótesis que serán comprobadas en el desarrollo del presente estudio, como es la existencia de una diversidad de requisitos, procedimientos y autoridades para que un título de estudios extranjero pueda desplegar eficacia en Italia a efectos de ejercer una profesión en dicho país. Lo que complica, sobremanera, dicha tarea, en la medida en que los requisitos formales y procedimentales que deberán de cumplirse, así como el

---

<sup>58</sup> Para un análisis en profundidad de dicho régimen *vid.* RODRÍGUEZ RODRIGO, J. (2003), *Régimen Jurídico de la Abogacía Internacional*, Comares, Granada, 2003; *id.*, (2021), “Libertad de establecimiento de un abogado con la condición de monje, en un Estado miembro distinto de aquel en el que ha obtenido el título profesional. Comentario de la STJUE de 7 mayo 2019, C-431/17”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, nº 2, 2021, pp. 870-881.

tipo de reconocimiento que se podrá obtener varían de un supuesto a otro. Esto significa que la persona que ha obtenido su cualificación profesional en otro Estado miembro, antes de tomar la decisión de trabajar en Italia, debe saber que tener dicha cualificación no necesariamente le va a permitir el ejercicio de dicha profesión en Italia. Para ello, deberá contar la información necesaria para encontrar una rápida respuesta a los distintos problemas que en la práctica se puedan plantear y en donde la cooperación administrativa entre las Administraciones nacionales de los Estados miembros es fundamental para lograr la efectividad de las libertades europeas.

Para llevar a cabo este análisis, se ha optado por el desarrollo de una revisión bibliográfica, que hemos tenido la oportunidad de constatar que es escasa, documental, normativa y jurisprudencial.

La consulta de estos materiales nos ha permitido identificar los obstáculos que existen, así como también las posibles soluciones para facilitar la eficacia profesional de los títulos de estudios europeos en Italia.

A tales efectos, el presente estudio se ha dividido en tres capítulos. En el primero de ellos se concreta cuándo título de estudios es extranjero en Italia, así como los diferentes efectos que se pueden obtener del mismo en dicho país. Se analiza también los pilares en los que radica dicho reconocimiento en la UE y, por tanto, en Italia, que se fundamenta, principalmente, en las libertades de circulación, así como también en el principio de reconocimiento mutuo. Un principio que ha sido enunciado y desarrollado primero por la jurisprudencia del TJUE y después por el Derecho derivado. Este análisis nos permitirá entender con posterioridad el régimen de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales diseñado por el legislador europeo.

Con todo, no hay que olvidar que el sistema de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales de la UE se realiza a través de procedimientos nacionales propiciados por la normativa europea, donde toda discriminación por razón de la nacionalidad está prohibida.

En el segundo capítulo analizaremos la evolución sufrida en el normativa europea a efectos de facilitar la movilidad profesional entre los Estados miembros y eliminar las barreras nacionales existentes a la libre circulación de profesionales. Nos centraremos en el análisis de la Directiva 2005/36 al constituir una norma básica y fundamental en la construcción del Mercado interior de servicios profesionales y, en concreto, en el ámbito de aplicación de la misma, la disciplina de los distintos regímenes de reconocimiento que regula, los aspectos procesales de la solicitud, así como los efectos de su obtención. En este mismo capítulo abordaremos las novedades introducidas en la materia por la Directiva 2013/55. En particular, analizaremos la utilidad de la Tarjeta Profesional Europea, así como también la posibilidad de obtener el acceso parcial.

Con todo, no hay que olvidar que los Estados miembros mantienen en la regulación de las profesiones cierto margen de discrecionalidad, dentro de las exigencias del Derecho europeo, según ha estipulado el TJUE. Una cuestión para nada baladí, máxime teniendo en cuenta que la regulación de profesiones similares varía sustancialmente de un Estado miembro a otro. De ahí, el papel tan fundamental que la Directiva 2018/958 está llamada a desempeñar en el futuro, puesto que puede constituir el germen hacia una armonización de las profesiones reguladas en la UE.

El último y tercer capítulo, está dedicado al examen de la legislación italiana sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en otros países de la UE. En él se examinarán los distintos Decretos Legislativos que han sido dictados

por el legislador italiano para incorporar al ordenamiento jurídico italiano lo dispuesto en los diferentes actos normativos europeos que regulan el reconocimiento de títulos. Este análisis nos permitirá saber cómo se puede obtener el reconocimiento a efectos profesionales de un título de estudios obtenido en otro Estado miembro. Es decir, qué requisitos y procedimientos existen al respecto, así como los obstáculos existen para ello.

## **CAPITOLO PRIMO**

# **NOZIONI PRELIMINARI E FONDAMENTI DEL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI**

# **I. PRECISAZIONE DELL'ESPRESSIONE “TITOLO DI STUDIO STRANIERO” E SUOI EFFETTI**

## **1. Concetto di titolo di studio straniero**

Prima di esporre l'attuale regime giuridico nel diritto italiano per ottenere l'efficacia professionale dei titoli esteri e, in particolare, di quelli conseguiti in uno Stato membro dell'UE diverso dall' Italia, è necessario precisare cosa si intende per titolo di studio e quando esso è considerato straniero.

Per titoli di studio o qualifiche “ufficiali” di un dato sistema di istruzione si intendono quelli che le competenti Autorità del sistema educativo di riferimento presentano come appartenenti al proprio Paese in quanto sono rilasciati in conformità alla legislazione nazionale vigente in materia di istruzione. La definizione di “titolo ufficiale” o di “qualifica ufficiale”, nel senso appena spiegato, si applica ai titoli di qualsiasi livello: elementare, secondario, o superiore, sia del settore universitario che del settore non universitario. In molti sistemi le istituzioni ufficiali possono rilasciare anche titoli non ufficiali, cioè non appartenenti direttamente al sistema nazionale, pertanto sarebbe opportuno verificare sempre sia l'ufficialità dell'istituzione che quella del titolo<sup>59</sup>.

Dal punto di vista giuridico, i titoli di studio sono attestazioni di idoneità che concludono un corso di studi e sono rilasciati a seguito di esami, atti di giudizio e valutazioni. Ai titoli di studio l'ordinamento attribuisce effetti giuridici. Si tratta cioè di atti che, emanati dall'Autorità scolastica, nell'esercizio di una funzione statale, ed a seguito di appositi procedimenti valutativi prescritti dalla legge, determinano una

---

<sup>59</sup> <http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/glossario.aspx>.

certezza legale circa il possesso, da parte dei soggetti che ne siano muniti, di una data preparazione culturale o culturale e professionale insieme. Certezza legale valevole *erga omnes*, in virtù della quale essi sono produttivi di effetti non solo nell'ambito dell'ordinamento scolastico - in quanto consentono la prosecuzione degli studi - ma anche sul piano dell'ordinamento generale<sup>60</sup>.

Quando parliamo di titolo di studio straniero intendiamo riferirci a qualsiasi documento (titolo, certificato o diploma), di carattere ufficiale, attestante il compimento completo di un ciclo di studi nell'ambito di un sistema educativo estero rilasciato dall'Autorità competente del Paese di appartenenza di tali studi, secondo la legislazione di quest'ultimo<sup>61</sup>. Questo titolo merita la qualifica di europeo quando tali studi sono inquadrati in un sistema educativo straniero e, nello specifico, in un sistema di uno Stato membro dell'Unione Europea. Né il luogo di compimento degli studi, né la nazionalità del soggetto che li ha compiuti, costituiscono punti rilevanti ai fini dell'attribuzione del titolo di straniero al titolo corrispondente.

## 2. Effetti dei titoli di studio

Innanzitutto è necessario chiarire che gli effetti che si possono rivendicare da un titolo di studio estero sono due: l'effetto accademico e l'effetto professionale.

In particolare, però, in Italia gli effetti di un titolo di studio inquadrato in un sistema educativo europeo sono fondamentalmente tre. È possibile quindi distinguere

---

<sup>60</sup> FINOCCHIETTI, C. (2002), *Documenti - DOC CIMEA*. Tratto da CIMEA - Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche ([http://www.cimea.it/files/fileusers/1075\\_2002-II\\_valore\\_legale\\_del\\_titolo\\_di\\_studio.pdf](http://www.cimea.it/files/fileusers/1075_2002-II_valore_legale_del_titolo_di_studio.pdf)).

<sup>61</sup> Può capitare che tali studi non siano stati completati, nel qual caso occorre parlare, come ha evidenziato R. Rueda Valdivia, di studi parziali all'estero [*id.* (2005), "Los títulos y estudios extranjeros y su eficacia en España", in AA.VV., *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, Sánchez Jiménez, M.<sup>a</sup> A. (Coord.), DM. Murcia, p. 563.

tra riconoscimento del titolo con effetto accademico, riconoscimento con effetto non accademico e riconoscimento con effetto professionale. Il primo di essi è riferito alla circostanza nella quale il titolo è conseguito con l'intenzione di proseguire gli studi all'interno del sistema educativo italiano.

L'effetto professionale, invece, sarà rivendicato quando, in base al titolo estero, si ha intenzione di svolgere un'attività professionale, per la quale è richiesto il possesso di un determinato titolo, sul territorio italiano.

Si parla di riconoscimento con effetto “non accademico” quando vengono contemplati altri casi specifici di riconoscimento, definiti dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 189 del 30 luglio 2009, d'ora innanzi DPR 189/2009, che ha attuato quanto stabilito dall'art. 5 della Legge 11 luglio 2002, n. 148, ratifica della Convenzione di Lisbona<sup>62</sup>.

Si tratta, ad esempio, della circostanza di dover ottenere il riconoscimento delle qualifiche per la partecipazione a concorsi pubblici, per fini previdenziali, per l'iscrizione ai centri per l'impiego e in altri casi definiti preventivamente dalla legislazione. Questi casi per le diverse finalità del riconoscimento dei titoli, che non fanno parte né della categoria dell'effetto accademico, né di quella dell'effetto professionale, vengono classificati distintamente come riconoscimento con “effetti non accademici”<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Legge 11 luglio 2002, n. 148 Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno (GU n. 173 del 25-07-2002).

<sup>63</sup> <http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/riconoscimento-non-accademico.aspx>

Dunque, in Italia esistono diversi tipi di procedimenti per il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti in un altro Stato, corrispondenti alle diverse categorie di riconoscimento accademico, non accademico e riconoscimento professionale<sup>64</sup>.

Chiarita questa distinzione, è evidente, quindi, come sia fondamentale conoscere l'effetto e la finalità per cui è richiesto il riconoscimento di un titolo europeo, poiché se nell'ordinamento giuridico italiano esistono diverse procedure per ciascuna delle categorie presentate, diversi sono i vari organi che hanno competenza per procedere al riconoscimento di un titolo di studio europeo a seconda della finalità.

## **A) Effetti accademici**

### **a) Effetti accademici nell'Unione Europea**

Nell'area dell'Unione Europea, lo studente che ha intenzione di proseguire gli studi in un Paese membro UE diverso da quello nel quale ha ottenuto il proprio titolo, può rivolgersi alle Autorità competenti dello Stato ospitante per ottenere il riconoscimento del suo titolo di studio o della parte di studi già effettuati.

Infatti, in materia di istruzione e formazione gli accordi internazionali e la normativa emanata dall'Unione Europea non prevedono meccanismi automatici per il riconoscimento dei titoli accademici<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup><http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli-overview.aspx>

<sup>65</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli accademici e professionali*. Roma: Eurilink University Press, pp. 13 ss.

A livello europeo è presente una lunga e consolidata storia di scambi, di dialoghi e di collaborazione tra gli Istituti universitari che hanno portato ad un processo di tendenziale armonizzazione dei sistemi di istruzione di livello universitario.

Dal momento che la materia istruzione viene considerata base irrinunciabile e caratterizzante l'identità culturale di ogni singolo Paese, i Trattati dell'UE hanno mantenuto la competenza sulla materia istruzione e formazione in capo ai singoli Stati membri.

L'Unione Europea si è però impegnata a mettere a punto un quadro giuridico caratterizzato da un insieme di strumenti, seppur talvolta, non vincolanti per gli Stati membri.

In parallelo ad esso si è sviluppato il sistema ECTS (European Credit Transfer System) finalizzato a rendere comparabili programmi di studio differenti attraverso un metodo comune di descrizione dei programmi di studio basato sul carico di lavoro dello studente per conseguire i risultati di apprendimento richiesti<sup>66</sup>.

Il Consiglio d'Europa e l'Unesco, al fine di garantire la mobilità degli studenti, nel 1997 hanno firmato la Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Unione Europea<sup>67</sup>.

Sono obiettivi della Convenzione:

---

<sup>66</sup> <https://education.ec.europa.eu/it/sistema-europeo-di-trasferimento-e-accumulazione-dei-crediti-ects>.

<sup>67</sup> Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, Lisbona l'11 aprile 1997. Testo della Convenzione di Lisbona ufficialmente riportato sul sito del Consiglio d'Europa - Serie dei Trattati Europei - n° 165.

- consentire ai diplomati della scuola superiore di accedere alle Università di tutti i Paesi firmatari;
- facilitare i programmi di scambio tra studenti garantendo il riconoscimento dei periodi e dei cicli di studio effettuati all'estero;
- utilizzare i titoli accademici nazionali finali per l'accesso al mercato del lavoro e delle professioni regolate in tutti i Paesi o per proseguire gli studi a livello più avanzato;
- accrescere la quantità, la qualità e la trasparenza dell'informazione sui sistemi nazionali d'Istruzione superiore, sulle Università e i loro programmi e sull'offerta formativa.

L'iter per garantire la libertà di circolazione e di stabilimento nei Paesi europei per studenti, docenti, ricercatori e personale amministrativo ha raggiunto diverse mete importanti.

Con il processo di Bologna nel 1999 si è avviata la creazione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore fondato su due cicli principali rispettivamente di primo e di secondo livello e un sistema di titoli facilmente comparabili e leggibili anche tramite l'uso del "Diplom supplement" e l'adozione del sistema di crediti didattici o accademici sul modello dell'ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*).

Nel 2005 a Bergen i Ministri dell'istruzione superiore per favorire una più corretta comprensione e comparabilità dei titoli dei differenti sistemi nazionali d'istruzione superiore hanno deciso di realizzare il "*Quadro dei titoli per lo Spazio*

*européo dell'istruzione superiore*”, il “*Qualification framework for the European Higher Education Area*”<sup>68</sup>.

Tra i più importanti e recenti interventi delle istituzioni europee in materia di Università e Istituti di istruzione superiore in Europa non si può tralasciare di menzionare la nota della Commissione Europea per preparare le Università dell'Unione europea al futuro. Il 18 gennaio 2021 la Commissione Europea ha adottato due nuove iniziative<sup>69</sup>. La prima, una strategia europea per le università e la seconda una proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio sulla costruzione di ponti per un'efficace cooperazione europea in ambito di istruzione superiore che sosterranno le università in questo impegno. La Commissione ha annunciato l'intenzione di avviare la creazione congiunta di un programma di trasformazione per l'istruzione superiore nella sua Comunicazione sulla realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 e sulla Comunicazione su un nuovo Spazio Europeo della Ricerca. Le Conclusioni del Consiglio sul Nuovo Spazio Europeo della Ricerca, adottate il 1° dicembre 2020, sottolineano “*che si devono sviluppare sinergie e interconnessioni più solide tra il SER, ovvero lo Spazio Europeo della Ricerca, l'EHEA, ovvero lo Spazio europeo dell'istruzione superiore ed elementi correlati allo Spazio europeo dell'istruzione (SEE)*”. Nella sua Risoluzione del 26 febbraio 2021 su un “*quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*” il Consiglio ha individuato la definizione di un programma per la trasformazione dell'istruzione superiore come azione concreta

---

<sup>68</sup> The European Higher Education Area - Achieving the Goals, Comunicato finale dei Ministri responsabili dell'Istruzione Superiore alla Conferenza di Bergen, 19-20 Maggio 2005, <https://people.unica.it/centroqualita/files/2012/11/bergen.pdf>.

<sup>69</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni su una strategia europea per le università e Strasburgo, 18-1-2022 [COM (2022) 17 final] - Proposta di Raccomandazione del Consiglio - Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore.

nell'area prioritaria dell'istruzione superiore. L'agenda politica dello Spazio Europeo della ricerca (SER) in allegato alle Conclusioni del Consiglio sulla futura governance dello Spazio Europeo della Ricerca, adottate il 26 novembre 2021, sostiene azioni rilevanti per le università, comprendendo un'agenda politica del Ser per il periodo 2022- 2024, che adotti un patto per la ricerca e l'innovazione in Europa che stabilisca un meccanismo di coordinamento rafforzato. Questi interventi hanno la funzione di rispondere alle esigenze della società europea affinché si realizzi un contributo più efficace delle università e delle altre istituzioni di istruzione superiore. L'Europa deve affrontare grandi sfide come il cambiamento climatico, la trasformazione digitale e l'invecchiamento della popolazione, in un momento in cui è colpita dalle più grandi crisi mondiali di questo secolo, quella sanitaria e quella bellica del conflitto Russia-Ucraina e dalle conseguenze economiche che derivano da questi eventi. Le università e l'intero settore dell'istruzione superiore si trovano in una posizione unica, essendo al crocevia tra istruzione, ricerca e innovazione, nella configurazione di economie sostenibili e resilienti, e nel raggiungimento dell'obiettivo di rendere l'Unione Europea più verde, più inclusiva e più digitale.

L'Europa ospita quasi 5.000 istituzioni educative di istruzione superiore, 17,5 milioni di studenti sono impegnati nell'istruzione terziaria, 1,35 milioni di persone insegnano nell'istruzione terziaria e 1,17 milioni di persone sono impegnati in attività di ricerca. Questa strategia mira a supportare tutte le università europee e permettere che ciascuna università si adatti all'evoluzione delle condizioni, di prosperare e di contribuire alla resilienza e alla ripresa dell'Europa. Vengono proposte una serie di azioni importanti volte ad aiutare le università europee al raggiungimento di quattro obiettivi, in particolare:

- rafforzare la dimensione europea dell'istruzione superiore e della ricerca;

- consolidare il ruolo delle università come centri di riferimento del nostro stile di vita europeo con azioni di sostegno incentrate sulle carriere in ambito accademico e nell'ambito dell'attività di ricerca, sulla qualità e sulla pertinenza per competenze adeguate alle esigenze future, sulla diversità, sull'inclusione, sulle pratiche democratiche, sui diritti fondamentali e sui valori accademici;

- rafforzare le università come agenti fondamentali del cambiamento nella duplice transizione verde e digitale;

- rafforzare le università come promotrici del ruolo e della leadership dell'Unione Europea a livello mondiale. Costruire ponti per un'efficace cooperazione europea in materia di istruzione Superiore. La proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio si propone l'obiettivo di consentire fra gli istituti di istruzione superiore dell'Unione Europea una cooperazione più efficace per agevolare, attraverso la collaborazione, la realizzazione di programmi e di attività educative transnazionali congiunti, mettendo in comune competenze e risorse o il conferimento di diplomi comuni.

Gli Stati membri sono invitati ad agire adottando misure e creando le condizioni adeguate a livello nazionale per consentire tale cooperazione transnazionale più stretta e più sostenibile, la realizzazione di un potenziamento delle attività di istruzione e ricerca congiunta mediante gli strumenti comuni che sono stati consenti dallo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (Bologna). Le attività auspiccate faciliteranno il flusso di conoscenza e creeranno un legame più forte tra istruzione, ricerca e comunità dell'innovazione industriale. L'obiettivo prioritario è, in particolare, quello di sostenere tutte le esperienze che costituiscono opportunità di apprendimento permanente di qualità elevata per tutti, concentrandosi sulle abilità e sulle competenze necessarie per far fronte alle attuali esigenze economiche e sociali.

La dimensione europea dell'istruzione superiore e della ricerca verrà rafforzata da quattro iniziative fondamentali entro la metà del 2024:

- arrivare a 60 Università europee, coinvolgendo oltre 500 istituti di istruzione superiore, entro la metà del 2024, con un bilancio indicativo Erasmus+ di 1,1 miliardi di euro per il 2021-2027. L'obiettivo è sviluppare e stabilire una cooperazione strutturale, sostenibile e sistemica comune a lungo termine in materia di istruzione, ricerca e innovazione, con l'istituzione di campus interuniversitari europei in cui studenti, personale e ricercatori provenienti da tutta Europa possano godere agevolmente della mobilità e creare nuove conoscenze insieme;

- lavorare per elaborare uno statuto giuridico che riconosca le alleanze degli istituti di istruzione superiore al fine di permettere loro di mettere in comune risorse, capacità e punti di forza, con un progetto pilota Erasmus+ a partire dal 2022;

- lavorare per la creazione di un diploma europeo comune per riconoscere a tutti gli studenti il valore delle esperienze formative transnazionali nel titolo di istruzione superiore conseguito, senza dover espletare adempimenti e procedure burocratiche complesse, dotare i sistemi di istruzione superiori di programmi comuni. Potenziare l'iniziativa dello strumento della Carta Europea dello Studente che consentirà a tutti gli studenti europei, entro la metà del 2024, di identificarsi facilmente e di potersi iscrivere in condizioni di sicurezza e per via elettronica presso gli istituti di istruzione superiore in Europa in caso di trasferimento in altri Paesi per motivi di studio, eliminando la necessità di completare le procedure burocratiche complesse.

La Commissione invita il Consiglio, gli Stati membri e le università a discutere di questa agenda strategica e a lavorare insieme per preparare le università alle esigenze future.

La proposta della Commissione di Raccomandazione del Consiglio sulla costruzione di ponti per un'efficace cooperazione europea in materia di istruzione superiore sarà discussa con gli Stati membri. Una volta adottata dal Consiglio, la Commissione sosterrà gli Stati membri e le parti interessate alla sua attuazione<sup>70</sup>.

## **b) Effetti accademici nel diritto italiano**

La normativa italiana che disciplina la procedura necessaria a conferire valore legale al titolo estero per il suo utilizzo nell'ambito del sistema nazionale trova origine nel Regio Decreto 31 agosto 1933 n. 1592 recante “*approvazione del Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore*” che all'art. 170 precisa che “*i titoli accademici conseguiti all'estero non hanno valore legale nel Regno, salvo i casi di leggi speciali*”<sup>71</sup>.

Titoli accademici sono i titoli rilasciati dalle Università e dagli Istituti di istruzione superiori; pertanto, si parla di “riconoscimento dei titoli accademici” nel caso di titoli rilasciati da Atenei o Istituti superiori stranieri a seguito di percorsi formativi di livello universitario disciplinati da normative proprie di Paesi diversi dall'Italia.

---

<sup>70</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2021.066.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.066.01.0001.01.ENG).

<sup>71</sup> Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592 Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (GU n. 283 del 07-12-1933).

In Italia, secondo quanto disposto dall'art. 48 del Decreto del Presidente della Repubblica, 31 agosto 1999, n. 394<sup>72</sup> (d'ora innanzi DPR 394/99), le competenze a procedere al riconoscimento dei titoli con effetti accademici sono attribuite e sono direttamente svolta dalle istituzioni di istruzione superiore, ovvero Università o AFAM, Istituti di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica.

Tali Istituzioni esercitano la competenza del riconoscimento dei titoli nell'ambito della propria autonomia e secondo quanto previsto dai propri regolamenti, salvo applicazione di Accordi bilaterali sottoscritti con altri Stati. Pertanto, in base a quanto previsto dalla Legge 10 ottobre 2002 n. 322<sup>73</sup>, l'Italia può sottoscrivere accordi con Paesi UE, oltre che extra-UE, al fine di agevolare il riconoscimento dei titoli di studio.

Se si prende in considerazione l'effetto accademico del riconoscimento di un titolo straniero, cioè il riconoscimento di uno specifico titolo di studio straniero ai fini dell'accesso al sistema educativo italiano, è necessario, dunque, richiedere e ottenere l'equipollenza di quel titolo.

In materia di valutazione e riconoscimento dei titoli di studio, un titolo estero si definisce equivalente ad un altro quando entrambi, rilasciati da istituzioni ufficiali e facenti parte ufficialmente dell'ordinamento nazionale di riferimento, producono tutti gli effetti giuridici ed hanno lo stesso "valore giuridico". Pertanto, un titolo straniero

---

<sup>72</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 31 agosto 1999, n. 394 Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (*GU* n. 258 del 03-11-1999 - Suppl. Ordinario n. 190).

<sup>73</sup> Legge 10 ottobre 2000, n. 322, Ratifica ed esecuzione dello Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica d'Austria sul riconoscimento reciproco dei titoli e gradi accademici, con allegata lista dei titoli e gradi accademici corrispondenti, fatto a Vienna il 28 gennaio 1999 (*GU* n. 261 del 08-11-2000).

dichiarato equivalente produrrà gli stessi effetti giuridici del corrispondente titolo italiano. In questi casi, tutti gli elementi del titolo ufficiale straniero, come livello, natura, durata, crediti, *etc.*, devono corrispondere a quelli del titolo italiano per decretarne l'equipollenza attraverso le procedure vigenti. Si tratta di un riconoscimento che rende il titolo straniero valido *erga omnes* in Italia e conferisce al titolo tutti i diritti attribuiti dalla normativa vigente al corrispondente titolo italiano, consentendo ai titolari di titoli conseguiti in altri Stati di poter svolgere gli studi previsti.

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Lisbona del 1997 sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea con la Legge 11 luglio 2002 n. 148 (d'ora innanzi Legge 148/2002) il cui art. 2 stabilisce che la procedura per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri è utile e necessaria ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi e del conseguimento dei titoli universitari e attribuisce alle Università e agli Istituti di istruzione universitaria la competenza per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri, ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani.

La Legge 148/2002 si applica ai titoli di studio rilasciati da istituti universitari dei 57 Paesi aderenti alla Convenzione, che all'art. II. 3 fa salve le “*disposizioni più favorevoli relative al riconoscimento dei titoli di studio rilasciati da una delle parti*” e che siano previste nella propria normativa.

Storicamente tale procedura veniva identificata con il termine di “equipollenza”. Le Autorità accademiche, già, ai sensi dell'art. 48 del DPR 394/99, effettuavano una valutazione analitica del percorso formativo del titolo straniero,

verificando se il percorso del titolo straniero fosse sovrapponibile al percorso di un corrispondente titolo accademico universitario italiano<sup>74</sup>.

Successivamente la Legge 148/2002 non ha più utilizzato il termine “equipollenza”<sup>75</sup>.

L’art. 5 della Legge 148/2002 sancisce che il giudizio di riconoscimento finalizzato che corrisponde alla vecchia “equivalenza” è un giudizio collegato a un caso specifico in base al quale si accerta che il titolo di studio estero equivale a un titolo di studio italiano, senza per questo conferire valore legale al titolo.

Il suddetto riconoscimento finalizzato o di “equivalenza” dei titoli di studio esteri è contenuto in un provvedimento che viene rilasciato solo per il motivo indicato e pertanto ha validità solo se utilizzato a quel fine. Ciò comporta che, in ordine a

---

<sup>74</sup> Art. 48 DPR 394/99: Riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero “1. La competenza per il riconoscimento dei titoli di accesso all'istruzione superiore dei periodi di studio e dei titoli accademici ai fini della prosecuzione degli studi di qualunque livello, conseguiti in Paesi esteri, è attribuita alle università e agli istituti di istruzione universitari, i quali la esercitano nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti. Fatti salvi gli accordi bilaterali in materia e le convenzioni internazionali. 2. Le istituzioni di cui al comma 1 si pronunciano sulle richieste di riconoscimento entro il termine di novanta giorni dalla data di ricevimento della relativa domanda. Nel caso in cui le autorità accademiche rappresentino esigenze istruttorie, il termine è sospeso fino al compimento, entro i 30 giorni successivi degli atti supplementari. 3. Contro il provvedimento di rigetto della domanda, ovvero se è decorso il termine di cui al comma 2, senza che sia stato adottato alcun provvedimento, il richiedente può presentare ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale o ricorso straordinario al Capo dello Stato, ovvero, entro il termine previsto per quest'ultimo, può presentare istanza al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che, nei successivi venti giorni, se la ritiene motivata, può invitare l'università a riesaminare la domanda, dandone contestuale comunicazione all'interessato. L'università si pronuncia nei successivi sessanta giorni. Nel caso di rigetto, ovvero in assenza, nei termini rispettivamente previsti, dell'invito al riesame da parte del Ministero o della pronuncia dell'università è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale o ricorso straordinario al Capo dello Stato. 4. Il riconoscimento dei titoli di studio per finalità diverse da quelle previste al comma 1 è operato in attuazione dell'articolo 387 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, nonché' delle disposizioni vigenti in materia di riconoscimento, ai fini professionali e di accesso ai pubblici impieghi”.

<sup>75</sup> L’art. 9 della Legge 148/2002 ha abrogato la precedente procedura di equipollenza (art 9: Sono abrogati il secondo ed il terzo comma dell'articolo 170 e l'articolo 332 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592).

determinate casistiche previste dall'articolo 38 del Decreto Legislativo 165 del 2001, dal Decreto del Presidente della Repubblica 189 del 2009 e dall'articolo 12 Legge 29 del 2006, debba essere nuovamente richiesta l'emanazione del provvedimento ogni volta che si ripresenti il motivo d'interesse<sup>76</sup>.

Gli articoli 2 e 3 della Legge 148/2002 precisano che la dichiarazione di riconoscimento accademico, che corrisponde alla vecchia "equipollenza", è un'analisi dettagliata del percorso di studi al cui termine l'atto dichiarativo conferisce valore legale al titolo e riconosce la validità del titolo straniero in Italia, assimilandolo *una tantum* a un titolo italiano e consentendone tutti gli usi ad esso collegabili.

Dunque, quando tra i due percorsi formativi considerati vi è corrispondenza di peso giuridico si potrà dichiararne l'equipollenza. L'esame contestuale dei due titoli prevede l'effettuazione di un confronto o comparazione tra le discipline che compongono i due percorsi formativi, i programmi di ciascuna disciplina e, ove previste, le ore di tirocinio e/ o lavoro ed eventuali tesi o lavoro finale. La decisione verrà presa caso per caso.

I singoli Atenei sono le Autorità competenti ad attribuire, mediante il rilascio del provvedimento di equipollenza, a un titolo di studio conseguito all'estero, lo stesso valore legale di un titolo di studio presente nell'ordinamento italiano. Il rilascio di tale provvedimento avviene a specifiche condizioni ed esclusivamente dagli Atenei

---

<sup>76</sup> Gli ultimi due riferimenti normativi riguardano, il primo, la procedura di riconoscimento di titoli acquisiti nei paesi aderenti alla convenzione di Lisbona dell'11 aprile 1997, il secondo, la procedura di valutazione della corrispondenza di titoli e certificazioni comunitarie acquisiti nell'Unione Europea, negli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo o nella Confederazione elvetica. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (*GU* n. 106 del 09-05-2001); Decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 2009, n. 189, Regolamento concernente il riconoscimento dei titoli di studio accademici, a norma dell'articolo 5 della Legge 11 luglio 2002, n. 148 (*GU* n. 300 del 28-12-2009); Legge 25 gennaio 2006, n. 29, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2005 (*GU* n.3 2 del 08-02-2006).

italiani, che risultano i soli organi abilitati a ricevere le istanze di attivazione di tale procedura e a rilasciare i provvedimenti relativi entro il termine fissato dalla legge. La domanda di equipollenza, quindi è indirizzata ad un Ateneo nel cui Statuto figuri un corso di studi comparabile con quello completato all'estero e deve essere corredata dai seguenti documenti:

- “Diploma” o documento ufficiale che attesta il conseguimento del titolo straniero di livello universitario;
- “Certificato” o documento ufficiale con l'elenco delle materie incluse nel *curriculum* o piano di studi;
- “Diploma Supplement” o cosiddetta “Dichiarazione di valore” emessa dalle competenti Autorità italiane all'estero.

Per il primo comma dell'art. 2 del Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca, 26 aprile 2004, n. 214: “Regolamento recante criteri e procedure per gli istituti stranieri di istruzione superiore che operano in Italia” ai fini del riconoscimento del titolo di studio da essi rilasciato è possibile richiedere l'equipollenza di questi titoli presentando istanza al Ministero secondo modalità stabilite con Decreto del Ministero stesso<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Decreto 26 aprile 2004, n. 214, Regolamento recante criteri e procedure per gli istituti stranieri di istruzione superiore che operano in Italia ai fini del riconoscimento del titolo di studio da essi rilasciato (attuazione dell'articolo 4 della Legge 11 luglio 2002, n. 148) (GU n. 192 del 17-08-2004). All'art. 2: “*Gli istituti stranieri di istruzione superiore, ai fini del riconoscimento ai sensi dell'articolo VI.5 della Convenzione dei titoli di studio da essi rilasciati, rivolgono istanza al Ministero, secondo modalità stabilite con decreto del Ministero stesso*”.

E ancora per il comma 2 del medesimo articolo *“I suddetti istituti devono possedere i seguenti requisiti: a) essere istituti riconosciuti facenti parte del sistema di istruzione superiore del proprio Paese, ai sensi dell'articolo VIII.2, lettera b), della Convenzione; b) essere istituti di istruzione superiore di particolare rilevanza scientifica sul piano internazionale; c) la sede o le sedi ove si svolgono in Italia le attività didattiche devono disporre di adeguate strutture edilizie, strumentali, didattico-scientifiche e adeguati servizi per gli studenti; d) le attività didattiche svolte devono essere incluse nei programmi di studio degli istituti stranieri di istruzione superiore di cui al punto a); e) i criteri di accesso ai corsi di studio e di verifica della preparazione degli studenti debbono essere omologhi a quelli adottati dagli istituti di cui al medesimo punto a); f) le attività d'insegnamento devono essere impartite da personale docente in possesso di requisiti professionali analoghi a quelli del personale docente degli istituti di cui al medesimo punto a); g) i titoli rilasciati in Italia devono avere nel Paese di origine lo stesso valore dei titoli rilasciati dagli istituti stranieri di istruzione superiore di cui al medesimo punto a)”*<sup>78</sup>.

In questi casi la procedura completa per l’emanazione del provvedimento di riconoscimento è descritta dall’art. 3 del D. M. 214 /2004.

Nel 2013, con Decreto Direttoriale 5 febbraio 2013, n. 201 il Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca italiano ha provveduto ad una revisione delle Linee guida per la compilazione del “Diplom supplement”, documento integrativo del titolo di studio ufficiale conseguito al termine di un corso di studi in una Università o in un Istituto di istruzione superiore, che fornisce una descrizione del contenuto e

---

<sup>78</sup> Art. 2.2 DM 214/2004.

dello stato degli studi effettuati e completati dallo studente secondo un modello standard sviluppato in otto punti<sup>79</sup>.

## **B) Effetti non accademici**

Abbiamo già accennato che nel sistema italiano esistono procedure di riconoscimento finalizzate alla valutazione di titoli esteri, svolte da differenti amministrazioni dello Stato, per scopi che non sono né accademici né professionali. La maggior parte di queste procedure sono indicate nel DPR 30 luglio 2009, n. 189 che ha attuato quanto stabilito dall'art. 5 della Legge 11 luglio 2002, n. 148.

L'art.3 del DPR 30 luglio 2009, n.189 disciplina infatti il riconoscimento dei titoli di studio per finalità specifiche e stabilisce come, in tutti i casi individuati, l'Autorità competente sia il Ministero dell'Istruzione, o il Ministero dell'Università e della Ricerca (*ex MIUR ovvero ex Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca*).

Il Ministero, caso per caso, attiva una procedura di riconoscimento per poter verificare se il titolo straniero contiene il bagaglio culturale e le specificità del corrispondente titolo accademico italiano richiesto. La categoria delle finalità specifiche per le quali il riconoscimento del titolo rientra nell'ambito delle finalità con effetti “non accademici” comprende:

- partecipazione a concorsi pubblici;

---

<sup>79</sup> Decreto Direttoriale 5 febbraio 2013 n. 201 “Diploma Supplement”, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per l'Università, l'A.F.A.M. e per la ricerca, Direzione Generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario, Roma, 5 febbraio 2013, pubblicato nella sezione Atti Ministeriali del sito ufficiale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

- attribuzione di punteggi per la definizione di graduatorie definitive in caso di concorsi pubblici e progressione di carriera;
- fini previdenziali;
- iscrizione ai centri per l'impiego;
- accesso al praticantato o tirocinio;
- registrazione di specifici contratti.

Nella categoria del riconoscimento di un titolo straniero con effetti non accademici, ma diversi da quelli professionali, rientrano pertanto casi specifici, sopra elencati, che qui di seguito tratteremo in sintesi.

A proposito dei concorsi pubblici è utile riferire che in Italia l'accesso alla Pubblica Amministrazione avviene generalmente tramite un concorso pubblico. I possessori di un titolo di studio estero di qualsiasi livello, quale titolo di scuola secondaria o di istruzione superiore, fermi restando i requisiti soggettivi previsti dalle norme vigenti in materia di accesso al pubblico impiego, possono partecipare a concorsi per posti di lavoro presso le Amministrazioni pubbliche italiane tramite una procedura di riconoscimento attuata ai sensi dell'art. 38 del Decreto Legislativo 165/2001 come modificato dall'art. 8 del Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5. L'art. 2 del DPR 189/2009 disciplina la procedura specifica e indica i documenti da presentare contestualmente alla domanda di riconoscimento.

La procedura di riconoscimento del titolo di accesso al concorso è finalizzata alla valutazione del titolo principale richiesto dal bando di concorso.

Lo scopo di questa procedura è quello di valutare l'equivalenza del titolo straniero a quello italiano, richiesto da un determinato bando di concorso, al fine di essere ammessi a sostenere le prove di esame di quel concorso. L'eventuale esito positivo non prevede che venga rilasciato un titolo italiano, ovvero che ne sia dichiarata l'equipollenza. Tale procedura è contestuale al concorso pubblico al quale si desidera partecipare, pertanto è necessario allegare il bando di concorso specifico alla domanda di equivalenza.

La suddetta procedura non si applica nel caso di concorsi riferiti a professioni regolate, come nel caso di concorso per l'insegnamento nelle scuole statali o nel caso di accesso a corsi di Dottorato di ricerca.

L'ente responsabile per questa procedura è la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - UOLP - Servizio per le assunzioni e la mobilità.

Presso il Ministero dell'Istruzione o del Ministero dell'Università e della Ricerca un apposito Ufficio è adibito alla ricezione delle domande di riconoscimento<sup>80</sup>.

Se l'aspirante partecipante al concorso pubblico è già in possesso del titolo italiano principale richiesto dal bando per la partecipazione al concorso e manifesta l'intenzione di far valutare altri titoli esteri accessori per l'attribuzione di ulteriore

---

<sup>80</sup><http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/riconoscimento-non-accademico.aspx>.

punteggio, oppure nel caso in cui dovesse essere interessato alla progressione di carriera nella pubblica Amministrazione, potrà ricorrere all'applicazione di quanto disposto dall'art. 3 comma 1 lettera a) del DPR 30 luglio 2009, n. 189.

Questa procedura si applica ai soli titoli esteri rilasciati in uno dei Paesi aderenti alla Convenzione di Lisbona.

In tal caso l'interessato dovrà presentare domanda direttamente all'Amministrazione che ha prodotto il bando di concorso corredandola dei documenti necessari:

- titolo di studio non italiano, tradotto e autenticato;
- certificato analitico degli esami sostenuti, con relativa traduzione;
- documentazione comprovante la finalità per la quale è richiesto il riconoscimento del titolo;
- dichiarazione di valore del titolo<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> La "Dichiarazione di Valore" è un documento che attesta il valore di un titolo di studio conseguito in un sistema di istruzione diverso da quello italiano. È redatta in lingua italiana e rilasciata dalle Rappresentanze Diplomatiche italiane all'estero (Ambasciate/Consolati)" competenti per zona", vale a dire le più vicine alla città in cui si trova l'istituzione che ha rilasciato il titolo straniero. Se il Paese in cui è stato rilasciato il titolo ha firmato la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961 (Convenzione sull'apostille, per esteso Convenzione riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri, adottata a l'Aja il 5 ottobre 1961, ratificata con Legge 20 dicembre 1966, n. 1253 (in *GU*. n. 26 del 30-01-1967 con deposito dello strumento di ratifica avvenuto il 13 dicembre 1977 ed entrata in vigore per l'Italia l'11 febbraio 1978 con Comunicato del Ministero degli affari esteri in *GU*. n. 42 dell'1-02-1978, p. 1075, sul titolo bisognerà apporre la cosiddetta "Postilla dell'Aja" prima di richiedere la Dichiarazione di Valore. I fini per i quali può essere richiesta la Dichiarazione di valore sono i seguenti: a) proseguimento degli studi scolastici e universitari; b) iscrizione

L'Amministrazione interessata provvederà ad inviare la documentazione al Ministero dell'Istruzione o al Ministero dell'Università e della Ricerca. L'ufficio competente del Ministero interessato emanerà entro 90 giorni il provvedimento conclusivo e lo comunicherà sia all'Amministrazione, sia all'interessato.

Altri casi di riconoscimento del titolo di studio per fini non accademici, né professionali sono quelli del riconoscimento per fini previdenziali e anche quelli per la finalità di iscrizione ai Centri per l'impiego.

In Italia è possibile far valutare titoli di studio esteri a fini previdenziali, per il riscatto del relativo periodo di studio ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera b) del DPR 30 luglio 2009, n. 189.

Il riconoscimento per l'iscrizione ai Centri per l'impiego, invece, è disciplinato dall'art. 3 comma 1 lettera c) del DPR 30 luglio 2009, n. 189.

Anche in questi casi la specifica procedura si applica esclusivamente per i soli titoli esteri rilasciati in uno dei Paesi aderenti alla Convenzione di Lisbona.

La domanda di riconoscimento del titolo dovrà essere presentata direttamente all'Amministrazione interessata, ovvero l'INPS, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale per il primo caso e il Centro per l'impiego per il secondo caso; in entrambi i casi dovrà essere corredata dai seguenti documenti:

- titolo di studio, tradotto e autenticato;

---

presso le Università; c) omologazione di un titolo universitario per il proseguimento degli studi post-laurea (master, dottorato, etc.); d) equipollenza (<https://www.miur.gov.it/dichiarazione-di-valore>).

- certificato analitico degli esami sostenuti, con relativa traduzione;
- documentazione comprovante la finalità per la quale è richiesto il riconoscimento del titolo;
- dichiarazione di valore (documento non richiesto per i titoli di paesi UE, SEE/EFTA<sup>82</sup> e della Confederazione svizzera).

L'Amministrazione interessata invierà la documentazione all'Ufficio competente del Ministero dell'Istruzione o del Ministero dell'Università e della Ricerca che, anche in questo caso, emanerà entro 90 giorni il provvedimento conclusivo e lo comunicherà sia all'amministrazione, sia all'interessato. Qualora la valutazione del titolo estero fosse negativa, sarà possibile presentare un'istanza di riesame producendo ulteriore documentazione, entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento conclusivo.

In base a quanto stabilito dall'art. 3 comma 1 lettera d) del DPR 30 luglio 2009, n. 189, è possibile altresì far valutare titoli di studio esteri per l'accesso al praticantato o al tirocinio se questi sono richiesti come requisito necessario per poter esercitare alcune professioni regolamentate. Tale valutazione è svolta dal MIUR sentito il Consiglio universitario nazionale e, nel caso esista, dal Consiglio o Collegio nazionale della relativa categoria professionale.

Anche quest'ultima procedura si applica ai soli titoli esteri rilasciati in Paesi UE, SEE/EFTA e nella Confederazione svizzera.

---

<sup>82</sup> <https://www.efta.int/about-efta/european-free-trade-association>.

La domanda potrà essere presentata dall'interessato direttamente all'Amministrazione competente corredandola dei seguenti documenti:

- titolo di studio, tradotto e autenticato;
- certificato analitico degli esami sostenuti, con relativa traduzione;
- documentazione comprovante la finalità per la quale è richiesto il riconoscimento del titolo.

È previsto anche in questo caso che l'Amministrazione interessata invii la documentazione al competente ufficio del MIUR, il quale avrà cura di emanare entro 90 giorni il provvedimento conclusivo e di comunicarlo sia all'Amministrazione che all'interessato. Nel caso la valutazione del titolo estero risulti negativa, è concessa la possibilità di presentare una istanza di riesame entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento conclusivo, producendo ulteriore opportuna documentazione.

L'art. 4 comma 2 del DPR 30 luglio 2009 n. 189 , inoltre, disciplina con procedura pressoché analoga a quelle prima descritte, il riconoscimento dei titoli di studio esteri da parte di altre Amministrazioni per finalità specifiche, come la partecipazione a selezioni, quali ad esempio quelle per l'assegnazione di borse di studio o altri benefici conseguenti al possesso di tali titoli, erogati o riconosciuti da pubbliche Amministrazioni; l'attribuzione di punteggio aggiuntivo in procedure indette dal Ministero Affari Esteri e la partecipazione a selezioni gestite dal Ministero Affari Esteri.

Un ulteriore caso di riconoscimento del titolo di studio con effetto non accademico è contemplato dalla legislazione italiana con riferimento alla valutazione

di titoli e certificazioni europee. Nello specifico l'articolo 12 della Legge 25 gennaio 2006, n. 29 consente alle Amministrazioni italiane di valutare qualifiche rilasciate da istituzioni di un Paese dell'Unione europea, nei casi di procedimento, nel quale, per accertare le competenze professionali, viene richiesto il possesso di un titolo di studio, corso di perfezionamento, certificazione di esperienza professionale e ogni altro attestato per la certificazione di competenze acquisite.

In questi casi l'Amministrazione competente si assume la responsabilità di valutare la corrispondenza dei titoli o certificati acquisiti in altri Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo o nella Confederazione elvetica tramite la preventiva acquisizione del parere favorevole espresso dal Ministero dell'Istruzione o dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

Infine, la Legge 10 ottobre 2002 n. 322 prevede come ulteriore metodo di riconoscimento di titoli stranieri l'applicazione di Accordi bilaterali.

Sulla base di tale Legge l'Italia può sottoscrivere Accordi con Paesi UE, (ed Extra UE) volti ad agevolare il riconoscimento dei titoli di studio.

### **C) Effetti professionali**

Infine, si può rivendicare l'efficacia professionale di un titolo di studio europeo. In questo caso, va precisato che in Italia le professioni si dividono in due categorie, ovvero: le professioni "non regolamentate" dalla legge e quelle "regolamentate". Nello specifico, le professioni non regolamentate sono quelle che possono essere esercitate dal titolare senza dover possedere uno specifico titolo di studio. L'accesso a

queste ultime professioni è aperto a qualsiasi cittadino che abbia conseguito un titolo di studio, italiano o straniero<sup>83</sup>.

Coloro i quali intendono svolgere in Italia una professione non regolamentata e sono in possesso di titoli esteri non hanno la necessità di ottenere il riconoscimento legale o formale dei propri titoli per potersi inserire nel mercato del lavoro italiano<sup>84</sup>.

Sono esempi di professioni non regolamentate in Italia le professioni relative al settore della pubblicità, della comunicazione e del marketing, le professioni che operano in vari ambiti musicali e artistici (come ad esempio cantante, ballerino, attore, compositore, direttore d'orchestra, musicista, strumentista, designer, arredatore stilista di moda, pittore, regista, scenografo, scultore, etc.), e ancora, le professioni della mediazione linguistica (interpreti e traduttori), e molte altre professioni.

Se per l'esercizio di queste professioni "non regolamentate", dunque, non è richiesto che il professionista proveniente da un altro Paese dell'Unione Europea non ottenga il riconoscimento legale o formale della propria qualifica professionale, diversa è la situazione delle professioni regolamentate.

Precisiamo, innanzitutto, che sono professioni regolamentate, quelle il cui esercizio è regolato dalla legislazione nazionale. In questo caso la legge stabilisce sia il titolo di studio indispensabile per poter esercitare una determinata professione che i successivi requisiti di addestramento alla pratica della professione, quali, ad esempio,

---

<sup>83</sup> LANFRANCA, R. (2021), "La eficacia profesional de los títulos de estudios europeos en Italia", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, (56), pp. 67-100.

<sup>84</sup> <http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/glossario.aspx>.

lo svolgimento di un periodo di tirocinio e/o l'esame di Stato per l'abilitazione professionale, nonché le norme di deontologia professionale.

Dunque sono classificate “professioni regolamentate” quelle il cui esercizio è consentito solo a soggetti autorizzati, ai sensi della normativa specifica, per il tipo di professione regolamentata. Coloro che sono in possesso di un titolo straniero e cercano di far valere gli effetti professionali, per esercitare legalmente la corrispondente professione in Italia, devono ottenere il riconoscimento del loro titolo dall'Autorità italiana competente. Ebbene, la procedura che deve essere avviata e svolta per ottenere l'efficacia professionale del titolo straniero dipende dal Paese al quale appartiene il sistema educativo che ha rilasciato il titolo di cui si chiede il riconoscimento. E questo è il motivo per il quale abbiamo diverse disposizioni italiane che si occupano di recepire le diverse Direttive europee che sono state approvate, a tal fine.

In questo modo l'esercizio di tali professioni è protetto dalla legge ed è consentito esclusivamente ai soggetti abilitati secondo la normativa specifica per la tipologia di professione regolamentata.

Pertanto, coloro che sono in possesso di un titolo professionale estero per poter esercitare legalmente la professione corrispondente in Italia dovranno, richiedere e ottenere il riconoscimento del titolo conseguito, da parte della competente Autorità italiana.

Con l'espressione "titolo professionale" si intende il titolo di studio che nel Paese che lo ha rilasciato dà diritto ad esercitare una determinata professione regolamentata<sup>85</sup>.

L'Italia riconosce le qualifiche professionali estere attraverso la procedura di riconoscimento professionale che costituisce il tema principale della presente tesi dottorale.

Questa specifica disciplina della legislazione europea, recepita anche dall'Italia, che è oggetto di questa esposizione e che sarà trattata in modo dettagliato nei successivi capitoli, si applica alle qualifiche professionali conseguite in Paesi dell'Unione Europea.

Fondamentali, in tal senso sono le Direttive 2005/36 e 2013/55, che prevedono il riconoscimento della qualifica professionale estera. L'Autorità italiana competente può subordinare il riconoscimento a una misura compensativa, quale l'esame attitudinale o un tirocinio di adattamento.

Il riconoscimento professionale delle qualifiche di provenienza dei Paesi che non fanno parte dell'Unione Europea viene disciplinato in Italia dal Decreto del Presidente della Repubblica 394/99, Artt. 49-50, e dal successivo Decreto del Presidente della Repubblica 334/04<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T., *Riconoscimento... op. cit.*, pp. 35 ss.

<sup>86</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334, Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione (*GU* n. 33 del 10-02-2005).

Sin dagli anni '60 l'Unione Europea, consapevole del carattere strategico della libera circolazione dei professionisti, si impegnava per mettere in atto il reciproco riconoscimento dei diplomi e per questo ha emanato numerose Direttive. L'accesso a gran parte delle attività professionali dei settori industria, artigianato e commercio è stato liberalizzato grazie soprattutto al riconoscimento, nel Paese membro dell'UE ospitante, dell'esperienza professionale maturata nello Stato di provenienza.

Nel decennio successivo le istituzioni europee per determinate professioni, i cui aspetti formativi e professionali avevano particolare rilevanza, sulla base della adozione di meccanismi di armonizzazione dei percorsi formativi, condizionavano il riconoscimento reciproco dei relativi diplomi al rispetto di precisi criteri qualitativi e quantitativi.

È opportuno precisare, fin d'ora, e verrà spiegato meglio nei prossimi paragrafi, che con l'espressione "riconoscimento dei diplomi" non ci si riferisce, semplicemente, al titolo accademico, ma all'insieme dei requisiti richiesti dalla legislazione del Paese ospitante per l'esercizio della relativa attività professionale<sup>87</sup>.

Nei Capitoli che seguono illustreremo, più specificamente, le varie fasi del processo che ha condotto all'attuale disciplina vigente in Europa e in Italia in merito al riconoscimento con effetti professionali dei titoli di studio conseguiti in altri Paesi membri UE.

Al momento, al fine di mettere in evidenza quali sono attualmente in Italia le principali attività professionali interessate al riconoscimento del relativo titolo straniero che permette l'accesso alla professione, segnaliamo che presso il

---

<sup>87</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T., *Riconoscimento...*, *op. cit.*, p. 41.

Dipartimento italiano per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito un Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>88</sup>.

Sono presenti, inoltre, servizi di informazione e assistenza sulle problematiche legate al riconoscimento dei titoli professionali e accademici. Sono i centri delle reti NARIC ed ENIC, istituite appositamente per facilitare la libera circolazione di lavoratori e studenti. Il CIMEA - Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche è la sede nazionale della rete NARIC; informa sulle questioni legate al riconoscimento dei titoli (professionali e accademici) italiani all'estero e su quelli esteri in Italia.

Precisando che l'elenco, che segue, delle professioni per le quali è previsto il riconoscimento, non è esaustivo, riportiamo le Autorità italiane incaricate di svolgere il riconoscimento con effetti professionali e le relative attività professionali di loro competenza.

Il Ministero della Salute è l'Autorità competente per la procedura del riconoscimento dei titoli esteri necessari per esercitare la professione di:

biologo; chimico; dietista; educatore professionale; farmacista; fisioterapista; infermiere; logopedista; medico; medico specialista; odontoiatra; ostetrica; ottico; podologo; psicologo; psicoterapeuta; tecnico audiometrista; tecnico audioprotesista; tecnico della fisiopatologia cardiocircolatoria e perfusione vascolare; tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro; tecnico della riabilitazione psichiatrica; tecnico di neurofisiopatologia; tecnico ortopedico; tecnico sanitario di

---

<sup>88</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/>.

laboratorio biomedico; tecnico sanitario di radiologia medica; terapista della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva e veterinario<sup>89</sup>.

Il Ministero della Giustizia è l'Autorità competente per la professione di: agente di cambio; agronomo e forestale; agrotecnico; assistente sociale; attuario; avvocato; biotecnologo agrario; consulente del lavoro; dottore agronomo e dottore forestale; dottore commercialista; dottore in tecniche psicologiche per i contesti sociali, organizzativi e del lavoro; dottore in tecniche psicologiche per i servizi alla persona e alla comunità; geologo; geometra; giornalista; ingegnere; perito agrario; perito industriale; ragioniere; tecnologo alimentare e zoonomo<sup>90</sup>.

Il Ministero dell'Istruzione, e il Ministero dell'Università e della Ricerca - Dipartimenti per il sistema educativo di istruzione e di formazione, si occupano del riconoscimento dei titoli per l'esercizio della professione di docente di scuola materna; docente di scuola primaria e docente di scuola secondaria di primo e di secondo grado<sup>91</sup>.

Il Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca, presso il Miur, si occupa del riconoscimento delle qualifiche professionali di architetto, pianificatore territoriale, paesaggista, conservatore dei beni architettonici ed ambientali<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> <http://www.salute.gov.it/ProfessioniSanitariePubblico/>.

<sup>90</sup> [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_4\\_1.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_4_1.wp).

<sup>91</sup> <https://miur.gov.it/web/guest/riconoscimento-professione-docente>.

<sup>92</sup> <https://www.miur.gov.it/libera-circolazione-dei-professionisti>.

## II. I PRESUPPOSTI DEL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI NELL'UNIONE EUROPEA

### 1. Introduzione

Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione Europea si basa, principalmente, sulle libertà economiche di libera circolazione delle persone: lavoratori, stabilimento e prestazione di servizi. Queste libertà sono sancite dagli artt. 46, 49 e 56 TFUE e nel principio del mutuo riconoscimento, sviluppato prima dalla giurisprudenza e poi dal diritto derivato.

Il riconoscimento, da parte del Trattato dell'Unione Europea di una cittadinanza europea ha costituito, senza dubbio, un progresso significativo nella costruzione europea. Benché tale finalità non fosse nuova, poiché era già implicita nel Preambolo del Trattato di Roma<sup>93</sup>, quando si costituiva come missione della Comunità “*porre le basi per una sempre più stretta unione tra i popoli europei*”, nonché in varie dichiarazioni di istituzioni comunitarie effettuate negli anni Settanta, l'introduzione nel Trattato dell'Unione Europea del concetto di cittadinanza ha avuto un valore fortemente emblematico<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957.

<sup>94</sup> AGUDO ZAMORA M. J., “La ciudadanía de la Unión Europea. (Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)”, In: [http://www.uco.es/investiga/grupos/SEJ372/recursos/constitucion-economica/documents/La\\_ciudadania\\_de\\_la\\_Union\\_Europea.pdf](http://www.uco.es/investiga/grupos/SEJ372/recursos/constitucion-economica/documents/La_ciudadania_de_la_Union_Europea.pdf).

L'inserimento delle disposizioni relative alla cittadinanza come parte integrante del Trattato costitutivo della Comunità, attraverso il suo inserimento da parte del Trattato di Maastricht<sup>95</sup>, ha rivelato l'importante ruolo che si voleva attribuire.

Da quel momento, dunque, i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea vengono insigniti di uno status nuovo, privilegiato e differenziato rispetto a quello dei cittadini di Stati terzi, lo *status* di cittadino dell'Unione Europea.

Parlare di cittadini dell'Unione Europea non è altro che una formula semplificata per riferirsi a tutte quelle persone che possiedono la cittadinanza di Stati dell'Unione Europea e che, per questo, possono far valere i diritti di cui all'articolo 21.1°.

Il diritto alla libera circolazione fa parte dei diritti fondamentali riconosciuti a tutti i cittadini europei. Nell'ultimo decennio l'Unione si è adoperata per rafforzare tale cittadinanza e i diritti ad essa collegati. Tali diritti che realizzano pienamente la libera circolazione dei cittadini, dei lavoratori, delle famiglie, ecc.

Tuttavia, uno dei maggiori ostacoli che possono incontrare le persone che desiderano muoversi all'interno del mercato del lavoro europeo è che le loro qualifiche ed esperienze professionali potrebbero non essere riconosciute.

Questi aspetti sono discussi di seguito.

---

<sup>95</sup> Trattato sull'Unione Europea (TUE) / Trattato di Maastricht (GU n. 191 del 29-07-1992).

## 2. Cittadinanza dell'Unione Europea e libertà di circolazione del cittadino dell'Unione

La cittadinanza dell'Unione Europea è stata costituita sul presupposto che i Trattati istitutivi dell'Unione hanno dato vita ad un “*ordinamento giuridico di nuovo genere*”, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani. Il nuovo ordinamento giuridico presenta il pregio di riconoscere come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini.

Dallo *status* di cittadino europeo derivano diritti e doveri oggi enunciati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>96</sup>, nonché dalla giurisprudenza evolutiva della Corte di Giustizia.

Lo *status* fondamentale di cittadino europeo contraddistingue la sua posizione giuridica e la sua appartenenza all'Unione, dando una legittimazione democratica al processo di integrazione europea.

Sebbene si riconosca che questo percorso di integrazione tra i diversi Paesi europei trova ostacoli e che purtroppo negli ultimi anni la crescita della legittimazione democratica dell'Unione ha proceduto di pari passo con l'aumento della sfiducia dei cittadini degli Stati membri nei confronti del processo di integrazione europea, è doveroso però conservare memoria delle origini e delle ragioni che diedero inizio a quel percorso di integrazione, così come è inevitabile riconoscere i meriti a quelle istituzioni che, nonostante gli sforzi, hanno cercato di

---

<sup>96</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (GU n. C 202 del 07-06-2016).

mantenere fermo il timone di un vivere insieme tra diversi Paesi in funzione della pace, innanzitutto, e di un equilibrato benessere collettivo<sup>97</sup>.

*Secondo autorevole dottrina, gli Stati membri, definiti i “Signori dei Trattati”, fin dall’ inizio hanno voluto camminare a “piccoli passi”, e hanno voluto tenere ben saldo il principio delle competenze di attribuzione, conservando la responsabilità delle scelte di politica economica, così come delle rispettive politiche estere e di difesa, salvo un teorico coordinamento affidato alla Commissione, centellinando progressivamente al Parlamento europeo maggiori poteri decisionali a fianco del Consiglio dei Ministri che è espressione della volontà degli Stati”.*

Il Trattato istitutivo della Comunità Europea riconosce attraverso l'art. 3.1.c TCE) la libera circolazione dei professionisti nel mercato interno, che è completata dal riconoscimento della libertà di stabilimento (art. 43-48 TCE) e dalla libera prestazione di servizi all'interno della Comunità (art. 49-55 TCE). In conseguenza di tali libertà, il riconoscimento della libera circolazione dei professionisti ha comportato un aumento sostanziale della concorrenza nella prestazione di servizi professionali nel mercato interno, poiché i professionisti potevano circolare liberamente in qualsiasi Stato membro per esercitare la propria attività professionale.

Ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea (TUE); dell’articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e degli articoli 20, 26 e dagli articoli che vanno dal 45 al 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) si può sintetizzare che una delle quattro libertà di cui beneficiano i cittadini dell'UE è la libera circolazione dei lavoratori. Questa libertà include i diritti di circolazione e di soggiorno dei lavoratori, i diritti di ingresso e di soggiorno dei loro familiari e il diritto di svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro, nonché di essere

---

<sup>97</sup> TESAURO, G. (2020). *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 313 ss.

trattati su un piano di parità rispetto ai cittadini di quello Stato. L'Autorità europea del lavoro funge da agenzia dedicata per la libera circolazione dei lavoratori, compresi i lavoratori distaccati. Particolari restrizioni sono previste per i soggetti pubblici.

Il riconoscimento della cittadinanza europea è fondato principalmente sul diritto di libera circolazione della persona fisica, cittadina dell'Unione.

La Direttiva 2004/38 disciplina le modalità di esercizio del diritto alla libertà di circolazione da parte del cittadino europeo e dei suoi familiari riconoscendo a tutti i cittadini dell'Unione, sebbene con talune limitazioni, un diritto di soggiorno generalizzato e perciò un diritto di circolare. Così l'art. 21 TFUE, unitamente alla Direttiva appena citata e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ha sancito il definitivo superamento della concezione mercantilistica del diritto di circolazione che operava in funzione dello svolgimento di una attività economica. Ora si garantisce la libertà di circolazione e di soggiorno in virtù dello status di cittadinanza dell'Unione nella consapevolezza che risulta ormai consolidata la separazione tra la libertà di circolazione dei suoi titolari nel territorio di tutti gli Stati membri dai suoi elementi funzionali o strumentali. Dunque con un considerevole progresso qualitativo tale libertà è stata elevata a categoria di diritto proprio e indipendente inerente allo status di cittadino dell'Unione.

Le norme in materia di libera circolazione di cui alla Direttiva 2004/38 prevedono che ogni cittadino dell'Unione Europea ha il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro dell'Unione nei primi tre mesi, senza condizioni o formalità diverse dall'obbligo di essere provvisto di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità. Per soggiornare in un altro paese dell'UE per periodi più lunghi di tre mesi, i cittadini dell'Unione devono soddisfare determinate condizioni a seconda del loro status, quale ad esempio la condizione di lavoratore

subordinato o autonomo, studente, etc., e possono anche essere invitati a rispettare le formalità amministrative entro un lasso di tempo ragionevole e comunque non discriminatorio.

Il diritto di soggiorno dei lavoratori dipende dal fatto che essi dispongano o meno di risorse economiche sufficienti a consentire loro di non diventare un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro, e di un'assicurazione per malattia.

Godono del diritto di soggiorno oltre ai lavoratori anche gli studenti, le persone involontariamente disoccupate iscritte agli uffici di collocamento e coloro che completano una formazione professionale.

È previsto dalla medesima Direttiva 2004/38 che cittadini dell'Unione Europea abbiano diritto al soggiorno permanente in un altro Stato membro dopo avervi soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni. In questo periodo di tempo è concessa l'assenza temporanea giustificata da malattia, studio distacco, etc.

La Corte di Giustizia ha messo in evidenza che il diritto di circolazione e di soggiorno, conferito al cittadino dell'Unione Europea, dall'art. 21 TFUE, con disposizione dotata di effetto diretto, non è un diritto assoluto. Si tratta infatti di un diritto che è attribuito subordinatamente ai limiti e alle condizioni previste dai Trattati e dalle relative disposizioni di attuazione qualora queste limitazioni rispondano al principio di proporzionalità. Infatti, le limitazioni imposte dalla normativa nazionale a tutela dei legittimi interessi degli Stati non possono andare al di là di quanto sia appropriato e necessario per l'attuazione dello scopo perseguito, restando compito del giudice nazionale assicurare il rispetto di tale principio.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del diritto alla libera circolazione possiamo affermare che essi risultano ancorati *ratione materiae* all'ambito di applicazione del Trattato, tuttavia la Corte interpretando l'art. 20 TFUE ha enucleato un diverso criterio, dal quale si desume una dissociazione tra l'esercizio del diritto di libera circolazione e l'esercizio dei diritti di cittadini dell'Unione europea<sup>98</sup>.

Attualmente l'unica eccezione al riconoscimento dell'esercizio della libera circolazione quale presupposto per l'azionabilità dei diritti di cittadinanza da parte del cittadino europeo "statico", ovvero del cittadino europeo che non si è mai recato in uno Stato diverso da quello di appartenenza, sembra possa ammettersi solo qualora le misure nazionali siano tali da costringere il cittadino europeo ad abbandonare il territorio dell'UE<sup>99</sup>.

Lo *status* dei cittadini dei Paesi membri dell'Unione è e resta collegato al divieto di discriminazioni in base alla nazionalità sancito dall'articolo 18 TFUE, compreso nella parte seconda del Trattato intitolata "*Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione*" il cui testo, al comma 1, recita. "*Nel campo di*

---

<sup>98</sup> Secondo l'interpretazione della Corte data con la sentenza *Zambrano*, infatti, l'art. 20 del TFUE va interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, per un verso, neghi al cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli minori, cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza di questi ultimi, e per l'altro, rifiuti al medesimo cittadino un permesso di lavoro, qualora decisioni siffatte possano privare i suoi figli del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione. (Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 marzo 2011. *Gerardo Ruiz Zambrano contro Office national de l'emploi (ONEm)*. Causa C-34/09 (ECLI:EU:C:2011:124). Si veda inoltre la Causa *Chavez Vilchez* – La dipendenza materiale ed emotiva del cittadino dell'Unione "statico" rispetto al familiare cittadino non-UE (Sentenza della Corte di Giustizia del 10 maggio 2017. *H.C. Chavez-Vilchez e a. contro Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank* e a. Causa C-133/15. (ECLI:EU:C:2017:354).

<sup>99</sup> Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 5 maggio 2011. *Shirley McCarthy contro Secretary of State for the Home Department*. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla *Supreme Court of the United Kingdom*, già *House of Lords*. Causa C-434/09 (ECLI:EU:C:2011:277).

*applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità*<sup>100</sup>.

Tale disposizione va letta ed applicata anche in combinato disposto con l'articolo 21 TFUE che emblematicamente sancisce, insieme all'articolo 20, paragrafo 2, lett. a) TFUE, il diritto di tutti i cittadini dell'Unione alla libera circolazione ed al soggiorno nell'intero territorio dell'Unione, senza più alcun riferimento alla valenza economica dell'attività svolta: è questo, in termini reali, il vero valore aggiunto delle disposizioni sulla cittadinanza europea introdotte con il Trattato di Maastricht.

### **3. Principi di uguaglianza, equivalenza e non discriminazione**

All'affermazione positiva dei principi di uguaglianza, equivalenza e non discriminazione nell'Unione europea si è arrivati progressivamente, attraverso un percorso evolutivo segnato da successivi interventi di modifica dei trattati istitutivi e dall'evoluzione giurisprudenziale.

Sia il principio di uguaglianza che quello di non discriminazione attualmente trovano collocazione “costituzionale” nel titolo III della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ove troviamo l'art. 20 rubricato “Uguaglianza” e l'art. 21 “Non discriminazione” che al comma 2 sancisce che *“nell'ambito d'applicazione dei Trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità”*<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Art 18.2° 2 TFUE: Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni.

<sup>101</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, *GU* n. C 364/1 del 18-12-2000 e da ultimo *GU* n. C 326 del 26/10/2012. Art. 20 - Uguaglianza davanti alla legge: *“Tutte le persone sono uguali davanti alla legge”*. Tale previsione ha portata universale, non essendone limitata l'applicazione nei confronti dei

Sempre con disposizione di carattere generale, l'art. 18 del TFUE (*ex* articolo 12 del TCE) ribadisce il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità stabilendo che *“nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni”*.

Nel diritto dell'Unione Europea si fa riferimento al concetto di “equivalenza” soprattutto in ambito processuale.

Infatti, tra i principi generali del diritto dell'Unione Europea la Corte di Giustizia annovera il principio di equivalenza intendendo con questo concetto la trasposizione del principio di analogia a livello comunitario.

Così, sulla base di tale principio, si sostiene che in assenza di specifica disciplina europea, la tutela dei diritti riconosciuti al singolo dal diritto europeo non può essere meno favorevole di quella garantita a diritti analoghi riconosciuti dal diritto interno.

Evidentemente, la *ratio* del principio di equivalenza va individuata nell'esigenza di evitare il rischio che situazioni giuridico-soggettive di fonte europea

---

*cittadini dell'Unione europea (e quindi degli Stati membri), ma essendo tale principio applicabile non solo ai cittadini di Stati terzi ma altresì agli apolidi e ai rifugiati”*. Art. 21 - Non discriminazione: *“1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità”*.

siano tutelate in maniera più restrittiva rispetto ad analoghe situazioni di diritto interno.

*“Ciò non significa, tuttavia, che gli Stati membri siano per ciò stesso obbligati, in ottemperanza al principio di equivalenza, ed in funzione della logica ad esso sottesa, ad estendere le proprie disposizioni processuali più favorevoli a tutte le azioni volte alla tutela di posizioni giuridiche fondate sul diritto dell’Unione. Quello che la Corte ha inteso dire, infatti, è semplicemente che una norma processuale nazionale debba essere applicata, quando siano sussistenti le condizioni poste a suo fondamento, indifferentemente tanto ad azioni fondate sul diritto comunitario, oggi diritto dell’Unione, quanto ad azioni finalizzate alla tutela di posizioni di diritto interno”<sup>102</sup>.*

Gli elementi qualificanti del principio di equivalenza secondo il parere di altri autorevoli autori sono la ragionevole uguaglianza dei rimedi apprestati per la tutela dei diritti di fonte comunitaria e per quella dei diritti di fonte interna e l’analogia delle fattispecie considerate<sup>103</sup>.

Dunque possiamo affermare che il principio di equivalenza si configura come una specifica declinazione del principio generale di parità di trattamento e del divieto di discriminazione<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> VITALE, G. (2010), *Diritto processuale nazionale e diritto dell’Unione europea*, Firenze: Editpress, p. 29.

<sup>103</sup> MARCHESELLI, A. (s.d.). La violazione del diritto comunitario come “fatto illecito del legislatore”: le nuove frontiere del risarcimento del danno nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e alla luce della Carta di Nizza. Tratto da [Europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu) - Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa in: [http://www.europeanrights.eu/public/commenti/commento\\_Marcheselli\\_testo.doc](http://www.europeanrights.eu/public/commenti/commento_Marcheselli_testo.doc).

<sup>104</sup> VITALE, G. (2010), *Diritto processuale...*, op. cit., p. 220.

L'affermazione di tali principi richiede che, nel caso in cui non vi siano altre, evidenti ragioni di diritto, situazioni simili non vengano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non vengano trattate in maniera uguale.

Il precetto di non discriminazione contemplato dall'art. 18 TFUE può essere invocato da *“qualsiasi cittadino dell'Unione in tutte le situazioni rientranti nell'ambito di applicazione ratione materiae del diritto dell'Unione, tra cui il diritto alla libera circolazione”*. Tale principio costituisce uno dei pilastri su cui si fonda il diritto dell'Unione Europea e la sua diretta applicabilità è insindacabile.

In merito al principio di non discriminazione c'è molta giurisprudenza comunitaria. Secondo la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, il TFUE vieta *“non solo la discriminazione palese basata sulla nazionalità (discriminazione diretta), ma anche qualsiasi forma di discriminazione occulta che, applicando altri criteri di differenziazione, porti effettivamente allo stesso risultato”* (discriminazione indiretta). Per qualificare un provvedimento come indirettamente discriminatorio non è necessario *“che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini dello Stato membro interessato, o di sfavorire solo i cittadini degli altri Stati membri”*.

Con il divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità, nel Trattato di Lisbona, trova accoglimento il principio di eguaglianza. Relativamente alla libertà di circolazione delle merci e dei servizi e alla libertà di stabilimento, tale principio del divieto di discriminazione trova riconoscimento espresso e generale<sup>105</sup>.

Occorre precisare che il principio generale di non discriminazione in base alla nazionalità di cui all'art.18 TFUE, disposizione provvista di effetto diretto, è di

---

<sup>105</sup> Principio riscontrabile anche nella disciplina concernente le organizzazioni comuni di mercato, laddove si prevede che sia esclusa qualsiasi discriminazione tra produttori o consumatori dell'Unione, Art. 40.2° TFUE.

applicazione solo in assenza di altre disposizioni che in modo specifico vietino trattamenti discriminatori ed esclusivamente nei limiti dell'ambito di applicazione dei Trattati.

La teoria secondo la quale il principio generale di uguaglianza, di cui il divieto di discriminazione a motivo della cittadinanza vuole esserne un'espressione specifica, rappresenta uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, e costituisce una costante della giurisprudenza della Corte.

Nel Trattato originario il principio di uguaglianza trovava espresso riconoscimento principalmente per raggiungere l'obiettivo di rendere operative le libertà previste e quindi in funzione della finalità di integrazione e non come principio o come diritto fondamentale. Successivamente, questa impostazione originaria ha subito variazioni sia dalla prassi che dalla giurisprudenza<sup>106</sup>.

Volendo entrare nel merito della questione possiamo ribadire che il divieto di discriminazione, da sempre, è stato interpretato dalla Corte nel senso tradizionale, secondo il principio per il quale è fatto divieto di trattare in modo diverso situazioni simili, ovvero di trattare in modo identico situazioni diverse<sup>107</sup>.

In ogni caso qualunque disparità di trattamento sarebbe arbitraria nell'ipotesi in cui il diverso o eguale trattamento oggetto della controversia non sia giustificabile in base a criteri oggettivi. Dunque, ciò che emerge in modo palese dalla giurisprudenza è il riconoscimento del principio di eguaglianza in quanto tale, anche in fattispecie rispetto alle quali non è espressamente previsto alcun divieto di discriminazione.

---

<sup>106</sup> Corte giust. 24/05/2016, C-108/16 PPU, *Dworzecki*, ECLI:EU:C:2016:346; 10/08/2017, C-270/17 PPU, *Tupikas*, ECLI:EU:C:2017:628.

<sup>107</sup> Corte giust. 8/12/2011, C-389/10 P, *KME Germany e a. / Commissione*, ECLI:EU:C:2011:816.

Evidentemente non sono ritenute illegittime le violazioni palesi del principio di uguaglianza, ma anche le discriminazioni dissimulate o indirette; la Corte ha posto in rilievo che il divieto di discriminazione in base alla nazionalità investe anche quelle discriminazioni fondate su parametri diversi da quello della nazionalità, ma che di fatto conducono al medesimo risultato, ovvero a negare al cittadino dell'Unione i benefici accordati ai nazionali. Sarebbe questo il caso, di un trattamento diverso fondato ad esempio sulla residenza quando tale elemento non costituisce requisito, giustificato da qualche elemento oggettivo<sup>108</sup>.

La Corte, dunque ha inteso garantire un'eguaglianza sostanziale e non meramente formale<sup>109</sup>.

La sua giurisprudenza riconosce che il rispetto del principio di equivalenza debba presupporre che una norma nazionale controversa si applichi indifferentemente ai ricorsi fondati sui diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione e a quelli fondati sull'inosservanza del diritto interno aventi un oggetto e una causa analoghi. Questo perché l'equivalenza richiede la somiglianza delle norme, non una rigorosa identità e soprattutto l'esclusione di un trattamento meno favorevole.

L'affermazione dello stesso principio di equivalenza sostiene la concezione secondo la quale le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna, né, in virtù del

---

<sup>108</sup> Corte giust. 18/03/2014, C-628/11, *International Jet Management*, ECLI:EU:C:2014:171.

<sup>109</sup> La giurisprudenza in materia di parità uomo donna nella vicenda del rapporto di lavoro complessivamente intesa ne è la testimonianza più significativa. Nel dare applicazione al principio della parità retributiva contemplato dall'art.157 TFUE, la Corte è costante nel considerare in violazione di tale principio quelle normative nazionali che, pur fondate su criteri apparentemente neutri, finiscono con lo sfavorire comunque le donne, ad esempio retribuendo in modo diverso il lavoro part-time, allorché sono prevalentemente le donne ad optare per questa formula.

principio di effettività, devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>110</sup>.

La questione se una norma procedurale nazionale renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione deve essere esaminata prendendo in considerazione, se opportuno e necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale in causa, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento di ciascun procedimento giuridico.

È ammesso che gli Stati membri, anche nel campo della libera circolazione possano legittimamente stabilire delle limitazioni all'esercizio dei diritti dei cittadini europei. La Corte ha evidenziato però che i limiti e le condizioni cui gli Stati membri possono subordinare l'esercizio dei diritti conferiti dai Trattati, quali la libertà di circolazione, devono rispondere al principio di proporzionalità, al quale abbiamo già fatto riferimento. È chiaro, pertanto, che eventuali limitazioni imposte dalla normativa nazionale a tutela dei legittimi interessi degli Stati non possono andare al di là di quanto sia necessario e appropriato per l'attuazione dello scopo perseguito<sup>111</sup>.

Nel caso specifico possiamo affermare che uno Stato membro può decidere di adottare provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione e soggiorno per motivi

---

<sup>110</sup> Tra le diverse sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Corte giust. 16/12/1976 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, punto 5, 14 de 12 de 1995 C-312/93, *Peterbroeck*, punto 12, ECLI:EU:C:1995:437. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che questi principi di equivalenza e di effettività valgono sia sul piano della designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni fondate su tale diritto sia per quanto riguarda la definizione delle modalità procedurali che reggono tali azioni. Il rispetto di tali principi deve essere valutato dalle varie istanze nazionali, tenendo conto del ruolo delle norme di cui trattasi nel procedimento complessivamente inteso, dello svolgimento del medesimo e della specificità di tali norme.

<sup>111</sup> Corte giust. 17-09-2002, C-413/99, *Baumbast*, punto 93, ECLI:EU:C:2002:493.

di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica soltanto qualora venga rispettato il principio di proporzionalità.

#### **4. La libertà di circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi**

##### **A) Come vengono garantite la libertà di stabilimento dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi in Europa**

La libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei lavoratori sono principi fondamentali del Trattato. Queste libertà di circolazione implicano che i cittadini europei devono poter esercitare la propria professione in qualsiasi Stato membro. La libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi e la libera circolazione dei lavoratori si basano sul principio di non discriminazione tra cittadini di diversi paesi europei. Tuttavia, anche se viene abolita la discriminazione diretta, cioè l'esplicito requisito della nazionalità del Paese in questione, ciò da solo non rende effettiva la libertà di movimento. Esiste ancora un altro ostacolo: le norme relative all'accesso e all'esercizio delle professioni e, in particolare, il requisito della formazione nazionale. In ogni Stato membro esistono professioni regolamentate, cioè professioni il cui accesso ed esercizio è riservato, per disposizione legislativa, a persone in possesso di determinate qualifiche professionali. Il livello e il contenuto dei titoli di studio richiesti per esercitare la professione in questione sono di norma stabiliti con riferimento al sistema educativo nazionale. L'eliminazione, tra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi è uno degli obiettivi dell'UE. Tale soppressione implica, in particolare, per i cittadini degli Stati membri il diritto di esercitare una professione, in proprio o come lavoratore dipendente, in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le qualifiche professionali.

Nella sua specificità, dunque, la libera circolazione dei lavoratori costituisce anch'essa uno dei principi di base dell'Unione Europea sin dalla sua istituzione. Essa viene sancita all'articolo 45 TFUE, ed è un diritto fondamentale dei lavoratori che va a completare la libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi all'interno del mercato unico europeo<sup>112</sup>.

La libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

Ma vi è di più l'articolo 45 TFUE stabilisce, anche, che un lavoratore dell'Unione Europea ha il diritto di rispondere a un'offerta di lavoro, di spostarsi liberamente, a tal fine, in altro Stato membro, di prendervi dimora al fine di svolgervi un'attività di lavoro e di rimanere nel suo territorio, a determinate condizioni, dopo aver occupato un impiego<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Il mercato comune, obiettivo principale del trattato di Roma, è stato realizzato tramite l'unione doganale del 1968, l'eliminazione dei contingenti, la libera circolazione dei cittadini e dei lavoratori e una certa armonizzazione fiscale ottenuta nel 1970 con l'introduzione generalizzata dell'IVA (imposta sul valore aggiunto). Tuttavia, il persistere delle pratiche anticoncorrenziali imposte dalle autorità pubbliche continuava a porre limiti alla liberalizzazione degli scambi di beni e servizi e alla libertà di stabilimento. Il mercato interno è definito come un'area di prosperità e libertà che permette di avere accesso a beni, servizi, opportunità lavorative e commerciali nonché alla diversità culturale. Il mercato comune instaurato dal trattato di Roma nel 1958 mirava a eliminare le barriere commerciali tra gli Stati membri al fine di accrescere la loro prosperità economica e di contribuire a «un'unione sempre più stretta fra i popoli europei». L'Atto unico europeo del 1986 ha integrato l'obiettivo della creazione del mercato interno nel trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), definendo tale mercato come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali». L'Atto unico europeo entrato in vigore il 10 luglio 1987 ha fissato una data precisa, il 31 dicembre 1992, per il completamento del mercato interno. La strategia per il mercato interno relativa al periodo 2003-2010 si è concentrata sulla necessità di agevolare la libera circolazione delle merci, integrare i mercati dei servizi, ridurre l'impatto degli ostacoli fiscali e semplificare il contesto normativo. La disciplina normativa di riferimento attualmente è l'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e articoli 26, 27, 114 e 115 del TFUE.

<sup>113</sup> Articolo 45 TFUE (ex articolo 39 del TCE) «1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. 3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità

Il diritto alla libera circolazione dei lavoratori sin dagli anni '60 è stato riconosciuto ed è stato sancito in vari Regolamenti e Direttive. Il Regolamento istitutivo della libera circolazione dei lavoratori, ovvero il Regolamento CEE n. 1612/68<sup>114</sup> e la Direttiva complementare relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno, ovvero la Direttiva 68/360/CEE del Consiglio sono stati più volte aggiornati<sup>115</sup>. Attualmente in tale materia vigono come disposizioni chiave dell'UE la Direttiva 2004/38 relativa al diritto di circolare e di soggiornare, il Regolamento (UE) 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori e il Regolamento (UE) 2019/1149 che istituisce l'Autorità europea del lavoro<sup>116</sup>.

Ai sensi dell'articolo 46 TFUE *“Il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale stabiliscono, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo 45, in particolare: a) assicurando una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro; b) eliminando quelle procedure e pratiche amministrative, come anche i termini per l'accesso agli impieghi disponibili,*

---

*pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego. 4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione”.*

<sup>114</sup> Regolamento CEE n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU n. 257 del 19-10-1968).

<sup>115</sup> Direttiva 68/360/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati Membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità, GU n. L 257 del 19-10-1968.

<sup>116</sup> Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU n.141 del 27-05-2012); Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344 (GU L 186/21 del 11-07-2019).

*contemplati dalla legislazione interna ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, il cui mantenimento sarebbe di ostacolo alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori; c) abolendo tutti i termini e le altre restrizioni previste dalle legislazioni interne ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, che impongano ai lavoratori degli altri Stati membri, in ordine alla libera scelta di un lavoro, condizioni diverse da quelle stabilite per i lavoratori nazionali; d) istituendo meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro e a facilitarne l'equilibrio a condizioni che evitino di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell'occupazione nelle diverse regioni e industrie”.*

La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi costituiscono elementi fondanti del mercato unico, che hanno reso possibile la mobilità delle imprese e dei professionisti in tutta l'UE.

La definizione di “servizio” è contenuta all’articolo 57 TFUE, nel quale “*sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone*”. Il paragrafo 2 dello stesso articolo qualifica come servizi le attività di carattere industriale; le attività di carattere commerciale; le attività artigiane e le attività delle libere professioni.

Nella libera prestazione di servizi rientrano tanto il prestatore che si reca nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, quanto il destinatario che si reca nello Stato di stabilimento del prestatore. Infatti, lo spostamento del destinatario per consentire l’esecuzione delle prestazioni di servizi costituisce il necessario

complemento dello spostamento del prestatore e risponde allo scopo di liberalizzare le attività di servizi<sup>117</sup>.

Lo stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata attraverso l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro e assicura la possibilità di partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine<sup>118</sup>.

A differenza del diritto di stabilimento, la libera prestazione di servizi non pone come condizione essenziale del suo esercizio la residenza permanente in un altro Stato membro. *“La disciplina dei due istituti è, sotto il profilo formale, differenziata sulla base del criterio della residenza: comune nel caso dello stabilimento, mentre deve essere diversa (in due Stati comunitari distinti) nel rapporto tra prestatore e beneficiario dei servizi. Ad esempio, rientrano nel concetto di servizio, ai sensi del diritto comunitario, l'attività di consulenza professionale, di assistenza tecnica, artistica, assicurativa”*<sup>119</sup>.

Dunque, l'esercizio di un'attività di lavoro autonomo in modo stabile nel territorio di un altro Stato membro, in via principale o secondaria, rientra nell'applicazione delle disposizioni sul diritto di stabilimento contemplato dall' art.

---

<sup>117</sup> Guida ai diritti delle imprese. La libera circolazione dei servizi nell'Unione Europea (impresainungiorno.gov.it).  
<https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/20530/2F37415/2FGuida%20ai%20diritti%20delle%20imprese2.pdf/2F173a99af-0813-4488-b734-336b55ccc113>.

<sup>118</sup> Per le persone fisiche, lo stabilimento comporta la facoltà di accedere alle attività indipendenti e di esercitarle alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, con possibilità di creare e di conservare più di un centro di attività nel territorio dell'Unione Europea; per le società, invece l'esercizio del diritto di stabilimento si sostanzia nella facoltà di costituire e gestire imprese e società e di aprire agenzie, succursali o filiali.

<sup>119</sup> <https://www.treccani.it/enciclopedia/libera-prestazione-dei-servizi/>.

49 TFUE, mentre la prestazione temporanea e occasionale di servizi in un Paese diverso da quello di stabilimento è disciplinata dall'articolo 56 TFUE.

L'articolo 49, paragrafo 1, TFUE vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, comprese quelle relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali. La libertà di stabilimento riguarda l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché, secondo l'art. 49, par. 2, TFUE la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società. Si tratta, perciò, di una libertà che riguarda sia le imprese sia i lavoratori autonomi<sup>120</sup>. L'articolo 54 TFUE dispone espressamente che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni sul diritto di stabilimento, le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri.

Affinché le libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi possano essere esercitate, i diplomi e le qualifiche rilasciati a livello nazionale devono essere ampiamente riconosciuti. E proprio in vista della loro armonizzazione e del loro reciproco riconoscimento, sono state adottate varie misure, mentre una nuova legislazione è attualmente in fase di elaborazione.

Gli Articoli 26<sup>121</sup> e 53<sup>122</sup> TFUE fissano gli obiettivi fondamentali della disciplina stabilendo che le persone che esercitano attività indipendenti e i

---

<sup>120</sup> Lavoro autonomo l'attività che una persona esercita senza alcun vincolo di subordinazione nella scelta dell'attività e nelle condizioni di lavoro e retributive, sotto la propria responsabilità e a fronte di una retribuzione che gli sia pagata integralmente e direttamente.

<sup>121</sup> Art. 26 TFUE: "1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. 2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati. 3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli

professionisti abbiano l'opportunità di stabilirsi in un altro Stato membro o di offrirvi i loro servizi su base temporanea<sup>123</sup>.

Per consentire l'attuazione di queste libertà le istituzioni europee sono state impegnate in uno sforzo di produzione normativa particolarmente intenso, giustificato, appunto, dalla realizzazione del mercato interno. Come già esposto, la problematica legata al movimento dei lavoratori, cittadini degli Stati membri, ha assunto un particolare rilievo nell'ambito della libera circolazione delle persone. In effetti al di là del diritto allo studio e delle varie forme di tutela riconducibili al sistema di sicurezza sociale, settori per i quali la legislazione comunitaria si è mostrata particolarmente feconda, una valenza prioritaria è stata attribuita proprio al riconoscimento dei titoli di studio, determinante ai fini di assicurare la libera circolazione dei lavoratori<sup>124</sup>. L'obiettivo perseguito dagli atti normativi dell'Unione europea è certamente quello di assicurare a tutti i cittadini degli Stati membri la possibilità di muoversi liberamente sul suo territorio per esercitare la professione alla quale i medesimi cittadini sono stati abilitati grazie al conseguimento di un titolo di studio, o qualifica professionale, rilasciati al termine di un corso di studi effettuato in uno qualsiasi degli Stati membri dell'Unione europea.

---

*orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati”.*

<sup>122</sup> Art. 53 TFUE (ex articolo 47 del TCE): “1. Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste”.

<sup>123</sup> Per quanto riguarda le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, la graduale soppressione delle restrizioni è subordinata al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri.

<sup>124</sup> FISICHELLA, D. (1996), Il riconoscimento dei titoli professionali nell'Unione Europea, Bari: Cacucci, p. 7.

Dunque, affinché queste libertà possano essere esercitate, i diplomi e le qualifiche professionali rilasciate a livello nazionale devono essere agevolmente riconosciute negli altri Paesi europei. Per realizzare tale obiettivo si è avvertita la necessità di disposizioni legislative nazionali favorevoli all'armonizzazione dei titoli di studio e ad attività di coordinamento e armonizzazione per l'accesso alle professioni.

Sino all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea, il riconoscimento dei diplomi è stato regolato mediante il riavvicinamento delle specifiche legislazioni nazionali, in materia, che senza intaccarne la peculiarità, ha tuttavia consentito di disporre di un meccanismo unitario di riconoscimento.

Sino all'emanazione del Libro Bianco<sup>125</sup> è prevalso il tentativo di armonizzare i titoli di studio e le direttive settoriali costituiscono la risultante di questa tendenza. Poiché però gli atti adottati con la base giuridica dell'articolo 100, pur molto dettagliati, sono stati emanati con molto ritardo rispetto alle esigenze reali della Comunità, il Consiglio, sospinto dalla Commissione si è convinto dell'opportunità di cambiare approccio. Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, anche ai Diplomi è stato esteso il principio del mutuo riconoscimento<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> COM(85) 310 def, Bruxelles, 14 giugno 1985, Il completamento del mercato interno - Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo (Milano, 28-29 giugno 1985).

<sup>126</sup> Articoli 100 A e 100 B posto a fondamento della realizzazione del mercato interno. Art. 100 A: “1. In deroga all'articolo 100 e salvo che il presente trattato non disponga diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 8 A. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, in cooperazione con il Parlamento Europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. 2. Il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti. 3. La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato. 4. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Consiglio a maggioranza

L'articolo 53, paragrafo 1, TFUE disciplina la possibilità di ricorrere al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli richiesti in ogni Stato membro per avere accesso alle professioni regolamentate e quindi al fine di agevolare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. La medesima disposizione prevede altresì il coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste ultime. Il secondo paragrafo dello stesso articolo subordina il reciproco riconoscimento, quando tale armonizzazione è difficile, al coordinamento delle condizioni di esercizio nei singoli Stati membri. Il processo di armonizzazione si è sviluppato dalla metà degli anni 70 attraverso l'adozione di una serie di direttive<sup>127</sup>.

Questo processo di armonizzazione è stato più rapido per le professioni del settore sanitario. Il motivo è semplice: in questo settore i requisiti professionali, in particolare le formazioni, non variavano molto da un Paese all'altro. Per le professioni sanitarie, quindi, non è stato difficile raggiungere un'armonizzazione in un numero considerevole di professioni quali le professioni di medici, infermieri, veterinari, ostetriche.

---

*qualificata, uno Stato membro ritenga necessario applicare disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti previste dall'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente di lavoro o dell'ambiente, esso notifica tali disposizioni alla Commissione. La Commissione conferma le disposizioni in questione dopo aver verificato che esse non costituiscano uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri. In deroga alla procedura di cui agli articoli 169 e 170, la Commissione o qualsiasi Stato membro può adire direttamente la Corte di giustizia ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo. 5. Le misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi appropriati, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi non economici di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo». Art. 100 B: 1. Nel corso del 1992 la Commissione procede, con ciascuno Stato membro, a un inventario delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che rientrano nella sfera dell'articolo 100 A e che non sono state oggetto di armonizzazione ai sensi di questo articolo. Il Consiglio, deliberando secondo le disposizioni dell'articolo 100 A, può decidere che talune disposizioni in vigore in uno Stato membro devono essere riconosciute come equivalenti a quelle applicate da un altro Stato membro. 2. Le disposizioni dell'articolo 100 A, paragrafo 4, sono applicabili per analogia. 3. La Commissione procede all'inventario di cui al paragrafo 1, primo comma e presenta al Consiglio le proposte adeguate in tempo utile perché questo possa deliberare prima della fine del 1992”.*

<sup>127</sup> Note sintetiche sull'Unione Europea – 2021: [www.europarl.europa.eu/factsheets/it](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it).

La Direttiva più importante, come avremo occasione di analizzare nel prossimo capitolo in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, è la Direttiva 2005/36 che ha chiarito, semplificato e modernizzato le direttive vigenti precedentemente.

Essa ha avuto, oltretutto, il grande merito di raggruppare in un unico testo legislativo le professioni regolamentate di medico, dentista, infermiere, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto. Altro merito della Direttiva, oltretutto è quello di specificare come lo Stato membro ospitante debba riconoscere le qualifiche professionali ottenute in un altro Stato membro di origine. Il procedimento di riconoscimento delle professioni comprende sia un regime generale di riconoscimento, sia regimi specifici per ciascuna delle suddette professioni. Esso è basato su numerosi fattori, tra cui il livello di qualifica, la formazione e l'esperienza professionale generale o specializzata<sup>128</sup>.

Il 22 giugno 2011 la Commissione ha adottato il Libro verde “Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali”<sup>129</sup>, che ha avuto il pregio di proporre una riforma dei regimi di riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di agevolare la mobilità dei lavoratori nonché di adeguare la formazione e gli attuali requisiti del mercato del lavoro. Il 19 dicembre 2011, la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione della Direttiva sulle qualifiche professionali<sup>130</sup>, basata sull'esito dei vari processi di consultazione e in risposta alla risoluzione del

---

<sup>128</sup> La Direttiva 2005/36 CE si applica inoltre alle qualifiche professionali nel settore dei trasporti, degli intermediari di assicurazione e dei revisori dei conti legalmente riconosciuti, professioni che in precedenza erano regolamentate da altre direttive.

<sup>129</sup> COM (2011) 367, Libro Verde, Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali, Bruxelles, 22/06/2011.

<sup>130</sup> COM (2011) 883, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica della Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento [...] relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI), Bruxelles, 19-12-2011.

Parlamento del 15 novembre 2011. Le proposte più importanti comprendevano: l'introduzione di una Tessera professionale europea; l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione; il riconoscimento automatico di sette professioni, ovvero quella di architetto, dentista, medico, infermiere, ostetrica, farmacista e veterinario; e l'introduzione del sistema di informazione del mercato interno che consenta una cooperazione rafforzata nel campo del riconoscimento dei diplomi.

Chiaramente gli obiettivi principali di questa proposta di revisione consistevano nell'agevolare e nel promuovere la mobilità dei professionisti in tutta l'Unione europea e di contribuire a far fronte alla carenza di personale in alcuni Stati membri.

La Direttiva successiva, ovvero la Direttiva 2013/55 è stata adottata il 20 novembre 2013.

Durante il periodo di pandemia di COVID-19, vista la necessità di consentire la mobilità a professionisti medici e infermieri, la Commissione, in una Comunicazione, ha fornito orientamenti per agevolare il reciproco riconoscimento delle qualifiche di questi operatori sanitari e ha evidenziato l'importanza della loro libera circolazione nella misura più ampia possibile al fine di poter garantire maggior sicurezza dei pazienti<sup>131</sup>.

Per tutte le altre professioni, per le quali le differenze tra le norme nazionali non hanno reso possibile l'armonizzazione, il reciproco riconoscimento non è stato altrettanto agevole, né è stato rapido.

---

<sup>131</sup> Comunicazione della Commissione Europea: Orientamenti sulla libera circolazione degli operatori sanitari e sull'armonizzazione minima della formazione in relazione alle misure di emergenza legate alla Covid-19: raccomandazioni relative alla Direttiva 2005/36/CE (GU C 156/1 del 08-05-2020) C/2020/3072.

In molti casi, infatti, la diversità dei sistemi giuridici ha impedito il pieno riconoscimento reciproco dei diplomi e delle qualifiche che avrebbe dovuto garantire la libertà di stabilimento immediato sulla base del titolo ottenuto nello Stato di origine<sup>132</sup>.

Come è comprensibile e come si è cercato di delineare finora, l'elaborazione di una legislazione volta al riconoscimento reciproco settoriale ha costituito un'operazione di lunga e difficile realizzazione. Questo è il motivo per il quale si è reso necessario istituire un sistema generale di riconoscimento dell'equipollenza dei diplomi, valido per tutte le professioni regolamentate che non risultavano oggetto di una legislazione specifica a livello dell'Unione Europea. Questa impostazione generale ha modificato la prospettiva precedente per la quale il riconoscimento veniva subordinato all'esistenza di disposizioni europee concernenti l'armonizzazione vigente nella professione o l'attività regolamentata in questione. Dunque, in tempi successivi, il reciproco riconoscimento è divenuto, in virtù di disposizioni ancor oggi vigenti, pressoché automatico per tutte le professioni regolamentate interessate, senza necessità di fare riferimento a una qualsiasi legislazione derivata settoriale.

Da allora il metodo dell'«armonizzazione» e il metodo del «reciproco riconoscimento» sono stati seguiti in modo parallelo, talvolta nell'ambito di un sistema complementare che ha fatto riferimento a Risoluzioni del Consiglio del 3

---

<sup>132</sup> La Direttiva 77/249/CEE del Consiglio del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (*GU* n. L 078 del 26-03-1977), ha concesso agli avvocati la libertà di prestare servizi occasionali, mentre per la libertà di stabilimento è necessario il titolo del paese ospitante. Con la Direttiva 98/5/CE del 16 febbraio 1998 è stato compiuto un passo importante per la libertà di stabilimento. Grazie ad essa infatti ogni avvocato, con il suo titolo professionale originale, ha facoltà di stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi l'attività professionale; è contemplato però che lo Stato ospitante possa esigere che la rappresentanza e la difesa in giudizio preveda la presenza di un avvocato locale. Si prevede inoltre che dopo 3 anni di attività sotto tale regime, l'avvocato acquisisce il diritto alla pienezza dell'esercizio previo il superamento di un test attitudinale e non di un esame di idoneità fissato dallo Stato ospitante. Altre Direttive hanno applicato lo stesso principio ad altre professioni; si tratta delle professioni di trasportatore, agente e intermediario assicurativo, parrucchiere e architetto.

dicembre 1992 e del 15 luglio 1996 sulla trasparenza delle qualifiche e gli attestati di formazione professionale.

La normativa europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali prevede oggi che lo Stato membro ospitante non possa negare al richiedente l'accesso all'attività considerata qualora quest'ultimo disponga della qualifica che gli apre tale accesso nel Paese di origine. È disposto altresì che se la formazione ricevuta è di una durata inferiore a quella impartita nel Paese ospitante, questo può richiedere anche un'esperienza professionale di una certa durata. Se la formazione è stata invece molto diversa lo Stato ospitante può esigere un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, a scelta del richiedente, salvo nel caso in cui l'attività richieda la conoscenza del diritto nazionale<sup>133</sup>.

## **B) Il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi e loro limitazioni: restrizioni discriminatorie e restrizioni non discriminatorie. Principi di necessità e proporzionalità**

Affinché il diritto di libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento possano godere di effettiva applicazione nei Paesi europei, le istituzioni si sono impegnate per sancire e per applicare il divieto di restrizione ad entrambe le suddette libertà.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, con l'art 57 par.3 sancisce che *“tutti i prestatori hanno il diritto di svolgere la propria attività al di fuori dei*

---

<sup>133</sup> Il 15 novembre 2011, il Parlamento ha approvato una Risoluzione sull'attuazione della Direttiva 2005/36 nella quale chiede di modernizzare e di migliorare tale direttiva e incoraggia l'uso delle tecnologie più efficaci e appropriate, appoggiando iniziative come l'introduzione di una Tessera professionale europea, che dovrebbe essere un documento ufficiale riconosciuto da tutte le Autorità competenti, al fine di facilitare il processo di riconoscimento.

*confini nazionali, sul territorio di un altro Stato membro in modalità temporanea e occasionale, alle stesse condizioni imposte ai propri cittadini dallo Stato membro ove la prestazione è fornita”* e vieta tutte le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all’interno dell’Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione<sup>134</sup>.

Così, secondo la Corte di giustizia europea la nozione di restrizione alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento va oltre il divieto di discriminazione. Per questo motivo sono vietate le restrizioni ingiustificate o sproporzionate, anche se si applicano indistintamente alle attività professionali fornite da cittadini dello Stato in cui viene effettuata la prestazione.

La giurisprudenza ha confermato che l’attuale art. 56 TFUE, *ex art. 59 TCEE*, prescrive “*non solo l’eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza*”, ma altresì:

- la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita<sup>135</sup>,

- la soppressione di qualsiasi restrizione anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorchè

---

<sup>134</sup> Le restrizioni non ancora soppresse devono essere applicate ai prestatori di servizi senza distinzione di nazionalità o di residenza artt. 56 e 61 TFUE.

<sup>135</sup> Sentenza del 26-02-1991, causa C-154/89, *Commissione/Francia*. ECLI:EU:C:1991:76.

essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi<sup>136</sup>.

In linea di principio l'espressione “*tale da vietare o da ostacolare in altro modo*”<sup>137</sup> si riferisce a qualsiasi misura in grado di ostacolare gli scambi di servizi tra gli Stati membri.

Tra tali misure figurano in particolare quelle che pregiudicano la capacità del prestatore di fornire la prestazione, rendendo la prestazione più onerosa o lo scoraggiano, nonché quelle che impediscono ai potenziali clienti di ricorrere alle prestazioni secondo la propria scelta<sup>138</sup>. Va sottolineato a questo proposito che la libertà di prestazione di servizi tutela non solo i prestatori bensì anche i destinatari dei servizi<sup>139</sup>.

Ciò non significa tuttavia che queste misure siano tutte tassativamente vietate dall'articolo 56 TFUE. È opportuno esaminare alla luce dei principi di necessità e proporzionalità se una disposizione nazionale contiene restrizioni alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento e, in caso affermativo, se esse possono essere giustificate da esigenze imperative di interesse generale<sup>140</sup>.

Nella sua giurisprudenza la Corte introduce criteri di applicazione pratica esaminando in particolare la situazione specifica del prestatore di servizi, che esercita

---

<sup>136</sup> Sentenza del 25/07/1991, causa C-76/90, *Säger/Dennemeyer & Co. Ltd.*, punto 12, ECLI:EU:C:1991:331.

<sup>137</sup> Sentenza del 03/12.1974, causa C-33/74, *Van Binsbergen* punto 10, ECLI:EU:C:1974:13 e Sentenza del 25.7.1991, causa C-76/90, *Säger/Dennemeyer*, punto 12, ECLI:EU:C:1991:331.

<sup>138</sup> Sentenza del 26/02/1991, causa 180/89, *Commissione/Italia*, punto 16, ECLI:EU:C:1991:78.

<sup>139</sup> Sentenza del 31/01/1984, causa 286/82, *Luisi e Carbone*, punti 10 e 16, ECLI:EU:C:1984:35.

<sup>140</sup> Sentenza del 25/07/1991, causa-288/89, *Mediawet*, , punto 16, ECLI:EU:C:1991:323.

la propria attività a partire dal suo Paese di stabilimento, il tipo di attività di cui trattasi e la tutela del destinatario del servizio (pregiudizio che potrebbe essergli arrecato qualora non siano rispettate le norme del Paese di destinazione)<sup>141</sup>.

In effetti le restrizioni sono compatibili con l'articolo 56 TFUE unicamente qualora sia provato che “*sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale che giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi*”<sup>142</sup>.

Per quanto riguarda l'elenco delle esigenze che possono essere invocate, la Corte opera una netta distinzione tra le misure discriminatorie e quelle non discriminatorie. Normative nazionali che non si applicano indistintamente alle prestazioni di servizi di qualsiasi origine sono compatibili con il diritto comunitario solo se possono rientrare in una deroga espressamente contemplata come l'articolo 56 del Trattato relativo all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza e alla sanità pubblica<sup>143</sup>.

Le normative applicabili indistintamente, invece, possono essere giustificate, secondo la terminologia utilizzata dalla Corte, da una serie di altre esigenze o di altri motivi imperativi di interesse generale<sup>144</sup>.

In considerazione del carattere particolare di talune attività professionali non si può considerare incompatibile con le disposizioni del Trattato l'imposizione di

---

<sup>141</sup> Sentenza del 25/07/1991, causa 76/90, *Dennemeyer*, punti 14 e 18, ECLI:EU:C:1991:331.

<sup>142</sup> Sentenza del 26/02/1991, causa 180/89, *Commissione/Italia*, punto 18, ECLI:EU:C:1991:78.

<sup>143</sup> Sentenza del 25/07/1991, causa 288/89, *Mediawet*, punto 11, ECLI:EU:C:1991:323.

<sup>144</sup> Sentenza del 04/12/1986, causa 205/84, *Commissione/Germania*, punto 29, ECLI:EU:C:1986:463 e Sentenza del 25/07/1991, C-76/90, *Dennemeyer*, punto 15.

esigenze specifiche motivate dell'applicazione delle norme che disciplinano tali tipi di attività<sup>145</sup>.

Si tratta in primo luogo delle esigenze menzionate non solo nell'articolo 56 TFUE ma anche in altri articoli del Trattato, riguardanti in particolare la moralità pubblica, la tutela dei consumatori e dei lavoratori, la proprietà industriale e commerciale, nonché la protezione del patrimonio artistico storico o archeologico nazionale<sup>146</sup>.

Sono parimenti ammissibili altre esigenze imperative e altri obiettivi legittimi e degni di protezione quali le norme professionali intese a tutelare i destinatari dei servizi<sup>147</sup>, la protezione della proprietà intellettuale<sup>148</sup>, la tutela dei lavoratori<sup>149</sup>, la tutela dei consumatori<sup>150</sup>, la considerazione della coerenza del sistema fiscale<sup>151</sup>, la deontologia professionale<sup>152</sup>, l'onorabilità, l'indipendenza e funzionamento della

---

<sup>145</sup> Sentenza del 20/05/1992, causa 106/91, *Ramrath*, punto 29, ECLI:EU:C:1992:230.

<sup>146</sup> *Cfr.* l'art. 36 del Trattato CEE.

<sup>147</sup> Sentenza del 18/01/1979, cause riunite 110/78 e 111/78, *Van Wesemael*, punto 28, ECLI:EU:C:1979:8.

<sup>148</sup> Sentenza del 18/03/1980, causa 62/79, *Coditel*, Racc. p. 881, ECLI:EU:C:1980:84.

<sup>149</sup> Sentenza del 17/12/1981, causa 279/80, *Webb*, punto 19, ECLI:EU:C:1981:314; Sentenza del 03/02/1982, cause 62/81 e 63/81, punto 14, ECLI:EU:C:1982:34; Sentenza del 27/03/1990, causa C-113/89, *Rush Portuguesa*, punto 18, ECLI:EU:C:1990:142.

<sup>150</sup> Sentenza del 04/12/1986, causa 220/83, *Commissione/Francia*, punto 20, ECLI:EU:C:1986:461.

<sup>151</sup> Sentenza del 28/01/1992, causa 204/90, *Bachmann*, ECLI:EU:C:1992:35.

<sup>152</sup> Sentenza del 03/12/1974, causa 33/74, *Van Binsbergen*, punto 12.

giustizia<sup>153</sup>, la valorizzazione delle ricchezze storiche e la migliore diffusione del patrimonio storico artistico e culturale<sup>154</sup>.

Per contro, “*scopi di natura economica... non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dell'articolo 56 TFUE*”<sup>155</sup>. Lo stesso vale per le considerazioni di ordine amministrativo intese, ad esempio, ad agevolare il lavoro delle Autorità dello Stato destinatario; tali motivazioni non possono giustificare la deroga, da parte di uno Stato membro, alle norme del diritto comunitario.

Questa constatazione è tanto più valida quando la deroga di cui trattasi ha l'effetto di escludere l'esercizio di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato<sup>156</sup>.

La libertà di stabilimento consiste nel diritto di accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché alla costituzione e gestione di società e, in particolare, di società, come definite nel secondo comma dell'articolo 54, alle condizioni stabilite dalla legislazione del Paese di stabilimento per i propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo sul capitale (art. 49 TFUE). Pertanto, sono vietate le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro. Tale divieto si estenderà anche alle restrizioni all'apertura di agenzie, succursali o filiali da parte di cittadini di uno Stato membro stabiliti nel territorio di un altro Stato membro (art. 49 TFUE). Gli unici requisiti per

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, punto 14.

<sup>154</sup> Sentenza del 26/02/1991, causa 180/89, *Commissione/Italia*, punto 20, ECLI:EU:C:1991:78; Sentenza del 26/02/1991, causa 154/89, *Commissione/Francia*, punto 1, ECLI:EU:C:1991:76; Sentenza de 26.2.1991, causa 198/89, *Commissione/Grecia*, punto 21, ECLI:EU:C:1991:79.

<sup>155</sup> Sentenza del 26/04/1988, causa 352/85, *Bond van Adverteerders*, ECLI:EU:C:1988:196; Sentenza del 25/07/1991, causa 288/89, *Mediawet*, punto 11, ECLI:EU:C:1991:323.

<sup>156</sup> Sentenza del 04/12/1986, causa 205/84, *Commissione/Germania*, punto 54, ECLI:EU:C:1986:463.

essere beneficiario della libertà di stabilimento sono quelli previsti dalla legge stessa, ovvero che la persona fisica sia cittadina di uno Stato membro e che intenda stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello della sua nazionalità per svolgere un'attività non retribuita. Il concetto di stabilimento è stato definito dalla Corte di giustizia, tra l'altro, nella sentenza *Gebhard*<sup>157</sup>. Secondo l'organo giudiziario europeo, l'istituzione dello stabilimento “*comporta la possibilità per un cittadino comunitario di partecipare, in modo stabile e continuativo, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal suo Stato di origine, e di trarne beneficio, favorendo così compenetrazione economica e sociale all'interno della Comunità nel settore delle attività di lavoro autonomo*”. Dal concetto precedente discende che lo stabilimento deve essere permanente. Nonostante quanto sopra, la libertà di stabilimento prevede eccezioni al suo esercizio.

Anche il diritto alla libertà di stabilimento, dunque, come le altre libertà garantite nel Trattato è soggetto ad alcune limitazioni.

Se è vero infatti che la disciplina del diritto di stabilimento si ispira al principio del trattamento nazionale e quindi all'assimilazione del cittadino europeo al cittadino dello Stato membro di stabilimento vietando limitazioni e/ o condizionamenti relativamente all'accesso e all'esercizio dell'attività non salariata, tuttavia è doveroso affermare che la regola del trattamento nazionale ha ben presto evidenziato i propri limiti nel consentire una piena affermazione del diritto di stabilimento.

In linea generale, infatti, per contrastare il fenomeno di abuso del diritto nel sistema europeo vale il principio per il quale le libertà attribuite ai singoli dalle norme europee non possono essere oggetto di un'utilizzazione abusiva, in danno di interessi

---

<sup>157</sup> Sentenza del 30/11/1995, causa C-55/94, *Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*.

protetti dalle legislazioni nazionali e ritenuti meritevoli di tutela anche dall'ordinamento dell'Unione Europea<sup>158</sup>.

In virtù di tale principio è stato riconosciuto che uno Stato membro ha il potere di adottare misure volte ad impedire che, grazie alle possibilità offerte dal Trattato europeo i suoi cittadini tentino di sottrarsi all'impero delle proprie leggi nazionali. In materia di formazione professionale la Corte di Giustizia ha riconosciuto il legittimo interesse dello Stato ad evitare che, grazie al rispetto delle regole del Trattato in riferimento all'esercizio del diritto di stabilimento, i suoi cittadini tentino di sottrarsi abusivamente alla legislazione nazionale. Riconosce, tuttavia che non può essere considerato "abuso del diritto europeo" ogni intento elusivo della normativa nazionale.

Con la Sentenza Centros, ad esempio, la Corte si è pronunciata escludendo che la circostanza che il cittadino di uno Stato membro, intenzionato a creare una società, scelga di costituirlo nello Stato membro le cui norme di diritto societario siano meno severe e decida di creare succursali negli altri Stati membri, possa di per sé costituire un abuso del diritto di stabilimento<sup>159</sup>.

Relativamente alle eccezioni consentite al diritto di stabilimento il diritto dell'Unione Europea distingue tra misure discriminatorie e misure non discriminatorie e pertanto applicabili.

---

<sup>158</sup> GESTRI, M. (2003), *Abuso del diritto e frode alla legge nell'ordinamento comunitario*, Milano: Giuffrè, pp. 82 e ss.

<sup>159</sup> Sentenza del 09/03/1999, causa 212/97, *Centros Ltd contro Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, ECLI:EU:C:1999:126.

Ai sensi dell'art. Articolo 52 TFUE (*ex* articolo 46 del TCE) sono ammesse misure nazionali discriminatorie fondate su motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Si tratta di clausole di eccezione che interessano trasversalmente l'intera area della libera circolazione, trovando applicazione anche in materia di servizi<sup>160</sup>.

La Direttiva 64/221/CEE del 25 febbraio 1964<sup>161</sup>, di armonizzazione delle norme nazionali che prevedono tali restrizioni trova applicazione oltre che ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari anche a chi eserciti il diritto di stabilimento ovvero prestazioni di servizi e ai familiari di questi ultimi.

Chiaramente, le misure fondate su tali giustificazioni, essendo deroghe a libertà fondamentali garantite dal Trattato, devono essere oggetto di interpretazione restrittiva, che non ne determini la portata oltre quanto strettamente necessario alla protezione degli interessi tutelati.

D'altra parte, le nozioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza non erano definite né dal Trattato, né dalla Direttiva 64/221/CEE. Risultava così che gli Stati, sebbene fossero soggetti al controllo delle istituzioni europee in merito all'uso non arbitrario della deroga, avessero una certa discrezionalità nelle valutazioni dei casi. Nello specifico, è escluso che misure discriminatorie possano trovare giustificazione

---

<sup>160</sup> Art. 52 (*ex* articolo 46 del TCE): "1. *Le prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.* 2. *Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive per il coordinamento delle suddette disposizioni*".

<sup>161</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento*. In G. Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea - Parte speciale*. Torino: Giappichelli, p. 203.

sulla base di considerazioni di tipo economico estranee alla nozione di ordine pubblico.

Talvolta la Corte di giustizia ha applicato l'art. 52 con riguardo alla sanità pubblica e in particolare relativamente alla legittimità di limitazioni statali all'esercizio di attività mediche o paramediche da parte di professionisti europei.

In un primo momento il giudice comunitario aveva negato che uno Stato potesse invocare il contenuto del suddetto articolo per escludere l'accesso ai professionisti di altri Stati membri ad un settore di attività.

Più recentemente, invece, la Corte, con riferimento alla professione di naturopata, ammessa solo in alcuni ordinamenti, ha riconosciuto che esigenze di tutela della sanità pubblica possono giustificare il diniego di esercizio di certe attività<sup>162</sup>.

Con l'intento di limitare la discrezionalità degli Stati sul contenuto della nozione di ordine pubblico sono state numerose le precisazioni interpretative elaborate dalla Corte. Alcune di esse risultano in parte codificate dalla già citata Direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che abroga la Direttiva 64/221/CEE.

Infatti l'art. 27 della Direttiva 2004/38 prescrive che gli Stati nell'adottare dei provvedimenti limitativi delle libertà di circolazione fondati su ordine pubblico o pubblica sicurezza rispettino il principio di proporzionalità chiarendo che eventuale

---

<sup>162</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento... op. cit.*, p. 203.

provvedimento limitativo deve presupporre che il comportamento personale del professionista interessato debba rappresentare una “*minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società*”<sup>163</sup>.

È previsto altresì dalla medesima Direttiva l'adozione di una serie di misure sostanziali e procedurali, al cui rispetto è subordinata la validità di misure di allontanamento, che è vietato nel caso in cui il soggiorno del professionista stabilito si sia protratto da oltre dieci anni e compatibilmente con la tutela di interessi derivanti da motivi imperativi di pubblica sicurezza individuati dallo Stato.

Dunque, possiamo affermare che, in conformità, oltretutto, a quanto viene stabilito dall'articolo 51 TFUE, le attività legate, anche occasionalmente, al potere pubblico, non saranno soggette alla libertà europea di stabilimento. Infatti, l'articolo 52 TFUE prevede che l'ordine pubblico, la sicurezza e la salute pubblica sono ragioni per impedire l'esercizio di questa libertà. Riguardo alla prima eccezione, la Corte di giustizia si è pronunciata nella causa *Reyners* nel senso di intendere, in primo luogo, che sono le attività, e non la professione, a dover essere valutate per stabilire se siano connesse all'esercizio di potere pubblico. In relazione alla seconda eccezione, la Corte ritiene che il ricorso all'ordine pubblico “*richieda, in ogni caso, al di là del turbamento sociale che costituisce qualsiasi violazione del diritto, che sussista una minaccia reale e sufficientemente grave che incide su un elemento fondamentale interesse della società*”<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento... op. cit.*, p. 204.

<sup>164</sup> Art. 51 (ex articolo 45 del TCE): “*Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono escludere talune attività dall'applicazione delle disposizioni del presente capo*”.

Come abbiamo accennato sopra il Trattato ha codificato il principio del “trattamento nazionale” sancendo con l’art. 49 TFUE *ex art. 43 comma 2* il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità.

Se in un primo periodo la Corte di giustizia si pronunciava a favore di tale divieto riducendo le restrizioni, successivamente ampliava maggiormente l’area di tutela garantita allo stabilito riconoscendo l’incompatibilità anche delle cosiddette misure indistintamente applicabili, e quindi non discriminatorie e assimilava tale regime alle condizioni di tutela del prestatore di servizi.

Tuttavia l’organo giurisdizionale europeo ammetteva che tali misure limitative del diritto di stabilimento trovassero giustificazione in esigenze nazionali riconducibili alle tutele di ordine pubblico, sicurezza e sanità pubblica ovvero esigenze imperative connesse all’interesse generale.

Secondo la Corte di Giustizia queste misure nazionali indistintamente applicabili in grado di impedire l’esercizio del diritto di stabilimento sono ammesse solo se soddisfano quattro condizioni:

- devono essere “*non discriminatorie*”, ovvero conformarsi a cause giustificative espressamente previste dal Trattato;

- devono trovare giustificazione in ragioni “imperative di interesse generale”

- devono essere oggettivamente idonee a garantire la realizzazione dell’obiettivo di protezione che si prefiggono;

- devono essere conformi al principio di proporzionalità e quindi non devono imporre restrizioni superiori rispetto a quanto sia strettamente necessario per il conseguimento della finalità di protezione.

Infine, è utile precisare che qualora gli ordinamenti del Paese di provenienza e quello del Paese di stabilimento condividano analoga esigenza di tutela, il professionista stabilito potrà esercitare la propria attività in base alle condizioni a cui quell'attività sarebbe subordinata nello Stato di provenienza realizzando un mutuo riconoscimento delle rispettive legislazioni nazionali<sup>165</sup>.

Possiamo quindi affermare che la giurisprudenza della Corte europea include anche l'interesse generale come motivo per condizionare l'esercizio delle libertà di stabilimento europee<sup>166</sup>. Per tale motivo, l'accesso ad alcune attività per proprio conto ed il loro esercizio possono essere subordinati al rispetto di determinate disposizioni di legge, regolamentari o amministrative, giustificate da ragioni di interesse generale, quali le regole di organizzazione, attitudinale, deontologica, di controllo e responsabilità<sup>167</sup>. Tali disposizioni possono prevedere, in particolare, che l'esercizio di una determinata attività sia riservato, a seconda dei casi, a coloro che sono titolari di un diploma, certificato o altro titolo, a coloro che fanno parte di un Albo professionale o a coloro che sono soggetti a una certa disciplina o controllo. Tali disposizioni possono anche stabilire i requisiti per l'uso dei titoli professionali<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento...*, op. cit., p. 205.

<sup>166</sup> Sentenza del 28/04/1977, causa 71/76, *Thieffry / Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris*, ECLI:EU:C:1977:65, punto 12 e 15; Sentenza del 20/05/1992, causa 106/91, *Ramrath*, ECLI:EU:C:1992:230, punto 29; Sentenza del 30/11/1995, *Gebhard*, punto 37; Sentenza del 31/03/1993, causa, *Kraus*, ECLI:EU:C:1993:125, punto 32.

<sup>167</sup> Sentenza del 28/04/1977, *Thieffry*, punto 12.

<sup>168</sup> Sentenza del 30/11/1995, *Gebhard*, punto 35.

Insomma, il Diritto Europeo ammette restrizioni alla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi dovute all'obbligo degli Stati membri del possesso di determinate qualifiche per l'accesso a determinate professioni. Dunque, qualsiasi misura che costituisca un ostacolo o una limitazione all'esercizio di queste libertà europee deve verificarsi eccezionalmente e soddisfare i seguenti quattro requisiti: che sia applicata in modo non discriminatorio, che sia giustificata da imperativi motivi di interesse generale, che sia adeguata a garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e che non vada al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato. In merito al requisito della necessità di limitazione, per verificarne la concomitanza, si deve tener conto che non esiste altra misura meno restrittiva che persegua la stessa finalità.

### **III. IL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO**

#### **1. Avvento e prolegomeni del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione Europea: il concetto di mutuo riconoscimento**

Il principio di mutuo riconoscimento costituisce uno strumento diretto alla rimozione degli ostacoli alle libertà di circolazione garantite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Esso si presenta come un meccanismo atto ad abolire gli ostacoli al commercio intracomunitario derivanti da disparità degli ordinamenti degli Stati membri.

Il principio del mutuo riconoscimento è un principio che può essere applicato sia ai beni e ai servizi in generale, sia in particolare ai servizi professionali. Secondo E.M<sup>a</sup>. Ares Álvarez<sup>169</sup> il mutuo riconoscimento può essere definito formalmente come

---

<sup>169</sup> *Id.* (2005), "El reconocimiento de cualificaciones...", *loc. cit.*, p. 113.

una norma contrattuale tra governi –o tra istituzioni con delega– affidando il trasferimento del potere di regolamentazione proprio dello Stato ospitante o del suo ordinamento giuridico, allo Stato di origine dal quale è avvenuto un trasferimento e dal quale pertanto proviene un prodotto, una persona, un servizio, una impresa.

Questo a sua volta implica il principio generale che se un professionista può operare in altro Stato senza alcuna restrizione, un prodotto può essere venduto e un servizio offerto liberamente in qualsiasi altro Stato o giurisdizione partecipante alla norma contrattuale, senza dover rispettare le normative richieste in questi Stati o giurisdizioni.

In questo senso, il principio del mutuo riconoscimento comporta la reciproca e simultanea “equivalenza”, “compatibilità” o almeno “accettabilità” del sistema normativo omologo<sup>170</sup>. Di conseguenza, un accordo di mutuo riconoscimento è quello in cui le rispettive autorità di regolamentazione accettano, in tutto o in parte, le autorizzazioni ottenute nel territorio della controparte o contraenti, a garanzia della propria autorizzazione<sup>171</sup>.

Il riconoscimento reciproco copre teoricamente tutti gli elementi delle qualifiche dei professionisti: la formazione professionale riconosciuta da un diploma, l’esperienza o la pratica/ tirocinio professionale e i requisiti per acquisire la licenza o

---

<sup>170</sup> In merito al mutuo riconoscimento: CLARKE, J. (1996), “Mutual Recognition Agreements”, *Journal of International Trade Law*, Oxford, PP; AHARONI, YAIR (1993), *Mutual Recognition, Regulatory Competition, and the Globalization of Professional Services. Coalition and Competition- The Globalization of Professional Services*, NY; KALYPSO, N. (1997), *Managed mutual recognition: the new approach to the Liberalization of Professional services. Liberalization of Trade in Professional Services* (OECD Publications); SHAFFER, G. (2002), *Managing US-EU Trade relations through Mutual recognition and Safe Harbor Agreements: “New” and “Global” approaches to Transatlantic Economic Governance*, Working paper Robert Schuman Centre for European Studies, Università di Firenze.

<sup>171</sup> KALYPSO, N. (2001), *Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects. Regulatory Reform and International Market Openness*, OECD.

il certificato di abilitazione, compresi gli esami e la partecipazione ad associazioni di categoria. In generale, implica l'accettazione delle qualifiche e dei titoli professionali di una persona necessari ad esercitare un'attività professionale (diploma accademico, pratiche formative, esperienza professionale, esami di Stato, assenza di insolvenza o di condanne penali).

Il riconoscimento reciproco dei suddetti elementi consente ai beneficiari di accedere, nello Stato membro ospitante, alla professione per la quale essi sono qualificati e di esercitare tale professione con gli stessi diritti dei cittadini quando si tratta di professione regolamentata in quello Stato membro<sup>172</sup>.

L'enunciazione di questo fondamentale principio risale al 1979, anno in cui la Corte di giustizia dell'allora Comunità economica europea pronunciò una importante sentenza, la sentenza *Cassis de Dijon* sul tema del divieto delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione di merci<sup>173</sup>.

Nella versione originaria del Trattato TCEE, il principio del mutuo riconoscimento si trovava iscritto in due disposizioni collocate in parti distinte del medesimo testo legislativo, quali l'art. 57 (oggi art. 53 TFUE) e l'art. 220 (oggi abrogato).

---

<sup>172</sup> KENNIE.T. (2000), *Assessment of Professional Competence – A Draft Framework for Assuring Consistency of Assessment*, the Royal Institution of Chartered Surveyors, UK.

<sup>173</sup> Sentenza “*Cassis de Dijon*”, sentenza della Corte Europea del 20 febbraio 1979, Rewe-Zentral ag contro Bundesmonopolverwaltung Fuer Branntwein, domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dallo Hessisches Finanzgericht, causa 120/78 (*Rec.*, 1979, p. 00649), per la quale “*ciò che va bene per uno può andare bene per tutti*”, un prodotto conforme alle prescrizioni di produzione dello Stato di provenienza può essere regolarmente introdotto in qualsiasi altro Stato membro dell'Unione europea indipendentemente dalla diversità della legislazione vigente nello Stato di importazione rispetto a quello dello Stato di origine”.

Orbene, il primo articolo prevedeva e tuttora prevede l'adozione di Direttive «intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli»<sup>174</sup>.

Questa considerazione, tuttavia, non sminuisce l'originalità dell'elaborazione della Corte di giustizia nella sentenza del 1979, poiché grazie ad essa viene applicato il meccanismo del mutuo riconoscimento ad un contesto nel quale esso non era originariamente previsto dal Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, firmato a Roma nel 1957.

Il fenomeno del riconoscimento tra Stati di prodotti, atti o valori giuridici è ben noto al tempo della sentenza *Cassis de Dijon* sul piano del diritto internazionale, tanto di quello pubblico quanto di quello privato<sup>175</sup>.

Il principio del mutuo riconoscimento, infatti non rappresenta un'elaborazione autonoma, frutto dell'attività interpretativa della Corte di giustizia

Sotto il profilo del diritto internazionale pubblico, è possibile individuare esempi sia nel diritto generale sia nel diritto pattizio<sup>176</sup>.

La qualificazione di principio generale del diritto configurerebbe il mutuo riconoscimento come fonte non scritta del diritto dell'Unione europea collocata a livello intermedio nella gerarchia delle fonti: tra il diritto primario, costituito dai

---

<sup>174</sup> Il secondo riguardava la promozione di negoziati fra gli Stati membri intesi a perseguire differenti obiettivi di tutela a favore dei rispettivi cittadini e, fra questi, il “reciproco riconoscimento delle società” ed “il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali”.

<sup>175</sup> LUZZATTO, R. (1989), “Il principio del mutuo riconoscimento degli enti creditizi nel mercato interno della C.E.E”, *Diritto del commercio internazionale*, pp. 185 ss.

<sup>176</sup> NICOLIN, S. (2005), *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*. Padova: Cedam, p. 6, nota 23.

Trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e il diritto derivato, costituito dagli atti indicati dall'art. 288 TFUE.

Secondo autorevole dottrina per verificare se il mutuo riconoscimento ha natura giuridica di principio generale del diritto, occorre verificare se esso assolve alle funzioni tipiche che la giurisprudenza della Corte di giustizia attribuisce ai principi generali, quali l'interpretazione di disposizioni scritte dal significato incerto, l'esigenza di colmare le lacune dell'ordinamento dell'Unione, la funzione di parametri del controllo di legittimità degli atti dell'Unione, la funzione di regola di condotta<sup>177</sup>.

L'operatività del mutuo riconoscimento nel mercato interno come strumento per realizzare le libertà fondamentali non presuppone necessariamente l'intervento del legislatore dell'Unione poiché l'applicabilità di esso discende dall'efficacia diretta che la Corte di Giustizia attribuisce alle disposizioni del Trattato sulle libertà di circolazione.

A condizione che il settore considerato non abbia costituito oggetto di armonizzazione, neppure parziale, a livello europeo, qualora la misura nazionale restrittiva non superi il controllo di proporzionalità, le Autorità dello Stato membro di destinazione sono vincolate al riconoscimento, senza che sia necessaria l'adozione di norme secondarie dirette a precisare tale vincolo.

---

<sup>177</sup> GIORGI, E. (2020), *Il principio del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione europea*. Firenze: Firenze University Press, pp. 16-18.

In una delle prime Sentenze inerenti al mercato comune, la Corte di giustizia ha assunto la reciproca fiducia quale presupposto di operatività del principio di mutuo riconoscimento<sup>178</sup>.

Con la sentenza *Bouchara* per la prima volta, la Corte di giustizia ha fatto apertamente ricorso alla «fiducia reciproca tra le autorità degli Stati membri», qualificandola come «un principio più generale» rispetto al quale il mutuo riconoscimento costituisce «espressione specifica»<sup>179</sup>.

Il concetto di reciproca fiducia, dotato di valore simbolico, si configura quale concetto di eminente rilevanza politica, postulato che struttura funzionalmente le relazioni tra gli Stati membri ed informa l'azione politica dell'Unione nell'attuazione del principio del mutuo riconoscimento.

Esso assolve alla duplice funzione: da un lato costituisce presupposto del mutuo riconoscimento e, dall'altro lato, assolve alla funzione di obiettivo del mutuo riconoscimento, indice dello stato di avanzamento di un processo di integrazione<sup>180</sup>.

Tuttavia, neppure l'art. 287, terzo paragrafo TFUE che, introdotto dal Trattato di Amsterdam, colloca la reciproca fiducia in una disposizione di dettaglio, precisamente nella Parte sesta dedicata alle Disposizioni istituzionali e finanziarie,

---

<sup>178</sup> Corte di giustizia, sent. 25 gennaio 1977, causa 46/76, *W. J. G. Bauhuis contro Stato olandese*, ECLI:EU:C:1977:6.

<sup>179</sup> Corte di giustizia, sent. 11 maggio 1989, causa 25/88, Procedimento penale contro Esther Renée Wurmser, vedova Bouchara, e società Norlaine, ECLI:EU:C:1989:187, punto 18. *Cfr.* HATZOPOULOS, V. (1999), *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Athènes-Bruxelles, p. 19.

<sup>180</sup> Il Progetto preliminare di trattato che istituisce l'Unione Europea (c.d. Progetto Spinelli) precisava all'art. 13 che «l'Unione e gli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia per l'applicazione del diritto dell'Unione». Progetto preliminare di Trattato che istituisce l'Unione Europea (GU C77, del 19-03-1984, p. 33 ss., in particolare p. 34).

giova a chiarire la nozione di reciproca fiducia. Esso, infatti, si limita a disporre che la «*Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza*».

Autorevole dottrina sostiene che fiducia reciproca” e “reciproco riconoscimento” sono collegati da un nesso di quasi “automatica consequenzialità” e che si possa parlare di «*denominazioni diverse dello stesso principio*» desumibile dalla stessa giurisprudenza della Corte<sup>181</sup>.

Tale interpretazione rischia però di confondere due nozioni ontologicamente diverse: la reciproca fiducia, che ha natura intrinsecamente soggettiva e che costituisce l’obiettivo al quale gli Stati membri devono aspirare e il riconoscimento reciproco, che ha natura oggettiva e configura il meccanismo tecnico-giuridico in cui dovrebbe tradursi la reciproca fiducia intesa come obiettivo<sup>182</sup>.

Contrariamente, l’Avvocato Generale Colomer sostiene che reciproca fiducia e mutuo riconoscimento siano due concetti distinti<sup>183</sup>.

In riferimento alla reciproca fiducia Colomer ne individua il fondamento nel patrimonio di «*principi e valori*», culturali e giuridici, comuni agli Stati membri, qualificandola come «*elemento imprescindibile del processo evolutivo che coinvolge*

---

<sup>181</sup> MONTALDO, S. (2015), *I limiti della cooperazione in materia penale nell’Unione europea*. Torino, p. 369.

<sup>182</sup> GIORGI, E. (2020), *Il principio del mutuo riconoscimento nell’ordinamento dell’Unione europea*. Firenze University Press, p.25.

<sup>183</sup> Conclusioni dell’Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer presentate il 19 settembre 2002, cause riunite 187/01 e 385/01, *Procedimenti penali a carico di Hüseyin Gözütok e Klaus Brügge*, ECLI:EU:C:2002:516, punto 124; Conclusioni dell’Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer presentate l’8 giugno 2006, causa 150/05, *Jean Leon Van Straaten contro Staat der Nederlandene Republiek Italië*, ECLI:EU:C:2006:381, punto 61.

*attualmente l'Unione europea*». La reciproca fiducia, perciò assolverebbe nel contempo al duplice ruolo di presupposto e di conseguenza del reciproco riconoscimento e verrebbe a configurare un principio ispiratore del sistema idoneo ad orientare l'azione delle Autorità degli Stati membri.

La Corte ha individuato le fonti di definizione di tale principio nei propri precedenti *N.S. e Melloni*, sancendo che tale principio impone agli Stati membri il rispetto del Diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo relativamente a libertà di circolazione, sicurezza e giustizia<sup>184</sup>.

La Corte di Giustizia ha precisato che nell'attuazione del Diritto dell'Unione, in virtù di primato, unità e effettività di quest'ultimo, gli Stati membri possono essere tenuti «*a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri*».

La reciproca fiducia, dunque, viene considerata funzionale all'instaurazione di «*uno spazio senza frontiere interne*», nel quale siano garantiti le libertà di circolazione e i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, ma gli attori della relazione intersoggettiva delineata dalla nozione di reciproca fiducia sono i soli Stati membri. Nessuna considerazione è riservata al cittadino, ovvero all'individuo che fosse eventualmente raggiunto da un provvedimento restrittivo dei propri diritti per effetto del meccanismo di mutuo riconoscimento instaurato in seno all'Unione.

---

<sup>184</sup> Corte di giustizia, sent. 21 dicembre 2011, cause riunite 411/10 e 493/10, *N. S. contro Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri contro Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2011:865, punti 78- 80.

<sup>64</sup> Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, causa 399/11, *Stefano Melloni contro Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107, punto 63.

Dalla lettura della reciproca fiducia offerta dalla Corte di Giustizia si desume con chiara evidenza l'esistenza di un tratto comune al mutuo riconoscimento, così come elaborato dalla giurisprudenza nel contesto del mercato interno. Una presunzione di equivalenza del livello di tutela garantito dalle normative nazionali degli Stati membri è correlata infatti, tanto alla reciproca fiducia, quanto al mutuo riconoscimento<sup>185</sup>.

## **2. Regole e procedimenti del mutuo riconoscimento**

L'applicazione del principio del riconoscimento reciproco tra i diversi Stati a volte è soggetta a un insieme di regole e procedure che rientrano nell'ambito di un sistema definito "Sistema Generale".

In tutte le altre circostanze il principio è applicato automaticamente e si avvale di un sistema di riconoscimento definito "Sistema di riconoscimento automatico".

Nel primo caso, il riconoscimento è subordinato ad un sistema normativo costituito da un insieme di regole e procedure relative al riconoscimento del titolo professionale che l'individuo deve possedere per ottenere tale riconoscimento. Tuttavia, quando non è possibile individuare una esatta corrispondenza tra il titolo richiesto nello Stato di origine e quello richiesto nello Stato ospitante si applica una misura compensativa, come ad esempio il superamento di una prova attitudinale, mediante il quale le istituzioni certificano detto riconoscimento.

---

<sup>185</sup> GIORGI, E. (2020), *Il principio del mutuo riconoscimento...*, op. cit., p.27.

Nel caso in cui è previsto che il riconoscimento avvenga automaticamente il sistema si basa su un “test di equivalenza di requisiti minimi”<sup>186</sup>.

In questo modo è richiesto solo che lo Stato di origine notifichi direttamente alle Autorità dello Stato ospitante che la persona interessata alla mobilità professionale è in possesso di Diploma o di altro titolo di studio legale richiesto e quindi gode dell'autorizzazione necessaria per poter lavorare in quel territorio, attestando davanti a dette Autorità la validità del Diploma o del titolo di studio conseguito nello Stato di origine.

Come è noto, però, nonostante la normativa europea, la libera circolazione dei professionisti, in particolare per quanto riguarda il diritto di stabilimento, ha continuato ad essere ostacolato dalla diversità delle condizioni di accesso e di esercizio delle attività professionali stabilite dagli Stati membri. Con l'intenzione di eliminare queste restrizioni, il 18 dicembre 1961 il Consiglio approvò un programma generale per l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento, principalmente focalizzato su settori specifici della pratica professionale.

Nell'ambito di questo programma il Consiglio ha approvato una serie di Direttive relative al mutuo riconoscimento automatico dei titoli professionali in una ventina di professioni, ad esempio la Direttiva 77/249/CEE per facilitare l'esercizio attivo della libertà di prestazione di servizi da parte di avvocati, le Direttive

---

<sup>186</sup> ARES ÁLVAREZ, E.M<sup>a</sup>, “*El reconocimiento...*”, *loc. cit.*, p. 113. Álvarez definisce un “*test de equivalencia de unos mínimos requisitos*” entre los sistemas nacionales, por ejemplo a través de un “*sistema de licencias o diplomas internacionales*”, ovvero “test di equivalenza di requisiti minimi tra i sistemi nazionali, ad esempio attraverso un sistema di licenze o diplomi internazionali” senza necessità che vengano rispettati altri requisiti aggiuntivi imposti dalle autorità nazionali.

75/362/CEE, 81/1057/CEE e 82/76/CEE<sup>187</sup>, relative al mutuo riconoscimento di diplomi, certificati e titoli di medici.

Per ogni professione, queste Direttive stabiliscono requisiti molto precisi che devono essere rispettati in ciascuno Stato membro.

Qualora tali condizioni venissero soddisfatte, il principio del riconoscimento reciproco garantirebbe l'accesso incondizionato nello Stato ospitante per l'esercizio di detta attività professionale in questione, cioè si tratterebbe di un riconoscimento reciproco "automatico". Questo è stato chiamato approccio di "armonizzazione" o "coordinamento" finalizzato all'ottenimento di un accordo tra tutti gli Stati membri su uno standard minimo di formazione e istruzione richiesto per il riconoscimento del titolo in quel campo.

### **3. Il principio del mutuo riconoscimento applicato al settore della formazione professionale. La Direttiva 88/48/CEE istitutiva del sistema generale.**

#### **A) Nozioni generali**

---

<sup>187</sup> Direttiva 75/362/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (*GU* L 167 del 30/06/1975); Direttiva 81/1057/CEE del Consiglio, del 14 dicembre 1981, che completa le direttive 75/362/CEE, 77/452/CEE, 78/686/CEE e 78/1026/CEE concernenti il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli rispettivamente di medico, d'infermiere responsabile dell'assistenza generale, di dentista e di veterinario, per quanto riguarda i diritti acquisiti (*GU* L 385 del 31/12/1981); Direttiva 82/76/CEE del Consiglio, del 26 gennaio 1982, che modifica la direttiva 75/362/CEE concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e la Direttiva 75/363/CEE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico (*GU* L 043 del 15/02/1982).

Tra le misure adottate delle istituzioni comunitarie ai fini della realizzazione del mercato interno importanza fondamentale riveste la Direttiva relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni, Direttiva 89/48/CEE. L'approccio globale scelto dalla Commissione in materia di riconoscimento dei diplomi si inserisce così nella linea generale di attuazione delle misure previste dal suo Libro bianco del 1985<sup>188</sup>.

Il sistema di riconoscimento non mira a produrre un allineamento del sistema formativo sui criteri minimi accettabili, penalizzando nella qualità media bensì a formulare regole comuni, parametri validi all'interno di tutti gli Stati, atti a mantenere un livello di istruzione elevato. Nella prospettiva di realizzazione del mercato interno la Commissione aveva già nel 1984 presentato un programma di “*Consolidamento del mercato interno*” nel quale compaiono alcune proposte che avrebbero dovuto essere adottate dal Consiglio tra il 1984 e 1985<sup>189</sup>.

Come abbiamo precedentemente precisato fino al momento dell’emanazione del Trattato sull’Unione Europea, il riconoscimento dei diplomi è stato regolato mediante il riavvicinamento delle disposizioni nazionali, che senza intaccarne la peculiarità, ha tuttavia consentito di disporre di un meccanismo unitario di riconoscimento<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> COM(85) 310 def, Bruxelles, 14 giugno 1985, Il completamento del mercato interno - Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo (Milano, 28-29 giugno 1985).

<sup>189</sup> Un mercato comune dei servizi- Mercato interno - luglio 1994, aggiornamento periodico curato dalla Commissione sull'attuazione delle politiche comunitarie e delle libertà fondamentali.

<sup>190</sup> La base giuridica dell'articolo 128 del Trattato CEE consentiva alla Commissione di utilizzare in pieno la sua facoltà propositiva solo in merito alla regolamentazione della formazione professionale, al fine di indurre il Consiglio a fissare i principi generali per l'attuazione di una politica comune.

Il tentativo di armonizzare i titoli di studio e conseguentemente l'emanazione delle Direttive settoriali che costituiscono la risultante di questa tendenza è prevalso proprio con l'emanazione del Libro Bianco.

Il processo di riconoscimento dei diplomi per l'accesso alle professioni basato sull'armonizzazione delle formazioni è stato lungo e faticoso perché ha incontrato notevoli difficoltà dovute alle diverse tradizioni culturali e didattiche dei singoli Stati membri.

Gli atti adottati con la base giuridica dell'articolo 100, pur molto dettagliati, sono stati emanati con molto ritardo rispetto alle esigenze reali della Comunità, il Consiglio, sospinto dalla Commissione, si è convinto dell'opportunità di cambiare approccio.

Per questo motivo, al fine di rendere possibile ai cittadini di uno Stato membro l'esercizio, come lavoratore autonomo o dipendente, di una professione regolamentata in un altro Stato membro al di fuori delle ipotesi già previste dalle Direttive settoriali, il Consiglio, ha deciso di sostituire il metodo dell'armonizzazione dei *curricula* formativi con quello del mutuo riconoscimento negli Stati membri dei diplomi di insegnamento superiore sanzionanti una formazione professionale di durata minima triennale ovvero acquisita anche in meno di tre anni.

Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, anche ai diplomi è stato esteso il principio del mutuo riconoscimento (articoli 100 A e 100 B) posto a fondamento della realizzazione del mercato interno.

Il principio, impostosi inizialmente nell'ambito della circolazione delle merci, secondo il quale un prodotto nazionale conforme ai requisiti comunitari, gode

automaticamente del diritto a circolare liberamente in territorio comunitario, poteva essere esteso alla circolazione dei servizi.

Con l'adozione della Direttiva 89/48/CEE e della successiva 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/CEE, veniva affermato il principio della "fiducia reciproca" fra gli Stati membri. Si sceglieva così in via generale di valorizzare il principio di equivalenza dei profili professionali e conseguentemente di abolire la previa uniformazione dei *curricula* e degli ordinamenti didattici, richiedendo allo Stato ospitante di tener conto delle competenze delle qualifiche attestata dal diploma conseguito nello Stato di origine.

La dottrina è concorde sull'opportunità di applicare alla liberalizzazione dei servizi i criteri che si sono già rilevati adeguati nella circolazione delle merci. Importante contributo alla delimitazione della natura e della portata delle restrizioni alla libera circolazione dei servizi è dato dalla "*Comunicazione interpretativa della Commissione*" che riprende tutta la recente giurisprudenza in materia.

Se prima tutto ruotava intorno all'armonizzazione del processo formativo e quindi al legislatore europeo veniva assegnato un ruolo di primo piano, da quel momento in poi si è scelto di trasferire al singolo Stato membro un'autonoma determinazione del processo formativo corrispondente al titolo di cui si prescrive il riconoscimento.

Il Principio al quale ci si ispira è quello che regola la materia della libera circolazione dei beni e che può trovare applicazioni diffusa anche nei servizi. In applicazione della sentenza della Corte di Giustizia *Cassis de Dijon*, per la quale "*ciò che va bene per uno può andare bene per tutti*", un prodotto conforme alle

prescrizioni di produzione dello Stato di provenienza può essere regolarmente introdotto in qualsiasi altro Stato membro dell'Unione europea indipendentemente dalla diversità della legislazione vigente nello Stato di importazione rispetto a quello dello Stato di origine.

Parimenti, sul presupposto di una reciproca fiducia tra gli Stati in ordine alla serietà della formazione, un titolo professionale conseguito in modo conforme alle leggi di uno Stato membro comporta il riconoscimento dello stesso in ogni altro Stato membro. Il professionista che ha ricevuto la formazione richiesta per esercitare la professione nello Stato membro di origine è considerato come un prodotto finito che può circolare liberamente nell'ambito dell'Unione europea.

## **B) La comparabilità dei titoli quale conseguenza del principio di reciproca fiducia tra Stati membri**

La comparazione dei titoli prevista dalla Direttiva 89/48/CEE avviene non a livello accademico, ma a livello di formazione professionale. Nello spirito di questa Direttiva ciò significa che lo Stato ospitante deve effettuare la comparazione tra i requisiti presentati dal richiedente e quelli richiesti dalla normativa nazionale per l'esercizio di quella specifica attività, avendo però ben presente che il professionista costituisce una sorta di “prodotto finito”.

I cittadini degli Stati membri sono considerati prodotti finiti se nello Stato d'origine soddisfano tutte le condizioni ivi prescritte per accedere ad una professione regolamentata o per esercitarla, essendo inteso che una di queste condizioni deve necessariamente essere il compimento di un corso di studi post- secondari di una durata almeno triennale.

Di conseguenza il “Diploma”, ai sensi della Direttiva 89/48/CEE, è un “attestato di qualificazione professionale” di carattere spiccatamente pragmatico<sup>191</sup>.

Ai fini del riconoscimento il “Diploma” non va inteso solo come titolo di studio di carattere universitario, ma anche come attestazione di aver seguito con successo la “formazione professionale richiesta oltre il ciclo di studi post secondari” e come complesso di “qualifiche professionali richieste per accedere a una professione regolamentata” nello Stato di provenienza<sup>192</sup>.

Considerato sotto tale profilo, il titolo “Diploma” può comprendere anche lo svolgimento di un tirocinio o il superamento di un esame di Stato, costituendo quell'insieme di titoli che consentono l'accesso a un'attività professionale ed il suo esercizio in uno Stato membro.

La ragione per la quale si sia voluto ricorrere al termine “Diploma” per esprimere questa nozione complessa, allontanandosi dall'uso comune del termine, è essenzialmente giuridica: ci si è voluti attenere alla lettera del Trattato, che all'articolo 57 paragrafo 1 parla esplicitamente di “*diplomi, certificati e altri titoli*”.

Ciò che si temeva era che un riferimento alla “qualificazione professionale” o al “titolo professionale” potesse offrire appiglio ad un'argomentazione di illegittimità della Direttiva nel senso di un travalicamento delle proprie competenze da parte del Consiglio nell'applicare l'articolo 57 paragrafo 1.

---

<sup>191</sup> FISICHELLA, D. (1996), Il riconoscimento..., *op.cit.*, p. 51.

<sup>192</sup> Art. 1 a) della Direttiva 48/89/CEE.

Ammesso e non concesso che tale rischio esistesse, secondo autorevole dottrina, in realtà non era questo il modo per evitarlo; piuttosto si è preferito ricorrere anche per la forza di precedente delle Direttive settoriali di riconoscimento dei diplomi ad una sineddoche, chiamando il tutto, ovvero la “qualificazione professionale” con il nome di una parte, sia pure essenziale, il “Diploma accademico”

Questa definizione di “Diploma” richiede tuttavia tre precisazioni ulteriori.

La prima è che gli studi a tempo parziale, come ad esempio quelli che includono la frequenza di corsi universitari serali per lavoratori, sono riconosciuti a condizione che la loro durata complessiva sia equivalente a quella degli studi impartiti in un ciclo a tempo pieno, in modo che la soglia di garanzia dei tre anni complessivi di formazione accademica sia comunque rispettata.

La seconda precisazione riguarda la presa in considerazione, per le specifiche finalità sociali, di alcuni particolari percorsi formativi: sono assimilate ad un diploma le formazioni alternative, ovvero quelle impartite fuori dalle università e risultanti spesso dall'effetto congiunto dell'esperienza pratica acquisita sul lavoro e delle azioni di formazione professionale attuate dalle imprese, a condizione che lo Stato di origine le riconosca come formazioni di livello equivalente a quelle comportanti un ciclo di studi e conferenti gli stessi diritti d'accesso ad una professione regolamentata.

Altro elemento peculiare è che una parte della formazione necessaria per il conseguimento del “diploma”, quindi eventualmente anche tirocini pratici, può essere stata acquisita in un Paese terzo rispetto all'Unione europea, a condizione tuttavia che parte preponderante sia stata acquisita nell'ambito di un Paese dell'Unione europea.

Quando è lo stesso “Diploma accademico” a essere stato conseguito in un Paese terzo, tale condizione è soddisfatta se il titolare del diploma accademico ha un’esperienza professionale di almeno tre anni nello Stato di origine.

La Direttiva distingue a seconda che la professione sia o meno regolamentata nello Stato di provenienza del cittadino migrante. Qualora la professione sia regolamentata sia nello Stato di accoglienza che nello Stato di provenienza il richiedente che possieda il “Diploma” prescritto dallo Stato di provenienza beneficia subito del riconoscimento dello stesso nello Stato di accoglienza.

Se la professione da esercitare in quest'ultimo invece corrisponde, nel Paese di provenienza, ad una professione il cui esercizio non sia subordinato al possesso di titoli di formazione prefissati, il richiedente dovrà dimostrare di avere esercitato nel Paese di origine tale professione per la durata di due anni nell’ ultimo decennio e di essere in possesso di un titolo conseguito dopo un ciclo di studi post- secondari di durata minima triennale e se del caso che ha seguito con successo la formazione professionale richiesta oltre il ciclo di studi post secondari<sup>193</sup>.

La definizione accolta è dunque molto ampia, con la conseguenza che, al momento di effettuare la comparazione, le divergenze presenti nella regolamentazione dei due Stati potranno dar vita a difficoltà considerevoli.

Se con le Direttive settoriali si mirava ad un coordinamento dei titoli formali già molto complesso per la diversità dei sistemi di formazione, con la Direttiva 89/48/CEE si promuove invece il riconoscimento delle qualificazioni professionali

---

<sup>193</sup> GALANTINO, L. (1999), “La disciplina comunitaria delle libere professioni”, *Il diritto del lavoro*, p. 25.

complessivamente intese e quindi comprensive della formazione acquisita successivamente al rilascio del titolo.

Sul concetto di formazione professionale è interessante prendere in considerazione la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 1991, che ha visto contrapposti il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord contro Repubblica francese <sup>194</sup>. Poiché l'articolo 128 del Trattato CEE non distingue tra formazione iniziale e formazione continua, un'esclusione di quest'ultima dalla portata dell'articolo 128 CEE perché considerata formazione post professionale, risulta arbitraria e ingiustificata. Così anche la decisione 63/266/CEE include la formazione continua o permanente tra gli obiettivi della formazione professionale<sup>195</sup>.

Il ricorso ai meccanismi di adattamento, tirocinio e prova attitudinale, svolge dunque la funzione di adeguare, in tutti i casi, la formazione professionale individuale alle prescrizioni di ogni singola normativa nazionale con un sistema di meccanismi correttivi che non è certo automatico. Diviene così fondamentale la disponibilità di ciascuno Stato a facilitare in concreto questa comparazione dei titoli, astenendosi dall'opporre ostacoli pretestuosi volti a vanificare l'obiettivo della Direttiva. Essi devono dunque accettare i titoli di qualificazione professionale rilasciati dagli altri Stati membri ed acconsentire "a priori" all'ingresso, sul proprio mercato del lavoro di individui rimasti estranee al sistema nazionale d'istruzione.

Se dalla comparazione risulta che la preparazione del richiedente è inadeguata al fine dello svolgimento dell'attività in questione nello Stato ospitante, quest'ultimo deve adoperarsi affinché gli strumenti predisposti dalla Direttiva siano attivati ad

---

<sup>194</sup> Sentenza Corte di Giustizia delle Comunità europee del 11/06/1991 in cause riunite 51/90 e 94/89 *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord contro consiglio cioè Repubblica francese*, ECLI:EU:T:1992:30.

<sup>195</sup> Sulla nozione, v. l'art. 127 del TUE.

integrare la formazione del richiedente: lo Stato non può in alcun caso negare o rifiutare di consentire l'accesso alla professione per mancanza di qualifiche.

Su questo punto di importanza fondamentale la giurisprudenza della Corte sembra ormai essersi consolidata sui principi esposti nelle sentenze *Heylens*, *Vlassopoulou* e da ultimo *Ferrer Laderer*<sup>196</sup>.

La Corte ha precisato che lo Stato membro deve esaminare in quale misura le conoscenze o qualifiche dell'interessato corrispondono a quelle prescritte dalla disciplina del Paese ospitante ed ha il diritto di esigere che l'interessato le integri.

Lo Stato membro di destinazione non può invece chiedere la produzione tassativa del diploma nazionale.

Nella causa *Vlassopoulou*, l'Avvocato Generale *Van Gerven* ha peraltro sottolineato che mentre l'art. 52 del Trattato ha l'unico effetto di obbligare lo Stato membro a prendere in considerazione il grado di corrispondenza delle qualifiche già acquisite con le qualifiche richieste dallo Stato membro ospitante, con la conseguenza che il ricorrente potrà avvalersene soltanto qualora questo esame riveli che le qualifiche già maturate sono, in concreto, interamente o parzialmente equivalenti alle qualifiche richieste dal diritto nazionale, la Direttiva 89/48/CEE è più radicale.

Ai sensi dell'Articolo 53 TFUE, *ex* articolo 47 del TCE, “1. *Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento*

---

<sup>196</sup> Sentenza della Corte del 15 ottobre 1987. *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) contro Georges Heylens e altri*. Causa C-340/89. European Court; Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 25 giugno 1992. Causa C-147/91, European Court Reports 1992 I-04097.

*europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste”.*

In conformità a tale previsione, il Programma generale adottato nel 1961 contemplava un'attività normativa delle istituzioni finalizzata all'armonizzazione delle condizioni di accesso alle diverse professioni, ma anche per un altro verso, al reciproco riconoscimento dei titoli ottenuti in base a *curricula* armonizzati<sup>197</sup>.

Durante il periodo transitorio, la ridotta attività delle istituzioni venne parzialmente compensata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che oltre ad attribuire efficacia diretta alla norma dell' art 43 del TCE, attualmente articolo 49 del TFUE, individuò, anche sulla base del generale principio di leale collaborazione, sancito dal Trattato, un obbligo per gli Stati di concedere il riconoscimento tutte le volte che le norme interne sull'equipollenza dei titoli lo consentissero.

---

<sup>197</sup> Si tratta dell'adozione di un Programma generale, che doveva essere emanato entro la fine della prima tappa del periodo transitorio (31 dicembre 1961) attraverso il quale fissare “*per le singole categorie di attività, le condizioni generali per l'attuazione della libertà di stabilimento e in particolare le tappe di tale attuazione*”.

## IV. IL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

### 1. Aspetti generali

A metà degli anni Settanta e prima dell'adozione delle Direttive da parte del Consiglio, la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha svolto un ruolo importante in questo contesto.

Possiamo infatti affermare, come sostiene autorevole dottrina, che il primo impulso alla liberalizzazione nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali è stato dato dalla giurisprudenza liberalizzatrice della Corte di giustizia<sup>198</sup>.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha infatti ritenuto che l'art. 52 del Trattato di Roma<sup>199</sup> relativo al diritto di stabilimento e l'art. 59 del medesimo<sup>200</sup>, relativo alla libera prestazione di servizi, già enunciavano precisi obblighi di risultato.

---

<sup>198</sup> CAPOTORTI, F. (2015), "La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali tra liberalizzazione e trasparenza", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, p. 80.

<sup>199</sup> Art. 52 del Trattato di Roma: "*Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio. Tale graduale soppressione si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 58, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali*".

<sup>200</sup> Art. 59 del Trattato di Roma: "*Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità*".

Ciò vuol dire che l'adempimento di tali obblighi doveva essere agevolato e garantito dagli Stati membri e che, pertanto l'applicazione delle disposizioni del Trattato non poteva essere condizionato dall'applicazione delle Direttive cui si riferivano gli artt. 54, par 1<sup>201</sup> e 57 par 1 e 2 del Trattato<sup>202</sup>, provvedimenti comunitari che tardavano ad essere adottati.

L'art. 5 del Trattato, infatti, sanciva che gli Stati membri avrebbero dovuto adottare “*tutte le misure di carattere generale e particolare*” idonee ad assicurare l'esecuzione delle disposizioni derivanti dal Trattato e avrebbero dovuto astenersi dal compiere qualsiasi misura che potesse comprometterne la realizzazione degli obiettivi.

In verità, però, non si può negare che si erano rilevate sia l'inerzia della Comunità sia le resistenze degli Stati membri nei confronti di ogni forma di liberalizzazione delle professioni dovute a diverse ragioni, tra le quali, principalmente l'obiettivo difficoltà a realizzare il coordinamento dei *curricula* formativi nonché l'attaccamento di ciascuno Stato membro alle proprie tradizioni culturali e didattiche,

---

<sup>201</sup> Art. 54 par. 1 del Trattato di Roma: “*Entro la fine della prima tappa, il Consiglio stabilisce all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale e dell'Assemblea, un programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento esistenti all'interno della Comunità. La Commissione sottopone tale proposta al Consiglio nel corso del primo biennio della prima tappa. Il programma fissa, per le singole categorie di attività, le condizioni generali per l'attuazione della libertà di stabilimento e in particolare le tappe di tale attuazione*”.

<sup>202</sup> Art. 57 par. 1 e 2 del Trattato di Roma: “*1. Al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione dell'Assemblea, stabilisce, deliberando all'unanimità durante la prima tappa e a maggioranza qualificata in seguito, direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli. 2. In ordine alle stesse finalità, il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione e previa consultazione dell'Assemblea, stabilisce, prima della scadenza del periodo transitorio, le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Per le materie che, in uno Stato membro almeno, siano disciplinate da disposizioni legislative e per le misure concernenti la tutela del risparmio, in particolare la distribuzione del credito e la professione bancaria, come pure i requisiti richiesti nei singoli Stati membri per l'esercizio delle professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, è necessaria l'unanimità. Negli altri casi, il Consiglio delibera all'unanimità durante la prima tappa e a maggioranza qualificata in seguito*”.

un atteggiamento “protezionistico” degli Stati e degli ordinamenti professionali, e talvolta la sfiducia di alcuni Stati verso gli ordinamenti formativo didattici degli altri Paesi<sup>203</sup>.

In questa situazione di stallo è stato prezioso l'intervento della Corte di Giustizia, la quale con alcune celebri sentenze è riuscita ad affermare che le disposizioni del Trattato di Roma, che sancivano l'eliminazione di ogni restrizione al diritto di stabilimento fondata sulla nazionalità o sulla residenza per la libera circolazione dei servizi, una volta scaduto il periodo transitorio, dovevano avere efficacia diretta.

Importantissima in tal senso è stata la sentenza *Reyners* della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>204</sup>. Si tratta della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Conseil d'Etat de Belgique nella causa dinanzi ad esso pendente tra il Dottor *Reyners*, cittadino olandese, «docteur en droit», ovvero dottore in giurisprudenza, residente in Belgio, in possesso di diploma belga abilitante, e lo Stato belga, nella persona del Ministro della giustizia.

Il Dott. *Reyners*, essendo cittadino olandese, per effetto di una legge che richiedeva il possesso della cittadinanza belga, non poteva venire abilitato all'esercizio della professione legale, in Belgio<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> VILLANI, U. (1994), “Il riconoscimento dei titoli di studio e le professioni nella Comunità Europea”, *Comunità Internazionale*, p. 500.

<sup>204</sup> Sentenza della Corte del 21 giugno 1974, causa 2-74. *Jean Reyners contro Stato belga*. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État – Belgio, ECLI:EU:C:1974:68.

<sup>205</sup> Si tratta della Legge 25 ottobre 1919, a modifica temporanea dell'ordinamento giudiziario e della procedura innanzi alle corti ed ai tribunali, che disponeva: “chi non sia cittadino belga non sarà ammesso a prestare giuramento né potrà iscriversi all'albo”. Tale disposizione è stata sostituita, con effetto dal 1° novembre 1968, dall'art.428 della Legge 10 ottobre 1967 dell'ordinamento giudiziario che stabilisce “Non

Il 24 agosto 1970, previo parere del Consiglio generale dell'Ordine nazionale degli avvocati, era stato adottato un Regio Decreto che stabiliva una deroga a quanto disposto circa il requisito della cittadinanza dall'art. 428 dell'Ordinamento giudiziario, relativo al titolo ed all'esercizio della professione di avvocato<sup>206</sup>. Ma poiché tra i requisiti per riconoscere tale deroga e permettere l'iscrizione all'albo di professionisti avvocati in possesso di altra cittadinanza vi era la necessità di produrre un certificato del Ministro degli affari che attestasse la sussistenza di condizioni di reciprocità tra i due Stati e poiché la legge olandese relativa agli avvocati stabiliva il requisito della cittadinanza olandese quale *conditio sine qua non* per poter essere iscritti all'albo, Reyners non poteva godere del suddetto beneficio perché non era soddisfatto il requisito della reciprocità<sup>207</sup>.

Per questi motivi con ricorso proposto al Consiglio di Stato belga, il dottor Reyners chiedeva l'annullamento dell'art. 1, 3° comma, del Regio Decreto 24 agosto

---

*può assumere il titolo né esercitare la professione di avvocato chi non sia cittadino belga, non sia in possesso del diploma di "docteur en droit", non abbia prestato il giuramento prescritto dalla legge e non sia iscritto nell'albo dell'ordine o nel registro dei praticanti".* Era previsto altresì che nei casi stabiliti dal Re, su parere del Consiglio generale dell'Ordine degli avvocati fosse possibile una deroga in merito al requisito della cittadinanza, ma nel caso specifico, reiterati interventi del Reyners presso il Consiglio generale dell'Ordine nazionale degli avvocati, al fine di ottenere una deroga al requisito della cittadinanza, erano rimasti senza esito.

<sup>206</sup> L'art. 1 di tale decreto così dispone: "*È ammessa una deroga in merito al requisito della cittadinanza, di cui all'art. 428, 1° comma, dell'ordinamento giudiziario, a favore dello straniero il quale 1. abbia fissato il proprio domicilio nel Belgio da almeno 6 anni alla data della domanda d'iscrizione; 2. dimostri, qualora sia già stato iscritto all'albo in un altro Stato, di non essere stato radiato per motivi attinenti alla moralità nella vita privata o nell'attività professionale; 3. produca, nei casi diversi da quello contemplato dall'art. 2, lettera d) (esser stato riconosciuto come rifugiato). Un certificato del ministro degli affari esteri, nel quale si attesti che la legge nazionale o una convenzione internazionale autorizza il provvedimento a condizioni di reciprocità; 4. non abbia, all'estero, alla data della domanda di iscrizione all'albo, né il domicilio, né la residenza, ai sensi dell'art. 36 dell'ordinamento giudiziario, né sia iscritto all'albo in un altro Stato, e s'impegni a rinunziarvi per il futuro".*

<sup>207</sup> Si tratta della Legge olandese relativa alla professione di avvocato dell'"Advocatenwet" del 16 marzo 1968.

1970, sostenendo che tale disposizione fosse incompatibile con gli artt. 52, 54, 55<sup>208</sup> e 57 del trattato CEE.

La causa, dunque, verteva sull'interpretazione degli artt. 52 e 55 del Trattato CEE, in relazione con il Regio Decreto 24 agosto 1970 che stabilisce una deroga a quanto disposto circa il requisito della cittadinanza dall'art. 428 dell'ordinamento giudiziario, relativo al titolo ed all'esercizio della professione di avvocato<sup>209</sup>.

L'attore nella causa principale, lamentava di subire il pregiudizio per una discriminazione legata a motivi di cittadinanza, dato che egli era soggetto a condizioni per l'ammissione all'esercizio della professione forense che non valevano per i cittadini belgi. In proposito, l'art. 52 del Trattato avrebbe costituito una disposizione chiara e completa, atta ad avere efficacia diretta.

L'art. 7 del Trattato, facente parte dei “principi” della Comunità, disponeva che, nel campo di applicazione del Trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari nello stesso contenute, risultava vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

Dopo aver stabilito che «le restrizioni alle libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro erano gradatamente

---

<sup>208</sup> Art. 55 del Trattato di Roma: “Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può escludere talune attività dall'applicazione delle disposizioni del presente capo”.

<sup>209</sup> Con Sentenza 21 dicembre 1973, depositata in cancelleria il 9 gennaio 1974, il Consiglio di Stato belga, III sezione amministrativa, ha sospeso il procedimento e, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulle questioni sollevate. Sull'interpretazione dell'art. 52 del trattato CEE il consiglio di Stato chiedeva se l'art. 52 del trattato CEE costituisse, dalla fine del periodo transitorio, una “norma direttamente efficace”, nonostante la mancata adozione delle direttive contemplate dagli artt. 54, n. 2 e 57, n. 1, del Trattato.

soppresse durante il periodo transitorio», l'art. 52 enunciava il principio cardine della materia, disponendo che la libertà di stabilimento implicava l'accesso alle attività indipendenti ed al loro esercizio “*alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini*”<sup>210</sup>.

Il «programma generale» e le Direttive contemplate dal Trattato erano destinate ad adempiere a due funzioni: quella di abolire, durante il periodo transitorio, gli ostacoli alla realizzazione della libertà di stabilimento e quella di introdurre, nella legislazione degli Stati membri, un complesso di disposizioni dirette a facilitare l'esercizio effettivo di tale libertà, al fine di favorire l'interpretazione economica e sociale nell'ambito della Comunità nel settore delle attività indipendenti<sup>211</sup>. È questo, principalmente, l'obiettivo che perseguivano alcune disposizioni dell'art. 54, n. 3, relative, fra l'altro, alla collaborazione tra le amministrazioni nazionali competenti e l'adattamento dei procedimenti e delle prassi amministrative e, in secondo luogo, il complesso delle disposizioni dell'art. 57<sup>212</sup>.

La norma del trattamento nazionale costituiva una delle disposizioni giuridiche fondamentali della Comunità. In quanto richiamo ad un complesso di disposizioni legislative effettivamente applicate dal Paese di stabilimento ai propri cittadini, tale norma risultava, per eccellenza, atta ad essere fatta valere direttamente dai cittadini di

---

<sup>210</sup> Al fine della graduale realizzazione di tale obiettivo nel corso del periodo transitorio, l'art. 54 contemplava l'elaborazione, da parte del Consiglio, di un “programma generale” e, per l'attuazione di tale programma, direttive destinate a realizzare la libertà di stabilimento per le varie attività. Oltre a tali misure di liberalizzazione, l'art. 57 contemplava direttive destinate a garantire il riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati ed altri titoli e, in generale, il coordinamento delle legislazioni in materia di stabilimento e d'esercizio delle attività indipendenti.

<sup>211</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento...*, op. cit., pp. 194 ss.

<sup>212</sup> MASTROIANNI, R. (2007), “La libertà di prestazione dei servizi nella giurisprudenza comunitaria: i principi generali”, in F. Bestagno, & L. Radicati di Brozolo, *Il mercato unico dei servizi*. Giuffrè: Milano, p. 60.

tutti gli altri Stati membri. Si stabiliva così alla fine del periodo transitorio la realizzazione della libertà di stabilimento.

L'interpretazione della Corte appariva conforme all'art. 8, n. 7, del Trattato, ai sensi del quale la scadenza del periodo transitorio avrebbe costituito il termine ultimo per l'entrata in vigore del complesso delle norme contemplate dal Trattato e per l'attuazione dell'insieme delle realizzazioni che l'instaurazione del mercato comune comportava. Dunque, l'art. 52 prescriveva un obbligo di risultato preciso, il cui adempimento doveva essere facilitato, e non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure graduali.

Dunque, nel caso *Reyners* illustrato, le questioni sottoposte alla Corte di Giustizia trovavano soluzione nel senso che:

- dalla fine del periodo transitorio, l'art. 52 del Trattato costituiva una disposizione direttamente efficace, ciò nonostante, la mancanza in un determinato settore, delle Direttive di cui agli artt. 54, n. 2 e 57, n. 1, del Trattato;

- l'eccezione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 55, 1° comma, del Trattato CEE doveva intendersi come limitata a quelle fra le attività contemplate dall'art. 52, che, di per sé, implicavano la partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Dunque, tale eccezione non si applicava alla professione legale considerata nel suo insieme, ma unicamente a determinate attività, ovvero quelle accessorie dell'avvocato che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri.

In questa pronuncia della Corte si affermava perciò che nell'ambito di una libera professione come quella dell'avvocato, non era possibile considerare come tali

le attività quali la consulenza e l'assistenza legali, o la rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure se l'esercizio di tali attività costituisse oggetto di un obbligo<sup>213</sup>.

In modo pressoché analogo nella sentenza del 3 dicembre 1974 relativa all'affare *Van Binsbergen* la Corte ha affermato che “*perlomeno in relazione al requisito della nazionalità e della residenza, gli art. 59 e 60 contengono una precisa obbligazione di risultato di cui gli Stati membri non possono ritardare o rifiutare l'adempimento invocando la mancata emanazione delle norme che avrebbero dovuto venir adottate in forza dei poteri attribuiti dagli articoli 63 e 66*”<sup>214</sup>.

Si tratta del procedimento 33-74 avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal *Centrale Raad van Beroep*, nella causa dinanzi ad esso pendente tra l'avvocato *Johannes Maria Van Binsbergen*, residente nei Paesi Bassi e *Bestuur Van de Bedrijfsvereiging Voor de Metaalnijverheid*, ovvero la Direzione dell'associazione professionale dell'industria metallurgica con sede all'Aja.

---

<sup>213</sup> Sull'interpretazione dell'art. 55, 1° comma, del trattato CEE Il consiglio di Stato chiedeva inoltre che venisse precisato cosa intendere, nell'art. 55, 1° comma, per “attività che in uno Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri”. Si trattava di accertare, più precisamente, se nell'ambito di una professione come quella forense, fossero escluse dall'applicazione del capo relativo al diritto di stabilimento le sole attività inerenti a tale professione che partecipavano all'esercizio dei pubblici poteri, ovvero tale professione fossero da escludere nel suo complesso, in considerazione del fatto ch'essa comprendeva attività che partecipano all'esercizio di tali poteri. Il governo lussemburghese e l'ordine nazionale degli avvocati del Belgio, ritenevano che la professione forense fosse, nel suo complesso, sottratta alle norme del trattato in materia di diritto di stabilimento per il fatto ch'essa partecipa in maniera organica all'amministrazione della giustizia. Tale situazione era desumibile tanto dall'organizzazione legale della professione, che implicava un complesso di requisiti per l'ammissione e una disciplina rigida, quanto dalle funzioni espletate dall'avvocato nell'ambito del procedimento giudiziario, cui la sua partecipazione sarebbe in ampia misura, obbligatoria. Tali attività, che farebbero dell'avvocato un ausiliario indispensabile della giustizia, costituirebbero un tutto coerente, i cui elementi non si potrebbero scindere.

<sup>214</sup> Sentenza della Corte del 3 dicembre 1974, causa 33-74, *Johannes Henricus Maria van Binsbergen contro Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, ECLI:EU:C:1974:131.

La domanda verteva sull'interpretazione degli artt. 59 e 60 del Trattato CEE relativi alla libera prestazione di servizi all'interno della Comunità<sup>215</sup>.

Con sentenza del 24 aprile 1972, il *Raad van Beroep di Roermond* aveva respinto il ricorso proposto dal signor *Van Binsbergen* contro la direzione del *Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, e vertente sull'applicazione della legge sulla disoccupazione.

Il 5 luglio del 1972 *Van Binsbergen* aveva designato come procuratore *ad litem* l'avvocato *M. G.J. M. Kortmann*, cittadino olandese, residente nei Paesi Bassi.

L'anno successivo *Kortmann* veniva informato che quella procura non era ritenuta valida, in quanto, a norma dell'art. 48, n. 1, del codice che disciplinava i tribunali olandesi competenti in materia sociale, promulgato il 2 febbraio del 1955, il mandato *ad litem* poteva essere conferito solo a persone residenti nei Paesi Bassi. L'avvocato *Kortmann*, infatti, in quel periodo, aveva trasferito la propria residenza dall'Olanda al Belgio.

Di contro, l'avvocato *Kortmann* opponeva che la suddetta norma fosse in contrasto con l'art. 59 del Trattato CEE che prevedeva l'abolizione graduale delle restrizioni alla libera prestazione di servizi all'interno della Comunità Europea.

Con ordinanza del 18 aprile del 1974, il *Centrale Raad van Beroep* aveva sospeso il procedimento e aveva deferito alla Corte di giustizia, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

---

<sup>215</sup> MASTROIANNI, R. (2007), "La libertà di prestazione...", *loc. cit. en op. cit.*, p. 221.

1) se gli artt. 59 e 60 del trattato CEE fossero direttamente efficaci e se fossero idonei a creare in capo ai singoli diritti che i giudici nazionali erano tenuti a tutelare;

2) se nell' ipotesi di soluzione affermativa, fosse necessario accertare la portata dei suddetti articoli e, in particolare, dell'ultimo capoverso dell'art. 60<sup>216</sup>.

In merito alla prima questione, l'attore nella causa principale sosteneva che i principi sanciti dalla Corte di giustizia a proposito dell'art. 52 del trattato CEE nella causa 2-74 Reyners dovessero valere ugualmente anche per l'art.59. Questa norma stabiliva, in materia di libera prestazione di servizi, un preciso obbligo di *facere*, il cui adempimento doveva essere agevolato, non già condizionato, dall'attuazione di un programma di misure graduali<sup>217</sup>.

Nel sostenere questa tesi si riteneva che le norme che, come gli artt.59 e 60 del Trattato, imponevano agli Stati membri un obbligo da adempiere entro un dato termine, acquistavano efficacia immediata se allo scadere del termine l'obbligo non era ancora stato soddisfatto.

Sulla seconda questione l'attore nella causa principale sosteneva che *“l'art. 60, 3° capoverso, ponendo l'accento sul carattere temporaneo della prestazione di un servizio in uno Stato membro da parte di un cittadino di un altro Paese della Comunità, fosse incompatibile con qualsiasi legge interna che stabilisse il requisito*

---

<sup>216</sup> Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

<sup>217</sup> Gli artt. 64 e 65 non hanno più il senso originario dopo la scadenza del periodo transitorio; l'art. 65, d'altronde, vietava qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi che comportasse una discriminazione fondata sulla residenza.

*della residenza*”. Si ammetteva che il richiamo alla temporaneità della prestazione di servizi non concerneva affatto la frequenza di tali prestazioni<sup>218</sup>.

Dal combinato disposto della norma generale contenuta nell'art. 8, n. 7, e dell'art. 59 del Trattato risultava che la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi andava realizzata entro la fine del periodo transitorio, termine ultimo per l'entrata in vigore del complesso di norme contenute nel Trattato.

L'applicazione dell'art. 59, subordinata durante il periodo transitorio all'emanazione di direttive, non era, infatti sottoposta, scaduto il predetto termine, ad alcuna condizione.

L'art. 59 implicava la soppressione di qualsiasi restrizione che colpisse il prestatore di un servizio in ragione della sua nazionalità o della sua residenza in uno Stato diverso da quello in cui veniva fornito il servizio stesso<sup>219</sup>.

Poiché, dunque, anche in questa causa, come nella causa *Reyners*, veniva rilevato che in merito al requisito della nazionalità e della residenza, gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE contenevano anche una precisa obbligazione di risultato e che gli adempimenti di tale obbligazione non potevano essere ritardati o omessi, si ribadiva

---

<sup>218</sup> GALANTINO, L. (1999), “La disciplina comunitaria...”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>219</sup> Con questa sentenza la Corte ha applicato la medesima impostazione della sentenza *Reyners* alla libertà di prestazione dei servizi, con riferimento agli artt. 59, par. 1 60, par.3 ed alle direttive previste nel capo sui servizi; l'applicazione dell'art. 59, subordinata durante il periodo transitorio all'emanazione di direttive, scaduto il termine non è più sottoposta ad alcuna condizione. Il riconoscimento del diretto effetto degli articoli che prescrivono l'obbligo di trattamento nazionale ha comportato che, con la scadenza del periodo transitorio, non era più necessario emanare direttive di liberalizzazione. LEZZI, L. (2003), “Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione delle professioni nell'Unione europea”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, p. 392.

che la mancata emanazione delle norme che avrebbero dovuto venir adottate in forza dei poteri attribuiti dagli artt. 63 e 66 non potessero in alcun modo essere invocati<sup>220</sup>.

Trovava dunque affermazione anche in questa sentenza della Corte di Giustizia il principio per il quale *“gli artt. 59, 1° comma, e 60, 3° comma, hanno efficacia diretta e possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali, almeno nella parte in cui impongono la soppressione di tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di un servizio a causa della sua nazionalità o della sua residenza in uno Stato diverso da quello in cui il servizio stesso viene fornito”*<sup>221</sup>.

È evidente che le due sentenze sopra esaminate costituiscono il prezioso contributo reso dalla giurisprudenza comunitaria per realizzare la concreta attuazione, sia del diritto di stabilimento, sia della libera prestazione di servizi abolendo qualunque discriminazione fondata sulla nazionalità e sulla residenza.

Esse però, pur garantendo l'applicazione diretta della regola del “trattamento nazionale” ed il correlativo divieto di discriminazione, lasciavano insoluto il problema fondamentale della mancata equipollenza dei titoli e dei certificati di idoneità professionale, cui alludeva l'art. 57 del Trattato CEE.

A questo delicato e importante compito assolve la pronuncia “Thieffry C-71/76” della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 28 di aprile del 1977 relativa

---

<sup>220</sup> SCORDAMAGLIA, V. (1990), “La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi”, *Il Foro Italiano*, pp. 391 ss.

<sup>221</sup> Sentenza *Van Binsbergen* citata.

al riconoscimento di un diploma dichiarato equivalente al fine di garantire la libertà di stabilimento per l'esercizio della professione di avvocato<sup>222</sup>.

Con sentenza 13 luglio 1976, la Corte d'appello di Parigi sottoponeva alla Corte di Giustizia, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione vertente sull'interpretazione dell'art. 57 del Trattato CEE, relativo al mutuo riconoscimento dei titoli di abilitazione professionale ai fini dell'accesso alle attività indipendenti, con riguardo in particolar modo all'ammissione all'esercizio dell'avvocatura.

La controversia di cui era stata investita la Corte d'appello di Parigi, in questo caso riguardava l'ammissione, all'Ordine degli avvocati presso la Corte d'appello di Parigi, di un avvocato, cittadino belga, in possesso di un diploma conseguito in Belgio di "*docteur en droit*", ovvero dottore in giurisprudenza in questo Paese. Tale diploma era stato dichiarato da un'Università francese equivalente alla "*licence en droit francese*". Il titolare di questo diploma, dopo aver superato gli esami prescritti dalla legislazione francese aveva conseguito il «certificat d'aptitude à la profession d'avocat» ovvero il certificato di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato.

Avendo l'appellante, nella causa principale, chiesto l'iscrizione come avvocato all'albo della Corte d'appello di Parigi, il Consiglio dell'ordine, con provvedimento 9 marzo 1976, respingeva la domanda in quanto l'interessato era privo del diploma francese attestante il conseguimento di una *licence* o di un *doctorat*.

La domanda d'iscrizione era stata respinta perché il Consiglio dell'ordine degli avvocati aveva ritenuto che il richiedente, pur avendo ottenuto da un'Università

---

<sup>222</sup> Sentenza della Corte del 28 aprile 1977.

francese il riconoscimento dell'equivalenza del suo diploma originario e nonostante avesse conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense in Francia, non poteva, ai sensi della normativa francese, essere assimilato al titolare di un diploma di *licence* o di *doctorat*.

Dunque, il Consiglio dell'ordine riteneva che, benché il Trattato di Roma avesse l'effetto di abolire ogni discriminazione di nazionalità in materia, tuttavia l'applicazione delle sue disposizioni non implicava l'automatico riconoscimento dell'equivalenza dei diplomi, giacché tale equivalenza poteva venir sancita solo da Direttive in materia di riconoscimento, da adottarsi in forza dell'art. 57 del Trattato, che, quanto all'avvocatura, non erano mai state emanate.

La Corte d'appello, adita dall'interessato, che aveva impugnato dinanzi ad essa il provvedimento del Consiglio dell'ordine, interpellava la Corte di giustizia. La Corte di giustizia dell'Unione europea veniva così interpellata sul seguente quesito:

*«Se il fatto di esigere dal cittadino di uno Stato membro che desideri esercitare la professione di avvocato in un altro Stato membro, il diploma nazionale contemplato dalle leggi del paese di stabilimento, benchè il diploma da lui ottenuto nel paese d'origine sia stato riconosciuto equivalente dalle autorità universitarie del paese di stabilimento e gli abbia consentito di sostenere l'esame di idoneità alla professione di avvocato — esame ch'egli ha superato — costituisca — in mancanza delle direttive contemplate dall'art. 57, nn. 1 e 2 del trattato di Roma — un ostacolo che eccede quanto sarebbe necessario per conseguire lo scopo delle disposizioni comunitarie di cui trattasi»<sup>223</sup>.*

---

<sup>223</sup> Sentenza *Thieffry*.

Ricordiamo che l'art. 3 del Trattato CEE disponeva l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi, per realizzare la quale l'art. 52, 1° comma, sanciva che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro dovevano essere gradatamente soppresse durante il periodo transitorio<sup>224</sup>.

Inoltre, l'art. 53 del Trattato stabilendo che «*gli Stati membri non introducono nuove restrizioni allo stabilimento nel loro territorio dei cittadini degli altri Stati membri*» metteva in rilievo l'irreversibilità della liberalizzazione realizzata in questo settore, in un determinato momento.

Le disposizioni esaminate dalla Corte in questa causa non lasciavano dubbi sulla necessità di tutelare e garantire la libertà di stabilimento, nel rispetto delle norme professionali giustificate dal pubblico interesse, come una delle finalità prioritarie del Trattato<sup>225</sup>.

Si desumeva anche che qualora il Trattato non avesse ancora provveduto espressamente, tali garanzie dovessero realizzarsi mediante provvedimenti emananti dagli Stati membri, i quali, a norma dell'art. 5 del Trattato, erano tenuti ad adottare tutte quelle misure di carattere generale o di carattere particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato, ovvero determinati dagli atti delle

---

<sup>224</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento...*, op.cit., pp. 171 ss. Ai sensi del 2° comma, dell'art. 52 “*la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate ... alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini*”.

<sup>225</sup> GALANTINO, L. (1999), “La disciplina comunitaria...”, loc. cit., p. 19.

istituzioni delle Comunità, ed astenersi dal compiere qualsiasi misura che potesse compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato<sup>226</sup>.

Conseguentemente, se la libertà di stabilimento contemplata dall'art. 52 del Trattato poteva venir garantita in uno Stato membro, vuoi, in forza delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, vuoi in forza della prassi dell'amministrazione pubblica o delle organizzazioni di categoria, non si doveva impedire il godimento effettivo della libertà di stabilimento per il solo fatto che, per una determinata professione, non erano state ancora adottate le Direttive contemplate dall'art. 57 del Trattato CEE.

Nel caso specifico, si affermava dunque che avrebbe costituito restrizione ingiustificata della libertà di stabilimento il rifiuto, da parte di uno Stato, all'accesso ad una determinata professione, a chi rientrasse nella sfera d'applicazione del Trattato, fosse titolare di un diploma dichiarato equivalente dall'autorità competente del Paese di stabilimento e per di più, possedesse gli specifici requisiti di preparazione professionale prescritti in detto Paese, per il solo fatto che l'interessato non fosse in possesso del corrispondente diploma di quel Paese.

Il giudice nazionale aveva portato in evidenza l'effetto del riconoscimento di equivalenza «*ad opera dell'autorità universitaria del paese di stabilimento*». In corso di causa, infatti, era stata sollevata la questione del “*se si dovesse distinguere, quanto all'equivalenza dei diplomi, tra il riconoscimento universitario, concesso per la*

---

<sup>226</sup> LIPARI, N. (2003), *Trattato di diritto privato europeo: Il diritto privato europeo nel sistema delle fonti*, Padova: Cedam, pp. 584 ss.

*continuazione di determinati studi, ed il riconoscimento con effetti civili, rilasciato per l'esercizio di una attività professionale*<sup>227</sup>.

Dai chiarimenti forniti in merito dalla Commissione e dai governi che partecipavano al procedimento, incardinato presso la Corte di Giustizia, risultava che la distinzione tra effetto universitario ed effetto civile del riconoscimento dei diplomi stranieri fosse nota, secondo diverse modalità, alla legislazione ed alla prassi di vari Stati membri. Si attribuiva alle Autorità nazionali competenti il compito di effettuare, tenuto conto degli imperativi di diritto comunitario già menzionati, le valutazioni di fatto che consentissero loro di decidere se il riconoscimento rilasciato da un'Autorità universitaria potessero valere, oltre che ai fini accademici, come titolo di abilitazione professionale. Si giungeva allora, alle considerazioni conclusive secondo le quali il fatto che una legge nazionale contemplasse il riconoscimento d'equivalenza ai soli fini universitari non giustificava, di per sé, il rifiuto di riconoscere tale equivalenza come titolo di abilitazione professionale.

La pronuncia della Corte in questa causa si esprimeva con l'affermazione del principio che ammetteva che un cittadino di uno Stato europeo che intendesse svolgere un'attività professionale, come ad esempio l'avvocatura, in un altro Stato membro, potesse esigere il riconoscimento di questo diritto qualora il diploma conseguito dall'interessato nel Paese d'origine fosse stato dichiarato equivalente, dall'Autorità competente, a norma della legislazione dello Stato di stabilimento e qualora il medesimo titolo gli avesse consentito di superare le prove speciali dell'esame d'idoneità alla professione di cui si trattava<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Sentenza *Thieffry*.

<sup>228</sup> LIPARI, N. (2003), *Trattato di diritto...*, *op. cit.*, p. 585.

Si riconosceva pertanto che, in presenza di determinate condizioni, la libertà di stabilimento doveva essere garantita anche se non erano state adottate le Direttive di cui all'art. 57 del Trattato di Roma. Eventuali misure restrittive in tal senso avrebbero costituito limitazioni discriminatorie e pertanto non accettabili perché non conformi alle disposizioni dell'art. 52 del medesimo Trattato<sup>229</sup>.

## 2. Il requisito della conoscenza linguistica

Uno dei requisiti più dibattuti in merito al riconoscimento delle qualifiche professionali è il requisito delle conoscenze linguistiche. Quando un cittadino di uno Stato membro vuole esercitare una professione in un altro Stato membro, la domanda che si pone è: la conoscenza linguistica è un requisito necessario per esercitare la professione nello Stato membro ospitante? Un esempio importante della proporzionalità richiesta nel soddisfacimento di tale requisito è stato il caso Haim, già citato in precedenza in occasione del caso *Haim* (vid. III, B. e), in cui si solleva che per gli organi competenti – le Autorità di uno Stato membro possono rilasciare l'autorizzazione all'esercizio della professione di dentista richiesta da un cittadino di un altro Stato membro stabilito nel primo Stato membro e ivi abilitato ad esercitarvi la sua professione, previa iscrizione ad un Fondo di assicurazione per malattia, fermo restando il requisito che detto dentista abbia le conoscenze linguistiche necessarie per esercitare la sua professione nello Stato membro di stabilimento<sup>230</sup>.

La Corte di giustizia, al fine di garantire l'affidabilità della comunicazione del dentista con i suoi pazienti e con le autorità amministrative e gli ordini professionali, ha stabilito che i requisiti linguistici costituiscono un motivo imperativo di interesse

---

<sup>229</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento...*, op. cit., p. 205.

<sup>230</sup> Sentenza della Corte del 04/07/2000, causa C-424/97, *Salomone Haim contro Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECLI:EU:C:2000:357.

generale, con l'obiettivo di subordinare l'autorizzazione all'esercizio della professione di dentista richiesta da un cittadino di un altro Stato membro stabilito nel primo Stato membro e ivi abilitato ad esercitare la sua professione all'iscrizione ad un Fondo assicurativo per malattia. Tuttavia, al riguardo, la Corte di giustizia ha anche stabilito che deve essere rispettato il principio di proporzionalità, in modo che i requisiti linguistici non debbano andare al di là di quanto strettamente necessario per raggiungere tale obiettivo. Per questo motivo, è vantaggioso anche per quei pazienti la cui lingua materna è diversa dalla lingua nazionale, se esiste un certo numero di dentisti in grado di comunicare con tali persone anche nella propria lingua (§ 59-61). Ciò è di particolare importanza negli Stati membri in cui gran parte dei residenti proviene da altri Stati membri, come nel caso della città di Bruxelles (Belgio) o delle zone turistiche dell'Unione Europea<sup>231</sup>.

La Corte di giustizia ha inoltre stabilito che il requisito della lingua non solo deve essere proporzionale, ma deve anche essere non discriminatorio. Su questa linea di ragionamento si pone il caso Angonese, nel quale il sig. Angonese, cittadino italiano di madrelingua tedesca, domiciliato in provincia di Bolzano, a seguito di avviso pubblicato su un quotidiano italiano, ha presentato domanda di partecipazione ad una selezione del personale presso un'azienda di attività bancaria privata a Bolzano<sup>232</sup>. Tra i requisiti per l'ammissione alla selezione c'era il possesso di un certificato di bilinguismo rilasciato da una Pubblica Amministrazione della provincia di Bolzano previo superamento di un esame sostenuto solo in questa provincia. Il signor Angonese era perfettamente bilingue nonostante non avesse il certificato.

---

<sup>231</sup> ARES ÁLVAREZ, E. (2005), "*El reconocimiento...*", *loc. cit.*, p. 23.

<sup>232</sup> Sentenza della Corte del 06 /06/2000, causa 281/98, *Roman Angonese contro Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, ECLI:EU:C:2000:296.

Così, la banca privata di *Bolzano* ha informato il sig. Angonese che non poteva partecipare al processo di selezione perché non aveva presentato il certificato (punti da 5 a 9). La Corte di giustizia ha stabilito che il fatto che un datore di lavoro subordini l'accesso di un candidato a un processo di selezione del personale all'obbligo di accreditare le proprie conoscenze linguistiche esclusivamente attraverso un unico diploma, come un certificato, rilasciato in una singola provincia di uno Stato membro, costituisce una discriminazione per motivi di nazionalità contraria all'articolo 48 del Trattato (attuale art. 39 TCE), in quanto non giustificata, né proporzionale all'obiettivo legittimamente perseguito. Benché possa essere legittimo richiedere al candidato di possedere conoscenze linguistiche di un certo livello, valutabili mediante attestato, per lo svolgimento di un incarico, non è però lecito impedire in altro modo l'accreditamento e, in particolare, attraverso una formazione equivalente ottenuta in altri Stati membri. Questo deve essere considerato discriminatorio e sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

## **CAPITOLO SECONDO**

# **IL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI NEL DIRITTO DERIVATO**

## I. LE PRIME DIRETTIVE SUL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

### 1. Introduzione

Il tema relativo al riconoscimento dei titoli di studio, si collega strettamente a due delle quattro libertà in cui si sostanzia il mercato interno: la libertà di circolazione delle persone e dei lavoratori, in particolare dei lavoratori autonomi che svolgono una libera professione, e la libertà di circolazione dei servizi

In effetti uno degli obiettivi fondamentali del Mercato Comune, creato dal Trattato di Roma nel 1957, consisteva nella promozione del principio che sanciva la libera circolazione dei professionisti. Per questo motivo la libertà di stabilimento (artt. 52-58), la libera prestazione di servizi (artt. 59-66) e lavoratori (artt. 48-51) assurgevano a principi fondamentali del Trattato.

La proclamazione e il sostenimento di queste libertà di circolazione ponevano l'esigenza di dover garantire che i professionisti, cittadini comunitari, si trovassero nelle condizioni di poter esercitare la loro professione in qualsiasi Stato membro diverso da quello nel quale avevano acquisito la propria qualifica professionale<sup>233</sup>.

Ovviamente alla base della necessità di affermazione di questi importanti diritti, quali la libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi e la libertà di circolazione dei lavoratori vi era un altro fondamentale principio comunitario, ovvero il concetto di non discriminazione tra cittadini di diversi Paesi della Comunità europea.

---

<sup>233</sup> DANIELE, L. (2005), *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffrè, Milano, p. 159.

Il Trattato di Roma vietava, infatti qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità tra i cittadini comunitari<sup>234</sup>.

Con riferimento ai diritti sopra citati, l'art. 39 del Trattato della Comunità europea prevedeva l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro<sup>235</sup>. Ne discendeva il diritto di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri per svolgervi una attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinavano l'occupazione dei lavoratori nazionali<sup>236</sup>.

Tuttavia, sebbene fosse evidente sin da allora la necessità di dover abolire la discriminazione diretta, ossia una posizione di privilegio connessa al requisito esplicito della nazionalità del Paese nel quale esercitare la propria attività professionale, tale circostanza, da sola, non poteva ritenersi condizione sufficiente a poter garantire, con efficacia sostanziale, la libertà di circolazione dei professionisti all'interno della Unione Europea. Uno dei grandi ostacoli in tal senso era costituito dalle molteplici, ostiche e difficoltose questioni connesse al riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite in uno degli altri Paesi membri. Si rivelava problematica, innanzitutto, la mancanza di uniformità di regole di accesso e di esercizio delle professioni nei diversi Stati membri, ed emergeva la criticità che

---

<sup>234</sup> Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali (Art. 13 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato il 25 marzo 1957 a Roma). Esp.: El Consejo, por unanimidad a propuesta de la Comisión e previa consulta al Parlamento Europeo, podrá tomar las medidas adecuadas para combatir la discriminación por motivos de sexo, raza u origen étnico, religión o creencias personales, discapacidades, edad u orientación sexual.

<sup>235</sup> Art. 39 TCEE.

<sup>236</sup> GALANTINO, L. (1999), "La disciplina comunitaria...", *loc. cit.*, p. 17.

derivava dai numerosi caratteri di disparità che regolamentavano il requisito della formazione professionale nazionale<sup>237</sup>.

In ogni Stato membro, infatti, esistevano professioni regolamentate, vale a dire professioni il cui accesso ed esercizio veniva riservato per legge a persone con determinate qualifiche professionali<sup>238</sup>. Il livello e il contenuto delle qualifiche richieste per esercitare la professione in questione erano generalmente stabiliti con riferimento al sistema di istruzione nazionale.

Questo principio del trattamento nazionale sancito dalle norme sul diritto di stabilimento, lavoratori e sulla prestazione dei servizi, evidentemente, imponeva al

---

<sup>237</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli...*, op. cit. p. 39 ss.

<sup>238</sup> Le definizioni di attività professionale regolamentata si possono evincere dall'art. 1 lett. c) 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 n. L 019 del 24-01-1989). Secondo lo stesso “*per professione regolamentata, l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro*”) e dall'art. 1 lett. e) (“*per «professione regolamentata», l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro*”) Direttiva 1992/51/CEE; le definizioni di attività professionale regolamentata sono riferibili all'art. 1 lett. d) Direttiva 1989/48/CEE (“*per attività professionale regolamentata, un'attività professionale per la quale l'accesso alla medesima o l'esercizio o una delle modalità di esercizio dell'attività in uno Stato membro siano subordinati, direttamente o indirettamente mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un diploma*”) e dall'art.1 lett. f) Direttiva 1992/51/CEE (“*per «attività professionale regolamentata», un'attività professionale, per la quale l'accesso o l'esercizio o una delle modalità di esercizio in uno Stato membro siano subordinati, direttamente o indirettamente mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un titolo di formazione o attestato di competenza*”). Esp.: Las definiciones de actividad profesional regulada se pueden deducir del art. 1 letra c) Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, sobre un sistema general de reconocimiento de títulos de educación superior que sanciona la formación profesional con una duración mínima de tres años (DO núm. L 19, de 24-01-1989). Según el mismo: “*por profesión regulada, la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro*”) y por el art. 1 letra e) (“*por profesión regulada, la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro*”) Directiva 1992/51/ CEE; las definiciones de actividad profesional regulada remiten al art. 1 letra d) Directiva 1989/48/CEE (“*para la actividad profesional regulada, una actividad profesional para la que el acceso a la misma o el ejercicio o uno de los métodos de ejercicio de la actividad en un Estado miembro están subordinados, directa o indirectamente, mediante leyes, disposiciones reglamentarias o administrativas, a la posesión de un diploma*”) y por el art.1 lett. f) Directiva 1992/51/CEE (“*para la actividad profesional regulada, una actividad profesional a la que el acceso o el ejercicio o una de las modalidades de ejercicio en un Estado miembro está sujeto, directa o indirectamente, mediante disposiciones legislativas, reglamentario o administrativo, a la posesión de un título de formación o certificado de competencia*”).

professionista interessato alla mobilità di possedere le stesse qualifiche professionali richieste dallo Stato ospitante ai propri cittadini<sup>239</sup>. Così il professionista che intendeva accedere ad una attività il cui esercizio fosse subordinato nel Paese ospitante al possesso di una determinata qualifica professionale, o comunque, di un certo titolo di studio rilasciato in conformità con le previsioni dell'ordinamento interno, avrebbe dovuto, secondo la regola del trattamento nazionale, soddisfare tale condizione percorrendo il necessario *curriculum* nello Stato ospitante. Evidentemente, la rigida applicazione di tale principio, pur nel formale rispetto del divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, costituiva un serio ostacolo alla libertà di stabilimento<sup>240</sup>.

Non possiamo negare, dunque, che sussisteva un'oggettiva contraddizione tra i principi della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi e l'effettiva possibilità di esercitare tali diritti nel caso di professioni regolamentate.

In ogni Stato esistevano, infatti, delle normative che regolavano l'accesso ad una libera professione prescrivendo una serie di requisiti, quali l'espletamento di un tirocinio, il superamento di un esame di abilitazione, l'iscrizione ad un albo, *etc.*

Tali requisiti avrebbero potuto costituire degli ostacoli per i professionisti di uno Stato membro diverso da quello di stabilimento o di prestazione dei servizi, poiché questi ultimi, generalmente, avevano acquisito i requisiti prescritti nel proprio Paese d'origine.

---

<sup>239</sup> CAPOTORTI, F. (2015), "La nuova direttiva...", *loc. cit.*, p. 77 ss.

<sup>240</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento...*, *op. cit.*, p. 207.

La consapevolezza dell'esistenza di questi ostacoli alla libertà di circolazione dei professionisti poneva la necessità che il legislatore europeo avrebbe dovuto attivarsi per adottare Direttive per il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli. Per questo motivo i redattori del Trattato di Roma avevano già introdotto allo stesso, l'art. 57, richiamato in tema di servizi dall'art. 66, ora rispettivamente art. 53 e art. 62 TFUE quale base giuridica per permettere l'adozione di Direttive volte a permettere il reciproco riconoscimento dei diplomi, dei certificati e di altri titoli idonei a qualificare una professione.

Dunque, già il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea segnalava l'importanza della materia prevedendo, all'art. 47, che il Consiglio “*al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste...*” stabilisca Direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli<sup>241</sup>.

Per ottemperare a tale previsione, il Programma generale contemplava un'attività normativa delle istituzioni che fosse finalizzata, da un lato, all'armonizzazione delle condizioni di accesso alle diverse professioni e, dall'altro al reciproco riconoscimento dei titoli ottenuti in base a *curricula* armonizzati<sup>242</sup>.

L'armonizzazione così prevista è rimasta necessaria, nonostante gli strumenti di integrazione elaborati dalla giurisprudenza.

Non dimentichiamo infatti che il primo impulso alla liberalizzazione è stato dato dalla giurisprudenza liberalizzatrice della Corte di Giustizia, alla quale abbiamo fatto riferimento nel capitolo precedente. Quest'ultima, infatti, si era adoperata per

---

<sup>241</sup> Traducendo in lingua spagnola: “*con el fin de facilitar el acceso y el ejercicio de las actividades por cuenta propia...*”.

<sup>242</sup> LEZZI, L. (2003), “Principio di equivalenza...”, *loc.cit.*, p. 410.

rimediare alla mancanza di disposizioni di armonizzazione, lacuna che già si era avvertita come un importante problema, prevedendo, in conformità con il diritto comunitario, l'obbligo degli Stati membri, di dover concedere il riconoscimento dei diplomi conseguiti in altri Stati membri, ogni volta che ciò risultasse possibile, in applicazione delle norme nazionali in materia di riconoscimento di diplomi stranieri<sup>243</sup>.

La Corte di Giustizia, dunque, si era preoccupata di sancire che ogni qualvolta mancassero disposizioni nazionali sul riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite da cittadini comunitari nei loro Paesi di provenienza, facendo riferimento al principio di leale cooperazione contemplato dall'art.10 del Trattato, attualmente art. 4, comma 3 del TUE, ogni Stato ospitante, avrebbe dovuto agire secondo il principio di leale collaborazione per il "riconoscimento dei titoli di studio" conseguiti da tali professionisti nei propri Paesi di origine<sup>244</sup>. Attraverso tale previsione giurisprudenziale, veniva perciò a delinearsi, un tendenziale orientamento di riconoscimento a livello europeo dei titoli di studio<sup>245</sup>. Secondo tale principio si presupponeva che gli Stati membri fossero tenuti a prendere in considerazione per il riconoscimento i diplomi, i certificati e gli altri titoli che il professionista comunitario, interessato al trasferimento in altro Stato membro, avesse acquisito ai

---

<sup>243</sup> Sentenze de 28 de abril de 1977, causa 71/76, *Thieffry*, 28/06/1977.

<sup>244</sup> Art. 4 3°c del Trattato sull'Unione Europea: "*In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*". Esp.: "*Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión*".

<sup>245</sup> Sentenze 07/05/1991, causa 340/89, *Vlassopoulou*; Sentenze 07/05/1992, causa 104/91, *Borrell*, 22/03/1994.

fini dell'esercizio della propria professione nello Stato di provenienza e fossero pertanto tenuti a concedere il riconoscimento quando le norme interne sull'equipollenza dei titoli lo consentivano. Affinché ciò si realizzasse diventava indispensabile una operazione di confronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e le qualifiche richieste dalle norme nazionali.

Sebbene le circostanze derivanti dalle indicazioni giurisprudenziali abbiano indotto ad una evoluzione positiva del riconoscimento in ambito europeo delle qualifiche professionali, risultava comunque evidente come il sistema, auspicato dalla Corte di giustizia, fosse carente e deficitario almeno sotto diversi punti di vista. È palese, infatti, che gli sforzi dei Paesi membri improntati alla leale cooperazione e al buon senso, *in primis*, presentavano un sistema inadeguato a garantire la certezza, l'uniformità e l'obbligatorietà che una questione di tale portata richiedeva. La delicatezza della situazione emergeva in modo particolare nei casi di richieste di riconoscimento dei titoli per l'esercizio di attività professionali complesse che avevano implicazioni con i diritti fondamentali, quali la salute e la sicurezza. In questi casi infatti, esigenze imperative, comportavano la necessità di dover adottare efficienti misure di tutela nei confronti dei fruitori di quel servizio professionale. Come si è detto, l'orientamento giurisprudenziale presentava il difetto di non costituire lo strumento in grado di garantire la certezza giuridica e quindi non garantiva un'applicazione certa e necessaria, condizione che poteva essere assicurata solamente da un atto normativo. Tali elementi deficitari rendevano evidente la necessità che si procedesse a regolamentare la materia del riconoscimento delle qualifiche professionali adottando opportuni e specifici interventi legislativi che le

conferissero in modo definitivo i caratteri della certezza giuridica e dei vantaggi conseguenti<sup>246</sup>.

## **2. Le direttive transitorie di liberalizzazione sulle attività commerciali industriali e artigianali**

In virtù degli articoli del Trattato citati sopra, nonché di una motivata consapevolezza di dover eliminare gli ostacoli, seppur indiretti, alla libera circolazione dei professionisti<sup>247</sup>, fu avvertita la necessità di accompagnare la soppressione delle restrizioni e delle limitazioni insormontabili per la mobilità, che incombevano sui titolari di professioni regolamentate, con interventi legislativi volti a superare le notevoli divergenze presenti a livello nazionale in merito ai requisiti richiesti per l'esercizio delle professioni.

Gli interventi legislativi in tal senso, infatti hanno riguardato soprattutto il riconoscimento delle qualifiche professionali e dei diplomi di istruzione degli Stati membri per l'esercizio effettivo delle libertà fondamentali di circolazione dei lavoratori, di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, ricorrendo al principio di equivalenza e mutuo riconoscimento e auspicando risultati maggiori rispetto a quelli conseguiti dalla Corte di Giustizia.

Le Direttive adottate dal Consiglio a partire dagli anni '60 sono riconducibili a diverse tipologie. Possiamo distinguere Direttive transitorie o Direttive di

---

<sup>246</sup> L'adozione di un Programma generale era prevista dal Trattato CEE. Quest'ultimo, infatti sanciva che venisse emanato entro la fine della prima tappa del periodo transitorio, ovvero il 31 dicembre 1961, un Programma generale attraverso il quale fissare, per singole categorie di attività, le condizioni generali per l'attuazione della libertà di stabilimento e in particolare le tappe di tale attuazione, mediante l'adozione di direttive. (art. 54 par .1 Trattato CEE ora abrogato).

<sup>247</sup> ARES ÁLVAREZ, E. (2005), "El reconocimiento de cualificaciones...", *loc.cit.*, p. 113.

liberalizzazione, Direttive settoriali e Direttive istitutive di un sistema generale di riconoscimento dei diplomi<sup>248</sup>.

Le cosiddette “Direttive transitorie o di liberalizzazione” riguardavano attività molto particolari e il loro campo di applicazione era abbastanza ridotto.

Rientrano in questa tipologia di direttive fondate tra l'altro sull'art. 63.2° del Trattato CEE (ora art. 52.1°), le attività degli intermediari di commercio, dell'industria e dell'artigianato (Direttiva 64/222/CEE del Consiglio del 25 Febbraio 1964)<sup>249</sup>; alcune attività di trasformazione (Direttiva 64/427/CEE del Consiglio del 7 giugno 1964)<sup>250</sup>; le attività di commercio al minuto (Direttiva 68/364/CEE del Consiglio del 15 ottobre 1968)<sup>251</sup>; alcune attività relative all'industria alimentare e dalla produzione di bevande (Direttiva 68/366/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968)<sup>252</sup>; alcune attività relative a servizi personali (Direttiva 68/368/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968<sup>253</sup>); le attività relative al commercio all'ingrosso e agli intermediari in materia di carbone (Direttiva 70/523/CEE del Consiglio del 30

---

<sup>248</sup> LEZZI, L. (2003), “Principio di equivalenza...”, *loc. cit.*, p. 410.

<sup>249</sup> Direttiva 64/222/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1964 relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività del commercio all'ingrosso e delle attività di intermediari del commercio, dell'industria e dell'artigianato (*GU* n.056 del 04-04-1964).

<sup>250</sup> Direttiva 64/427/CEE del Consiglio, del 7 luglio 1964, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate di trasformazione delle classi 23 - 40 C.I.T.I. (Industria ed artigianato) (*GU* n. 117 del 23-07-1964).

<sup>251</sup> Direttiva 68/364/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate attinenti al commercio al minuto (ex gruppo 612 CITI) (*GU* n. L 260 del 22-10-1968).

<sup>252</sup> Direttiva 68/366/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate delle industrie alimentari e delle industrie di fabbricazione delle bevande (classi 20 e 21 CITI) (*GU* n. L 260 del 22-10-1968).

<sup>253</sup> Direttiva 68/368/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate attinenti ai servizi personali (ex classe 85 CITI) 1. ristoranti e spacci di bevande (gruppo 852 CITI) 2. alberghi e simili, terreni per campeggio (gruppo 853 CITI) (*GU* n. L 260 del 22-10-1968).

novembre 1970<sup>254</sup>); le attività relative al commercio e alla distribuzione di prodotti tossici e dalla loro utilizzazione professionale (Direttiva 74/556/CEE del Consiglio del 4 giugno 1974<sup>255</sup>); le attività ambulanti (Direttiva 75/369/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975<sup>256</sup>) e altre attività (Direttiva 75/368/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975<sup>257</sup>).

Le suddette Direttive prevedevano misure transitorie che obbligavano gli Stati ad ammettere i cittadini di altri Paesi membri ad esercitare le attività in questione, tenendo conto sia dell'esperienza professionale, che delle qualifiche acquisite nel Paese di provenienza per poter esercitare quell'attività<sup>258</sup>.

Ovviamente tali atti legislativi distinguevano a seconda che l'attività fosse o meno regolamentata nello Stato di destinazione. Nel primo caso, tale Stato avrebbe considerato equivalente alle condizioni richieste dalla propria normativa l'esercizio effettivo della professione, per un periodo di tempo determinato, in uno Stato che non

---

<sup>254</sup> Direttiva 70/523/CEE del Consiglio, del 30 novembre 1970, relativa alla modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate del commercio all'ingrosso del carbone ed in quello delle attività degli intermediari in materia di carbone (*GU* n. L 267 del 10-12-1970).

<sup>255</sup> Direttiva 74/556/CEE del Consiglio, del 4 giugno 1974, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività attinenti al commercio e alla distribuzione dei prodotti tossici e alle attività che comportano l'utilizzazione professionale di tali prodotti, comprese le attività di intermediari (*GU* n. L 307 del 18-11-1974).

<sup>256</sup> Direttiva 75/369/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, relativa alle misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività esercitate in modo ambulante e contenente in particolare misure transitorie per tali attività (*GU* n. L 167 del 30-06-1975).

<sup>257</sup> Direttiva 75/368/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex 01-classe 85 CITI) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (*GU* n. L 167 del 30-06-1975);

<sup>258</sup> *Vid.* HATZOPOULOS, V. (1999), *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Athènes/Bruxelles: Sakkoulas/Bruylant; MORVIDUCCI, C. (2007). "Le Professioni", *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, tomo III, Milano: Giuffrè, pp. 1483-1554.

imponesse requisiti. Nel secondo caso, invece, lo Stato di destinazione non poteva opporsi all'esercizio dell'attività nel proprio territorio, ma poteva chiedere alla Commissione l'autorizzazione per sottoporre l'ammissione dei cittadini provenienti da altri Paesi membri alla prova della loro attitudine professionale<sup>259</sup>.

I principi introdotti con le suddette Direttive sono espressione di un approccio legislativo innovativo che prevedeva un'applicazione, seppur prematura ed imperfetta, del principio di equivalenza e di mutuo riconoscimento. Ricordiamo, infatti, che solo con la sentenza *Vlassopoulos* la giurisprudenza comunitaria aveva affermato definitivamente il principio secondo cui lo Stato di destinazione doveva dare piena efficacia alle qualifiche professionali e alle esperienze lavorative acquisite dall'interessato nello Stato di origine.

Parallelamente a queste Direttive transitorie vennero adottate altre Direttive, denominate più specificamente Direttive di liberalizzazione relative a diverse attività, ciascuna per ogni categoria professionale, concernenti principalmente le attività commerciali e artigianali<sup>260</sup>.

Queste ultime avevano lo scopo fondamentale di assicurare il rispetto della regola del trattamento nazionale e si proponevano l'obiettivo di facilitare l'accesso all'esercizio e allo svolgimento della professione commerciale di interesse,

---

<sup>259</sup> LEZZI, L. (2003), "Principio di equivalenza...", *loc cit.*, pp. 383-417.

<sup>260</sup> Direttiva 77/92/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, concernente misure destinate a facilitare l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività di agente e di mediatore di assicurazioni comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (*GU* n. L 026 del 31-01-1977), Direttiva 82/470/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1982, relativa a misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate di taluni ausiliari dei trasporti e dei titolari di agenzie di viaggio (gruppo 718 CITI), nonché dei depositari (gruppo 720 CITI) (*GU* n. L 213 del 21-07-1982), Direttiva 82/489/CEE del Consiglio, del 19 luglio 1982, comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi dei parrucchieri (*GU* n. L 218 del 27-07-1982).

riconoscendo per la specifica attività l'esperienza professionale esercitata nel Paese di origine per un determinato numero di anni. Fine specifico di questi atti legislativi era quello di effettuare un coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Accanto allo scopo di favorire un riavvicinamento delle discipline degli Stati membri per facilitare l'accesso di stranieri ad una professione, queste Direttive di coordinamento perseguivano anche l'obiettivo di tutelare i fruitori delle attività e dei servizi professionali, garantendo un livello comune di preparazione e di qualità professionale. Tuttavia, ai fini del ricorso al principio di equivalenza e mutuo riconoscimento sono più caratteristiche le precedenti Direttive, che pur essendo anch'esse Direttive di liberalizzazione, erano definite Direttive transitorie<sup>261</sup>.

Sebbene queste Direttive, fossero inizialmente concepite come soluzione provvisoria, in attesa dell'adozione di norme che disciplinassero la materia e come si è già detto, fossero definite, appunto, "*Direttive transitorie*", in realtà rimasero in vigore fino al 1999.

Esse non prevedevano il riconoscimento della formazione in quanto tale, ma come si è detto prescrivevano il riconoscimento delle qualifiche professionali sulla base dell'esperienza già acquisita.

### **3. Le direttive settoriali: l'armonizzazione della professione. Il riconoscimento automatico dei titoli**

Negli anni Settanta e Ottanta, le istituzioni comunitarie ricorsero alla tecnica di adottare, per ciascuna professione, due distinte Direttive: la prima sul coordinamento

---

<sup>261</sup> VILLANI, U. (1994), "Il riconoscimento dei titoli di studio e le professioni nella Comunità europea", *Comunità Internazionale*, p. 497.

della formazione professionale nei diversi Stati; la seconda sul reciproco riconoscimento del titolo ottenuto a seguito del percorso formativo coordinato.

Questo approccio settoriale fu portato avanti con l’emanazione di nuove Direttive con l’intento di conferire certezza giuridica alla questione e garantire pienamente il riconoscimento delle qualifiche soprattutto nell’esercizio di quelle attività professionali particolarmente complesse e delicate come quelle concernenti il diritto fondamentale alla salute<sup>262</sup>.

Così il metodo “professione per professione” portò all’adozione di Direttive per il riconoscimento delle qualifiche e di Direttive relative alle professioni sanitarie, ovvero alle professioni mediche e paramediche. In particolare, occorre citare le seguenti Direttive: Direttiva 75/362/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi; Direttiva 75/363/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico<sup>263</sup>; Direttiva 77/452/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi<sup>264</sup>; Direttiva 77/453/CEE del

---

<sup>262</sup> <http://www.aedun.es/images/stories/documentos/Alicante7/MARIALEAL.htm>.

<sup>263</sup> *GU* n. L 167 del 30/06/1975.

<sup>264</sup> Direttiva 77/452/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. (*GU* n. L 176 del 15-07-1977), recepita con Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 277, Attuazione della direttiva 2001/19/CE che modifica le direttive del Consiglio relative al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive del Consiglio concernenti le professioni di infermiere professionale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico (*GU* n.239 del 14-10-2003).

Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'attività di infermiere responsabile dell'assistenza generale<sup>265</sup>; Direttiva 78/686/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi<sup>266</sup>; Direttiva 78/687/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di dentista<sup>267</sup>; Direttiva 78/1026/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi<sup>268</sup>; Direttiva 78/1027/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di veterinario<sup>269</sup>; Direttiva 80/154/CEE del Consiglio, del 21 gennaio 1980, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di ostetrica e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi<sup>270</sup>; Direttiva 80/155/CEE del Consiglio, del 21 gennaio 1980, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'accesso alle attività dell'ostetrica e al loro esercizio<sup>271</sup>; Direttiva 85/384/CEE del Consiglio del 10 giugno 1985 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri

---

<sup>265</sup> *GU* n. L 176 del 15-07-1977.

<sup>266</sup> *GU* n. L 233 del 24-08-1978.

<sup>267</sup> *GU* n. L 233 del 24-08-1978.

<sup>268</sup> *GU* n. L 362 del 23-12-1978.

<sup>269</sup> *GU* n. L 362 del 23-12-1978.

<sup>270</sup> *GU* n. L 033 del 11-02-1980.

<sup>271</sup> *GU* n. L 223 del 21-08-1985.

titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi<sup>272</sup>; Direttiva 85/432/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico<sup>273</sup>; Direttiva 85/433/CEE<sup>274</sup> del Consiglio del 16 settembre 1985 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli in farmacia e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento per talune attività nel settore<sup>275</sup>.

Come possiamo osservare, le Direttive settoriali disciplinavano l'esercizio di singole professioni, principalmente quelle mediche e paramediche. Si trattava, nella maggior parte dei casi di Direttive, adottate in coppia e contestualmente, concernenti il reciproco riconoscimento dei diplomi, dei certificati e di altri titoli e comportanti misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica e

---

<sup>272</sup> *GU* n. L 223 del 21-08-1985.

<sup>273</sup> *GU* n. L 253 del 24-09-1985.

<sup>274</sup> *GU* n. L 253 del 24-09-1985.

<sup>275</sup> Attuazione in Italia: Direttiva 75/362/CEE, Direttiva 75/363/CEE con Legge 22 maggio 1978, n. 217 Diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi da parte dei medici cittadini di Stati membri delle Comunità europee (*GU* n. 146 del 29-5-1978); Direttiva 77/452/CEE e Direttiva 77/453/CEE con Legge 18 dicembre 1980, n. 905 Diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi da parte degli infermieri professionali cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea (*GU* n.1 del 02-01-1981); Direttiva 78/686/CEE e Direttiva 78/687/CEE con Legge 24 luglio 1985, n. 409 Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee (*GU* n.190 del 13-08-1985); Direttiva 78/1026/CEE e Direttiva 78/1027/CEE con Legge 8 novembre 1984, n. 750 Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi da parte dei veterinari cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea (*GU* n. 310 del 10-11-1984); Direttiva 80/154/CEE e Direttiva 80/155/CEE con Legge 13 giugno 1985, n. 296 Diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi da parte delle ostetriche con cittadinanza di uno degli Stati membri della Comunità economica europea (*GU* n.146 del 22-06-1985); Direttiva 85/384/CEE con Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 129 Attuazione delle direttive n. 85/384/CEE, n. 85/614/CEE e n. 86/17/CEE in materia di riconoscimento dei diplomi, delle certificazioni ed altri titoli nel settore dell'architettura (*GU* n. 41 del 19-02-1992); Direttiva 85/432/CEE e Direttiva 85/433/CEE con Decreto Legislativo 8 agosto 1991, n. 258 Attuazione delle direttive n. 85/432/CEE, n. 85/433/CEE e n. 85/584/CEE, in materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti, a norma dell'art. 6 della legge 30 luglio 1990, n. 212 (*GU* n.1 91 del 16-08-1991).

farmacista e di Direttive concernenti il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di questi professionisti che operano nell'ambito della sanità<sup>276</sup>. Attraverso tale via si decideva di condizionare il reciproco riconoscimento dei diplomi alla preventiva armonizzazione della formazione professionale. Il modello prescelto si ispirava a due principi paralleli e complementari, quello dell'armonizzazione e quello del successivo riconoscimento mediante l'adozione di due Direttive per professione. Così, per ciascuna delle professioni, una Direttiva si occupava di regolamentare il reciproco riconoscimento del diploma o altro titolo specifico valido per l'esercizio della professione e una seconda Direttiva aveva funzioni di coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari, amministrative che disciplinavano il percorso formativo relativo alla medesima professione nei vari Stati membri.

Queste Direttive hanno avuto il merito, dunque, di aver stabilito le condizioni minime per la formazione e successivamente di aver contemplato il mutuo riconoscimento dei diplomi che soddisfacevano queste condizioni minime.

I compiti ai quali ciascuna coppia di Direttive, emanata per ogni professione, assolveva possono così essere brevemente descritti:

- la prima Direttiva, che può essere definita di coordinamento, assolveva all'onere di fissare i criteri minimi, sia in termini di durata, sia relativamente ai contenuti che il percorso di formazione professionale doveva soddisfare, precisando il livello di accesso alla professione, descrivendo le conoscenze minime richieste e quantificando la durata degli studi;

---

<sup>276</sup> Solo più tardi, con la direttiva del 1985 fu emanata la Direttiva riguardante il titolo di architetto.

- l'altra Direttiva centrata sul riconoscimento reciproco assolveva alla funzione, non meno importante, di stabilire il riconoscimento automatico dei diplomi che soddisfacevano questi criteri minimi. Questa Direttiva, dunque, di mutuo riconoscimento, completava la prima Direttiva di coordinamento ed istituiva una lista di diplomi per settori di attività, che dovevano obbligatoriamente essere riconosciuti come equivalenti.

Questo coordinamento della formazione mostrava tre caratteristiche essenziali.

È a dirsi *in primis che* si trattava di condizioni “*minime*”, ciò significa che ogni Stato membro aveva la facoltà di organizzare *curricula* con condizioni più rigorose, ma era obbligato ad accettare i titoli di altri Paesi che rispettavano questo minimo, anche quando questo era inferiore ai requisiti nazionali.

La seconda caratteristica derivava dalla circostanza che si trattava di condizioni “obbligatorie”; ciò comportava che il percorso formativo doveva necessariamente soddisfare questi criteri minimi in termini di qualità e di quantità. Non solo, i diplomi che non rispettavano i criteri minimi non potevano essere riconosciuti da altri Paesi, ma ogni Stato membro, indipendentemente dalla circostanza che i laureati avessero intenzione di fruire dei diritti connessi alla libertà di circolazione, era comunque obbligato a adattare la propria formazione a questi minimi. In caso contrario poteva incorreva in violazione del diritto comunitario dinanzi alla Corte di giustizia comunitaria.

Altra caratteristica peculiare era costituita dal fatto che si trattava di condizioni flessibili poiché non venivano fissati i dettagli dei contenuti della formazione o delle discipline. Ciò comportava che la durata minima di un titolo di studio e le conoscenze

che esso doveva garantire venivano riportate senza specificare le discipline specifiche che dovevano costituire quel percorso formativo istruttivo<sup>277</sup>.

Il riconoscimento ai fini professionali del titolo di studio o della qualifica professionale aveva effetti sia per l'esercizio salariato che per il lavoro autonomo. Per l'esercizio di prestazioni temporanee e occasionali di servizi, le citate Direttive prevedevano disposizioni specifiche e talvolta più flessibili relativamente alla procedura di richiesta e concessione del riconoscimento.

La disciplina del riconoscimento dei diplomi conseguiti in Paesi terzi non rientrava nel campo di applicazione delle Direttive ma apparteneva alla sfera di competenza della legislazione propria di ciascuno Stato o degli accordi bilaterali stipulati tra questi Stati. In ogni caso il riconoscimento da parte di uno Stato membro di titoli di un Paese terzo non poteva vincolare gli altri Stati membri.

Queste Direttive settoriali realizzavano un'armonizzazione dei cicli di studi, corrispondenti alle qualifiche di cui, contemporaneamente, organizzavano il riconoscimento.

In effetti, nel settore sanitario, l'armonizzazione preventiva non è stata difficile da realizzare poiché le formazioni e le condizioni di esercizio per le attività mediche e paramediche erano già simili nei vari Stati membri<sup>278</sup>.

Altro aspetto, non trascurabile, della questione era costituito dalla circostanza che il riconoscimento automatico poteva essere applicato solo ai diplomi che

---

<sup>277</sup> Tale sistema evidentemente rispecchia la natura stessa della direttiva che contempla obbligazioni di risultato senza prescrivere i mezzi per raggiungerli.

<sup>278</sup> LEZZI, L. (2003), "Principio di equivalenza...", *loc.cit.*, pp. 383-412.

garantissero di uniformarsi alle condizioni minime di formazione, stabilite dalle legislazioni nazionali, in virtù dei principi di coordinamento resi attuativi dalla disciplina descritta.

In molti casi, però i diplomi conseguiti prima dell'entrata in vigore delle Direttive non potevano soddisfare queste condizioni.

Al sistema settoriale appena descritto per le professioni sanitarie fa eccezione il caso per il riconoscimento della qualifica per esercitare la professione di architetto.

Nell'anno 1985, infatti veniva adottata la specifica Direttiva applicabile ai professionisti insigniti di questo titolo, ovvero la Direttiva 85/384/CEE<sup>279</sup>. Questa Direttiva non attuava un'armonizzazione in modo completo del percorso di studio necessario per conseguire l'abilitazione alla professione di architetto, ma poneva, allegato in un suo documento, un elenco dei titoli o diplomi di laurea idonei al conseguimento di questa qualifica. Ciò avrebbe permesso che le persone in possesso di un diploma di laurea o comunque di un titolo tra quelli presenti in questa lista potessero optare per il riconoscimento automatico della qualifica di architetto in un altro Stato membro.

Diversamente da ciò che era stabilito dalle Direttive relative alle professioni sanitarie, nel caso della professione di architetto, non vigendo un sistema di armonizzazione della formazione, gli Stati membri non erano vincolati a rispettare le condizioni minime e potevano mantenere altri corsi di formazione, che non risultavano elencati nella lista della Direttiva e non erano idonei a conferire automaticamente il diritto di esercitare la professione in un altro Stato membro.

---

<sup>279</sup> Si veda la Direttiva 85/384/CEE e la Raccomandazione 85/386/CEE riguardante i titolari di un diploma nel settore dell'architettura rilasciato in un paese terzo.

Dalla disamina dei metodi appena riportati relativi alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali emerge in modo palese come la tecnica settoriale applicata al riconoscimento dei titoli risultasse complessa e presentasse evidenti e numerosi punti criticità che rendevano molto difficoltose le operazioni di riconoscimento. La complessità, le lungaggini e le altre difficoltà inerenti alla tecnica settoriale<sup>280</sup> risultavano aggravate ancor di più, nel caso in cui, a dover essere sottoposte a riconoscimento fossero quelle professioni per le quali gli Stati membri mostravano di essere più rigorosi e rigidi nel sostenimento della propria sovranità culturale e formativa<sup>281</sup>.

Per questi motivi negli anni successivi trovava accoglimento in materia un nuovo principio, ossia, il “*principio della fiducia reciproca*”. In base a quest’ultimo principio i diversi Stati membri con un livello economico, culturale e sociale pressoché equivalente avrebbero dovuto nutrire fiducia nelle rispettive formazioni professionali<sup>282</sup>.

#### **4. Il sistema generale di riconoscimento dei titoli senza previa armonizzazione**

Come è emerso sopra, il processo di riconoscimento dei diplomi per l’accesso alle professioni, basato sull’armonizzazione delle formazioni è stato lungo, faticoso

---

<sup>280</sup> VILLANI, U. (1994), “Il riconoscimento dei titoli...”, *loc. cit.*, p. 495, sottolinea le differenze nei metodi e indirizzi didattici, piani di studi, autonomie, tradizioni delle diverse università.

<sup>281</sup> L’Atto Unico Europeo ha svolto un ruolo chiave per arrivare al perfezionamento di un meccanismo generale di riconoscimento, avviando la deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio per le materie disciplinate dall’art. 57 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea.

<sup>282</sup> Sebbene la costruzione di uno spazio europeo dell’educazione sia diventato un chiaro obiettivo politico ed economico i cui maggiori contributi sono rappresentati dalla Convenzione di Lisbona sul mutuo riconoscimento dei certificati di studio, ciò non è sufficiente. Il processo di Bologna e lo spazio europeo dell’istruzione superiore - Il processo di Bologna è un meccanismo per promuovere la collaborazione intergovernativa tra 48 paesi europei nel campo dell’istruzione superiore. [https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area\\_it](https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_it).

ed ha incontrato notevoli difficoltà dovute principalmente alle diverse tradizioni culturali e didattiche dei singoli Stati membri.

A fronte di questo travagliato processo di armonizzazione “professione per professione”, il Consiglio decideva di sostituire il metodo dell’armonizzazione dei *curricula* formativi con quello del mutuo riconoscimento negli Stati membri dei diplomi di insegnamento superiore sanzionanti una formazione professionale di durata minima di tre anni<sup>283</sup>.

A tal fine sono state adottate due importanti Direttive di carattere generale che hanno introdotto sistemi di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore di carattere universitario o impartita ad un livello inferiore a quello universitario. Si trattava della Direttiva 89/48/CEE che istituiva, così, un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore e introduceva il mutuo riconoscimento dei percorsi formativi, anche non armonizzati, di una durata minima corrispondente a tre annualità e della Direttiva 92/51/CEE riguardante la formazione nell’istruzione post- secondaria e secondaria, completata da una formazione o pratica professionale<sup>284</sup>.

In particolare, la Direttiva 89/48/CEE era volta al riconoscimento a fini professionali e non già accademici dei diplomi di insegnamento superiore di durata

---

<sup>283</sup> Nel 1985 la Commissione Europea presentava una proposta di Direttiva, su un sistema generale di riconoscimento delle qualifiche che prescriveva la formazione superiore della durata minima di tre anni.

<sup>284</sup> La Direttiva 92/51/CEE ha esteso il reciproco riconoscimento ai diplomi che sanzionano formazioni professionali di durata inferiore a tre anni.

almeno triennale, i quali, secondo la legislazione nazionale, dessero accesso a delle professioni regolamentate per lo svolgimento di un lavoro autonomo o subordinato<sup>285</sup>.

Di conseguenza, ai fini del riconoscimento, *ex art. 1 lett. a)* della Direttiva stessa il diploma non veniva inteso solo come titolo di studio di carattere universitario, ma anche come attestazione di aver seguito con successo “e come complesso di” qualifiche professionali richieste per accedere a una “professione regolamentata” nello Stato di provenienza<sup>286</sup>.

Precisiamo che per “formazione regolamentata”, si intendeva ai sensi dell’art. 1, lettera g) della Direttiva 89/48/CEE , “*qualsiasi formazione, specificamente orientata all'esercizio di una professione determinata e, consistente in un ciclo di studi completato, eventualmente, da una formazione professionale, un tirocinio o una pratica professionale, la cui struttura e livello fossero stabiliti dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro o fossero soggetti a controllo o autorizzazione dell'autorità designata a tal fine*”<sup>287</sup>.

La successiva Direttiva 92/51/CEE consentiva al cittadino comunitario di svolgere in uno Stato membro una professione per il cui accesso o per il cui esercizio quest'ultimo, in virtù di disposizioni legislative o amministrative, richiedesse il possesso di un diploma di istruzione superiore di durata almeno annuale ed inferiore a

---

<sup>285</sup> ZILIOLI, C. (1989), “L'apertura delle frontiere intracomunitarie ai professionisti: la Direttiva 89/48/CEE”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, p. 422.

<sup>286</sup> La Direttiva 89/48/CEE si riferiva alla formazione professionale di durata minima di tre anni denominata BAC più tre, Baccaloreato, ovvero Diploma di scuole secondarie superiori, più almeno tre anni di Università o presso un istituto di istruzione superiore.

<sup>287</sup> En lengua española por “*formación reglada*” se entiende “*cualquier formación, específicamente orientada al ejercicio de una profesión determinada y consistente en un curso de estudios completado, en su caso, por formación profesional, período de prácticas o práctica profesional, cuyo estructura y nivel hayan sido establecidos por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado miembro o estén sujetos a supervisión o autorización de la autoridad designada a tal efecto*”.

quella triennale, o di un certificato o di un attestato di competenza, qualora tali titoli fossero stati conseguiti nello Stato di origine.

Questa Direttiva ammetteva al mutuo riconoscimento, in primo luogo i diplomi rilasciati dopo un ciclo di studi post secondari della durata di almeno un anno, nonché quelli rilasciati al termine di alcuni cicli di formazione secondaria superiore espressamente indicati negli allegati della Direttiva.

Il suddetto atto normativo individuava diversi livelli di formazione riconosciuti dai titoli convenzionali di diploma o certificato o attestato.

In tal senso è opportuno precisare che venivano identificati con il termine “certificati” i titoli attestanti che il richiedente, dopo gli studi secondari, avesse compiuto un ciclo di studi o di formazione professionale impartiti in un istituto d'istruzione superiore o nell'impresa o, in alternativa, nell'uno e nell'altra ovvero avesse compiuto un ciclo di studi secondari a carattere tecnico o professionale.

Con l'espressione “attestato di competenza” si intendeva, invece, qualsiasi titolo che sancisse una formazione che non facesse parte di un insieme costituente un diploma, ai sensi della Direttiva 48 /89/CEE ovvero un diploma o un certificato ai sensi della Direttiva 51/92/CEE.

Ma vi è di più, “*attestato di competenza*” era anche qualsiasi titolo rilasciato in seguito ad una valutazione delle qualifiche personali, delle attitudini e delle conoscenze del richiedente ritenute essenziali per l'esercizio di una professione da una Autorità designata da uno Stato membro senza che venisse richiesta la prova di una formazione preliminare.

Con l'individuazione dei diversi livelli di formazione, appena descritti, si ammetteva altresì, sia il passaggio da un livello all'altro, sia il passaggio dal primo al secondo sistema di riconoscimento.

Così, ad esempio, il migrante che nello Stato di origine poteva esercitare la professione, se in possesso di un certificato, avrebbe potuto ottenere il riconoscimento dello stesso anche nello Stato ospitante che richiedesse invece il possesso di un diploma<sup>288</sup>.

Con quest'ultima Direttiva, dunque, si instaurava un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale che completava la Direttiva precedente; essa infatti riguardava diplomi e certificati che sanzionavano la formazione per una durata inferiore rispetto alle qualifiche coperte dalla prima Direttiva, ovvero inferiore alle tre annualità e copriva, così, tutto l'ambito di esercizio delle attività professionali non comprese nella sfera di applicazione della Direttiva 89/48/CEE e delle direttive settoriali.

Le due Direttive appena menzionate, come abbiamo precisato costituivano il cosiddetto "sistema generale" e si basavano sugli stessi principi. A seconda del livello di formazione richiesto per esercitare la professione sarebbe stata applicabile l'una o l'altra Direttiva. Mediante questi provvedimenti, si valorizzava il principio di equivalenza dei profili professionali e allo stesso tempo si sceglieva di abolire la previa uniformazione dei *curricula* e degli ordinamenti didattici.

Il sistema di riconoscimento generale si basava sui seguenti principi peculiari:

---

<sup>288</sup> SCORDAMAGLIA, V. (1990), "La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi", *Il Foro Italiano*, pp. 391-405.

- il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri;

- l'assenza di armonizzazione della formazione richiesta per esercitare le professioni in questione e la libertà concessa a ciascuno Stato membro di regolamentare o meno nel proprio territorio l'accesso ad una professione e di stabilire il livello di formazione e il contenuto necessario per esercitare tale professione;

- l'esistenza di misure di compensazione in caso di differenze sostanziali tra le formazioni di diversi Stati membri.

La regola che vigeva e che costituisce l'affermazione del principio di fiducia reciproca era la seguente: uno Stato membro non poteva negare l'accesso a una professione regolamentata nel suo territorio a cittadini europei pienamente qualificati per esercitare tale professione in un altro Stato membro, e ciò, indipendentemente dalle differenze tra la formazione richiesta in entrambi gli Stati.

Secondo quanto previsto da queste ultime due Direttive, un titolo professionale conseguito in conformità delle leggi di uno Stato membro comportava il riconoscimento dello stesso in ogni altro Stato membro, sul presupposto di una reciproca fiducia tra gli Stati in ordine alla serietà della formazione.

È previsto altresì che qualora si individuassero differenze “sostanziali” tra i percorsi formativi dei due Stati, le Autorità dello Stato membro ospitante avrebbero potuto subordinare il riconoscimento al superamento di una prova attitudinale o al completamento di un tirocinio, a scelta del richiedente.

Alla lettera i) dell'art. 1 della Direttiva 92/51/CEE veniva definito con l'espressione “*«tirocinio di adattamento, l'esercizio di una professione regolamentata*

*svolta nello Stato membro ospitante sotto la responsabilità di un professionista qualificato, accompagnato eventualmente da una formazione complementare*”<sup>289</sup>. Era altresì stabilito che *“Il tirocinio è oggetto di una valutazione. Le modalità del tirocinio di adattamento e della sua valutazione sono determinate dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante” e che “lo status del tirocinante nello Stato membro ospitante, segnatamente in materia di diritto di soggiorno nonché di obblighi, diritti e vantaggi sociali, indennità e retribuzione, è determinato dalle autorità competenti di tale Stato membro in conformità con il diritto comunitario applicabile*”<sup>290</sup>.

La prova attitudinale, invece, veniva definita dalla lettera j) dello stesso articolo come *“un controllo riguardante esclusivamente le conoscenze professionali del richiedente effettuato dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante allo scopo di valutare l'idoneità del richiedente ad esercitare in tale Stato una professione regolamentata”*<sup>291</sup>.

Emerge in modo evidente che i due meccanismi di riconoscimento sopra descritti, ovvero quello settoriale, “professione per professione” e quest’ultimo sistema generale, si riconducevano a due differenti metodi. Nel caso delle Direttive per settori, il metodo consisteva nell’attenersi all’armonizzazione del processo

---

<sup>289</sup> En español se entiende por período de prácticas de adaptación, el ejercicio de una profesión regulada, bajo la responsabilidad de un profesional cualificado, en el Estado miembro de acogida, eventualmente acompañado de una formación complementaria.

<sup>290</sup> También se estableció que: “El período de prácticas está sujeto a una evaluación. Las modalidades del período de adaptación y su evaluación serán determinadas por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida” y que “el estatuto del aprendiz en el Estado miembro de acogida, en particular por lo que se refiere al derecho de residencia y a las obligaciones sociales, derechos y prestaciones, indemnizaciones y remuneraciones, será determinado por las autoridades competentes de dicho Estado miembro de conformidad con el Derecho comunitario aplicable”.

<sup>291</sup> Por prueba de aptitud, se entiende un control relativo exclusivamente a los conocimientos profesionales del solicitante, efectuado por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida y mediante el cual se aprecie la aptitud del solicitante para ejercer en dicho Estado miembro una profesión regulada.

formativo e il riconoscimento poteva definirsi automatico, nel caso del più nuovo “sistema generale” invece, veniva prescritto il riconoscimento dei titoli corrispondenti a processi formativi autonomamente determinati dai singoli Stati membri<sup>292</sup>.

Se prima al legislatore europeo veniva assegnato un ruolo di primo piano, in quanto tutto veniva basato sull’armonizzazione del processo formativo, in un secondo momento, con l’introduzione del nuovo principio e del sistema generale, si decideva di trasferire in capo al singolo Stato membro un’autonoma determinazione in merito al processo formativo, corrispondente al titolo idoneo accettato per permettere il riconoscimento<sup>293,294</sup>.

Si attribuiva allo Stato ospitante l’onore e l’onere di tener conto delle competenze e delle qualifiche attestate dal diploma conseguito nello Stato di origine.

Possiamo dunque osservare che con i meccanismi descritti veniva a crearsi una importante distinzione: da un lato i diplomi conseguiti a seguito di un percorso formativo basato sull’armonizzazione, dal diritto europeo, e dall’altro lato tutti gli altri diplomi professionali. I primi erano soggetti a riconoscimento automatico, mentre gli altri rimanevano assoggettati ad una procedura di riconoscimento che, sebbene fosse appena definita dal diritto dell’Unione Europea, veniva demandata alle Autorità di ciascuno Stato.

---

<sup>292</sup> GALANTINO, L. (1999), “La disciplina comunitaria...”, *op. cit.*, p. 20.

<sup>293</sup> CAPOTORTI, F. (2015), “La nuova direttiva sul riconoscimento...”, *loc. cit.* p. 83.

<sup>294</sup> Si veda CONDINANZI, M. (2000), “La libera prestazione dei servizi e delle professioni in generale”, *Il diritto privato dell’Unione europea*, pp. 309-310.

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte possiamo rilevare come persistesse, allora più che mai, per gli Stati europei, l'esigenza di garantire la serietà e la qualità delle qualifiche necessarie per espletare le attività professionali e conseguentemente assicurare l'affidabilità delle competenze e delle abilità dei professionisti. Ciò, infatti, avrebbe costituito una garanzia indispensabile e avrebbe soddisfatto il fine di tutelare sia i fruitori dei servizi professionali sia i professionisti formati in maniera seria. Era intuibile, peraltro, come questa esigenza potesse venire soddisfatta dalla previsione di requisiti minimi, per le professioni, ma anche dalla previsione di misure di compensazione, quali la prova attitudinale o il tirocinio di adattamento il cui superamento poteva costituire la condizione per il riconoscimento delle qualifiche.

È a dirsi, dunque, che il sistema generale non operava una applicazione piena del principio di mutuo riconoscimento poiché, come abbiamo già affermato, qualora venisse riscontrata una differenza sostanziale dei percorsi formativi interessati al riconoscimento, il riconoscimento avrebbe potuto richiedere, eventualmente, l'intervento di opportune misure di compensazione, strumenti che permettevano l'integrazione del titolo che fosse stato reputato non idoneo ai fini dell'esercizio di una determinata attività professionale nel Paese di stabilimento, con attività consistenti in prova attitudinale o in tirocinio di adattamento<sup>295</sup>.

Il consolidamento di tale pratica doveva evitare che la mancata eliminazione delle differenze tra i processi formativi dei vari Stati potesse essere invocata, da qualche Stato, per impedire l'accesso alla professione. Non doveva essere raro, infatti, il caso in cui venisse accertata una differenza sostanziale della formazione tra

---

<sup>295</sup> CHIARETTO, E. (2006), "Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione Europea", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, p. 692.

lo Stato in cui questa aveva avuto luogo e quello presso il quale il professionista avrebbe voluto essere ospitato.

È utile altresì sottolineare che il sistema generale si applicava a tutte le professioni regolamentate per le quali non vigeva già una disciplina dedicata da una Direttiva specifica. Comprende dunque una vasta gamma di professioni come: ingegneri, insegnanti, fisioterapisti, ottici, psicologi, assistenti sociali, *etc.*<sup>296</sup>.

Talvolta, però, poteva accadere che una determinata professione fosse regolamentata nel Paese nel quale il lavoratore intendeva trasferirsi, ma non era regolamentata nel Paese di origine, nel quale il professionista aveva conseguito la formazione. In questo caso specifico, il sistema generale prevedeva che il richiedente doveva avere una formazione corrispondente alla professione regolamentata e doveva avere già svolto un'esperienza professionale di almeno due anni. Per “esperienza professionale” la lettera h) dell'art. 1 della Direttiva 89/48/CEE intende “*l'esercizio effettivo e legittimo della professione in questione in uno Stato membro*”<sup>297</sup>.

Ovviamente, in tal caso, non sarebbe stato possibile parlare di formazione “richiesta” nel Paese di origine, in quanto, trattandosi di professione non regolamentata, non erano previsti, *ex lege*, requisiti formativi specifici.

Relativamente all'ambito territoriale nel quale queste Direttive trovavano applicazione, in virtù dell'accordo SEE, citiamo i seguenti Stati: Belgio, Francia,

---

<sup>296</sup> Ribadiamo infatti che il sistema generale, disciplinato dalla Direttiva 89/48, era applicabile solo alle professioni regolamentate, cioè alle professioni il cui esercizio era riservato, da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, a persone in possesso di determinate qualifiche, in modo tale che risultasse illegale esercitare la professione senza possedere i requisiti sulla formazione richiesti.

<sup>297</sup> Esp.: “El ejercicio efectivo y lícito de la profesión de que se trate en un Estado miembro”.

Germania, Italia, Lussemburgo, Regno dei Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca, Irlanda, Grecia, Portogallo, Spagna.

L'applicazione della suddetta disciplina, relativamente ai titoli, interessava esclusivamente i diplomi rilasciati dalle Autorità competenti di uno Stato membro e fintanto che la formazione era avvenuta all'interno dell'Unione Europea.

Quanto appena affermato comportava che rimanesse fuori dalla competenza delle Direttive in questione il riconoscimento dei diplomi conseguiti in Paesi terzi, ovvero in Paesi al di fuori dell'Unione europea. In linea di principio, come nel caso delle Direttive settoriali, il riconoscimento per i titoli *extra* europei restava di competenza degli Stati e veniva regolato secondo la loro legislazione nazionale o secondo gli accordi bilaterali stipulati dagli Stati in materia.

A differenza delle Direttive settoriali, però, le Direttive che istituivano il sistema generale prevedevano il riconoscimento dei diplomi di Paesi terzi, qualora il titolo fosse stato già riconosciuto da uno Stato membro, sulla base della sua legislazione nazionale, e nel caso in cui il titolare avesse esercitato la professione in questione da almeno tre anni, nel Paese che aveva effettuato il riconoscimento.

Questo comportava che sebbene non vi fosse alcun obbligo stabilito dalla legislazione europea di riconoscere i titoli di Paesi terzi, una volta che il titolo era stato riconosciuto in uno Stato e il suo titolare vantava almeno tre anni di esperienza professionale, il titolo poteva godere del sistema generale di riconoscimento per la condizione di essere diventato un titolo "*comunitarizzato*"

Si presentavano, poi, altre situazioni in cui, in taluni Stati membri, determinate attività professionali erano classificate "professioni regolamentate", mentre in altri

Stati non lo erano. In tali circostanze, veniva previsto che un determinato soggetto poteva svolgere l'attività professionale nello Stato dove la medesima era regolamentata soltanto qualora fosse nelle condizioni di dare prova di aver svolto una esperienza professionale pluriennale per la medesima attività<sup>298</sup>.

Si trattava, comunque, di un trattamento che consentiva a tale soggetto di continuare a esercitare la sua professione nello Stato membro ospitante, nonostante non fosse in possesso del titolo idoneo, richiesto come requisito essenziale per l'esercizio della medesima attività, agli altri soggetti che avevano acquisito la formazione professionale in quest'ultimo Stato.

Quanto agli effetti derivanti dalla pratica del riconoscimento, possiamo chiaramente affermare che il riconoscimento ottenuto grazie all'applicazione della disciplina di tali Direttive conferiva all'interessato il diritto di esercitare la professione in questione alle stesse condizioni dei titolari che avevano conseguito la qualifica professionale in quel Paese, vantando gli stessi diritti ma anche gli stessi obblighi. Il sistema generale di riconoscimento si applicava all'esercizio della professione di lavoratore subordinato o autonomo e si applicava, sia nel caso di stabilimento del professionista nello Stato membro ospitante, sia nel caso di prestazione in esso di servizi in modo temporaneo e occasionale, da parte del professionista richiedente.

La condizione essenziale alla quale veniva subordinato il riconoscimento presupponeva che quest'ultimo venisse concesso esclusivamente nel caso in cui l'interessato richiedesse il riconoscimento per esercitare nel Paese ospitante la stessa professione per la quale risultava abilitato ad esercitare nel Paese di origine. Si trattava di un sistema fondato sull'identità tra le professioni, principio questo che faceva scaturire il diritto in questione. Si è già rilevato come non sia possibile

---

<sup>298</sup> <http://www.aedun.es/images/stories/documentos/Alicante7/MARIALEAL.htm>.

qualificare tale regime come un sistema di equivalenza tra titoli o tra formazioni. Infatti, il riconoscimento ottenuto in conformità a tali Direttive costituiva autorizzazione all'esercizio di una specifica professione regolamentata, la stessa professione che l'interessato aveva il diritto di esercitare nel Paese nel quale aveva conseguito il titolo. Ciò vuol dire che non si poteva trattare di un riconoscimento diverso da quello appena descritto, non essendo contemplato il riconoscimento né per scopi accademici, né per altri scopi professionali, che fossero diversi dall'accesso all'attività lavorativa. Il principio per il quale veniva negata qualsiasi altra valenza al riconoscimento del titolo professionale, o qualsiasi altro scopo diverso dall'esercizio dell'attività professionale, derivavano dalla circostanza che era da escludere che il titolo professionale riconosciuto venisse considerato equivalente a un titolo nazionale.

Non si trattava infatti di un sistema di equivalenza tra corsi di formazione o tra diplomi, ma piuttosto di una procedura specifica: il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività professionale, sulla base di una qualifica professionale ottenuta in un altro Paese.

Effettuando le operazioni di analisi del livello dei percorsi formativi e di istruzione tra il Paese nel quale la qualifica era stata conseguita e quello nel quale il lavoratore intendeva spenderla, si poneva un confronto. A seguito di tale comparazione, nel caso in cui risultasse opportuno, si valutava l'ipotesi di applicare o meno un meccanismo di compensazione, quali il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale<sup>299</sup>.

Altro aspetto rilevante è costituito dal fatto che, secondo le prescrizioni del sistema, il richiedente doveva essere pienamente qualificato nel suo Paese di origine

---

<sup>299</sup> VILLANI, U. (1994), "Il riconoscimento dei titoli..", *loc. cit.*, p. 515.

per esercitare la professione in questione. Ciò significa che il percorso formativo idoneo all'acquisizione della qualifica professionale doveva essere stato eseguito dal professionista interessato alla mobilità in modo completo, includendo nel percorso formativo tutte le nozioni teoriche oltre alla pratica fino al pieno conseguimento del titolo o dell'insieme di titoli che consentissero allo stesso di esercitare la professione nel Paese di acquisizione della qualifica. Non è superfluo precisare che con il termine "titolo" si intendeva oltre al titolo o ai titoli di studio veri e propri, anche l'insieme dei requisiti necessari ai fini dell'accesso alla professione e all'esercizio della stessa<sup>300</sup>.

Gli aspetti procedurali della pratica del riconoscimento prevedevano che l'interessato richiedente presentasse istanza all'Autorità competente. A quest'ultima veniva concesso un periodo di tempo di quattro mesi per valutare la domanda e, conseguentemente, prendere una decisione in merito alla concessione o alla negazione del riconoscimento. Vigeva l'obbligo di giustificare la decisione, sia nel caso di diniego del riconoscimento, sia nel caso di imposizione di un meccanismo di compensazione.

Poiché il sistema generale di riconoscimento professionale si basava sul principio della fiducia reciproca tra Stati membri e rispondeva a una logica diversa da quella delle procedure per il riconoscimento accademico o l'equivalenza tra i diplomi, la procedura del confronto assumeva una sua peculiarità non potendosi basare sul contenuto specifico della formazione.

---

<sup>300</sup> Ad esempio, in alcuni paesi, la formazione come avvocato include la qualifica che sancisce gli studi di legge più un esame aggiuntivo seguito da uno stage. Ebbene, è quell'insieme di requisiti che è considerato "titolo" ai fini della Direttiva 89/48/CEE.

Per questi motivi, gli Stati membri sono stati costretti a creare nuove strutture amministrative per esaminare le domande di riconoscimento presentate e per stabilire meccanismi di coordinamento tra le diverse Autorità competenti nei diversi Paesi.

L'entrata in vigore delle Direttive, che istituivano il sistema generale del riconoscimento, ha comportato l'adozione, da parte dei diversi Stati membri, di tutta una serie di norme nazionali che regolavano e riflettevano questa nuova logica del riconoscimento professionale. Dunque, per raggiungere l'obiettivo di conciliare il diritto di ogni cittadino di esercitare la propria professione in qualsiasi Paese dell'Unione Europea nonostante la diversità dei sistemi educativi, in ottemperanza alle Direttive, è stato necessario adottare standard nazionali al fine di:

- stabilire il principio del riconoscimento delle qualifiche acquisite in altri Stati membri e abolire il requisito della formazione “nazionale” per l'esercizio delle professioni;

- indicare quali professioni erano regolamentate e come;

- designare le autorità competenti per il trattamento delle domande di riconoscimento;

- prevedere l'obbligo di motivazione delle decisioni e dei rimedi dinanzi alle competenti autorità amministrative o giudiziarie esperibili, secondo la normativa nazionale di ciascuno Stato membro.

La Direttiva 89/48/CEE è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano dal Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, numero 115, il quale, oltretutto, in merito ad alcune particolari attività professionali, prevedeva obbligatoriamente la prova

attitudinale. Si trattava delle professioni di avvocato, commercialista e consulente per la proprietà industriale. Dunque, per poter esercitare la propria attività in Italia, il professionista europeo, migrante, appartenente ad una di queste categorie, e dotato di formazione professionale vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto dell'ordinamento italiano, aveva l'opportunità di effettuare una scelta tra la possibilità di svolgere un tirocinio di adattamento di durata massima triennale, ovvero accettare di sottoporsi ad una prova attitudinale<sup>301</sup>.

Tuttavia, il sistema di recepimento della Direttiva 89/48/CEE ha dato luogo a due procedure di infrazione *ex art.* 169 del Trattato avviato dalla Commissione nei confronti dell'Italia.

La prima procedura di infrazione risale al 4 luglio 1996, era relativa al riconoscimento dei diplomi di ingegnere e riguardava sia il mancato rispetto del termine di quattro mesi ai fini di espletare la procedura di esame delle domande di riconoscimento, sia la mancata considerazione dell'esperienza professionale effettuata dal migrante al fine di valutare la sua complessiva formazione.

Con la successiva procedura di infrazione, la Commissione ha contestato la compatibilità con l'art. 52 del Trattato degli artt. 13 e 37 della legge 27 novembre 1933 n. 1578, che subordinavano l'iscrizione all'Albo degli avvocati al possesso dei seguenti requisiti, ovvero cittadinanza italiana, qualifiche professionali acquisite esclusivamente in Italia e residenza in una circoscrizione giudiziaria italiana.

---

<sup>301</sup> Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 115, Attuazione della direttiva n. 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* n. 40 del 18-02-1992).

Il Decreto Legislativo 27 gennaio 92 n. 115 di recepimento della Direttiva 89/48/CEE, infatti, superava i primi due requisiti, ma non l'ultimo della residenza in una circoscrizione giudiziaria italiana. La Commissione, dunque, ha contestato alle Autorità italiane di non avere adottato misure sufficienti per quanto riguarda il riconoscimento dei diplomi per accedere alla professione di avvocato.

E proprio il riconoscimento della qualifica di avvocato è meritevole di una specifica trattazione nel paragrafo che segue.

La Direttiva 92/51/CEE è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano dal Decreto Legislativo 2 maggio 1994 n. 319 il quale specifica quali sono gli organi competenti per il riconoscimento dei titoli, per l'esecuzione e valutazione del tirocinio di trattamento e delle prove attitudinali e, ancora, le modalità e le fasi procedurali dell'intera procedura di riconoscimento<sup>302</sup>.

## **5. Le prime direttive sul riconoscimento relative alla qualifica professionale di avvocato**

Al fine di offrire un quadro completo delle prime Direttive comunitarie in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, vale la pena illustrare il particolare regime che era stato previsto per gli avvocati.

Per gli avvocati europei, la disciplina intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi, ed esclusivamente questa situazione, era contenuta inizialmente nella Direttiva 77/249/CEE del 22 marzo 1977. La disciplina di questa

---

<sup>302</sup> Decreto Legislativo 2 maggio 1994, n. 319, Attuazione della direttiva 92/51/CEE relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale che integra la direttiva 89/48/CEE (GU n. 123 del 28-05-1994).

Direttiva, pur prevedendo un principio generale di mutuo riconoscimento, si muoveva cautamente avendo cura di non incidere troppo sulla sovranità degli Stati in materia. Essa prescriveva, ad esempio, all'art. 3, che l'avvocato, nell'esercizio della sua professione in uno Stato membro diverso da quello di provenienza utilizzasse il titolo di avvocato nella lingua dello Stato di provenienza e che, oltretutto, in conformità all'art. 5 della stessa, lo Stato membro in cui il professionista effettuava la propria prestazione potesse imporgli di agire di concerto con un avvocato che esercitasse in modo stabile dinanzi alla giurisdizione adita o con un procuratore che esercitasse presso di essa<sup>303</sup>.

Abbiamo già illustrato come, negli anni successivi, lo specifico regime relativo alla professione forense veniva ricompreso nell'ambito della prima Direttiva dell'ordinamento generale, ovvero la Direttiva 89/48/CEE e come anche il riconoscimento della professione di avvocato veniva, quindi, disciplinato dalle disposizioni che abbiamo sopra descritto.

Nello specifico, la normativa sulle professioni legali offriva la particolarità che, in merito alle misure compensative, il Paese ospitante poteva sempre richiedere una prova attitudinale, senza, oltretutto, essere obbligato a lasciare alla scelta discrezionale del richiedente l'esame o il tirocinio.

Inoltre, sebbene le Direttive di regime generale si applicassero allo stabilimento e alla prestazione temporanea di servizi, nel caso specifico degli avvocati, la disciplina del riconoscimento previsto dalla Direttiva 89/48/CEE era applicabile solo per l'esercizio permanente di questi professionisti, su base retribuita o autonoma. Dunque, la prestazione temporanea di servizi da parte degli avvocati

---

<sup>303</sup> FISICHELLA, D. (1999), "Il principio del mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione europea", *Diritto dell'Unione Europea*, p. 53.

rimaneva ancora disciplinata da precedente, apposita, Direttiva, ovvero la Direttiva 77/249/CEE.

Con la Direttiva 98/5/CE del 16 febbraio 1998, addizionale alla Direttiva 89/48/CEE, il legislatore europeo si proponeva di superare alcune delle questioni sollevate dalla Commissione, delle quali abbiamo parlato nei paragrafi precedenti, introducendo il principio del mutuo riconoscimento del titolo professionale di origine che abilitava all'esercizio in modo stabile della professione di avvocato in un altro Stato membro<sup>304</sup>.

La Direttiva 98/5/CE, dunque, faceva riferimento all'esercizio permanente della professione forense e, senza abrogare le disposizioni della Direttiva 89/48/CEE, consentiva, a determinate condizioni, di esercitare la professione di avvocato con il titolo di origine e senza passare per il riconoscimento dell'ordinamento generale.

Con essa, il legislatore europeo introduceva il principio del mutuo riconoscimento del titolo professionale che abilita all'esercizio della professione di avvocato, consentendo a certe condizioni, che l'avvocato potesse esercitare stabilmente la propria attività in un altro Stato membro sulla base del proprio titolo di origine<sup>305</sup>.

La Direttiva prevedeva, infatti, che per le attività tipiche dell'avvocato, ovvero, la consulenza legale sul diritto del proprio Stato membro d'origine, sul diritto comunitario, sul diritto internazionale e sul diritto dello Stato membro ospitante; la

---

<sup>304</sup> Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica. (GU n. L 077 del 14-03-1998).

<sup>305</sup> CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento...*, op. cit., p. 215.

difesa e la rappresentanza in giudizio che gli Stati potevano consentire previo concerto con un avvocato che esercitasse dinanzi alla giurisdizione adita, l'avvocato abilitato in uno Stato membro avesse il diritto di esercitare stabilmente facendo uso del proprio titolo professionale d'origine<sup>306</sup>.

Secondo la Direttiva generale 89/48/CEE un avvocato in possesso di tutte le qualifiche prescritte in uno Stato membro poteva chiedere il riconoscimento del proprio diploma per stabilirsi in altro Stato membro allo scopo di esercitare la professione di avvocato col titolo professionale dello Stato membro di origine.

L'esercizio del precedente diritto veniva subordinato all'osservanza, da un lato dell'obbligo di iscrizione presso l'Autorità competente dello Stato membro ospitante, dall'altro delle regole professionali e deontologiche applicabili agli avvocati di quest'ultimo e della disciplina vigente in ordine alle circoscrizioni giudiziarie e ai vari ordini e gradi di giurisdizione dinnanzi ai quali poter patrocinare.

La Direttiva 98/5/CE perseguiva uno scopo ulteriore enunciato espressamente nel Considerando 14. Per esso l'avvocato di uno Stato membro, che esercitasse l'attività in un altro Stato membro col titolo professionale di origine, poteva ottenere il titolo professionale dello Stato ospitante e, dunque, poteva venir assimilato all'avvocato di quest'ultimo a condizioni più flessibili di quelle previste dalle misure di recepimento della Direttiva numero 89/48/CEE, che si basavano sulla prova attitudinale.

---

<sup>306</sup> In tal senso, la Direttiva, come viene ricordato nel Considerando numero 5, risponde alle esigenze di coloro che, a cagione del crescente flusso delle attività commerciali e delle operazioni transfrontaliere, necessitano di consulenze nelle quali si trovano spesso strettamente connessi il diritto internazionale, il diritto comunitario e il diritto nazionale.

Per quanto disposto, il titolo dello Stato membro ospitante veniva acquisito automaticamente dall'avvocato che avesse esercitato col titolo professionale di origine un'attività "effettiva e regolare", cioè senza interruzioni, di durata almeno triennale nel diritto dello Stato membro ospitante e nel diritto comunitario.

Qualora poi, il professionista avesse svolto la propria attività effettiva e regolare per tre anni, ma con una durata inferiore nel diritto dello Stato ospitante, avrebbe potuto, comunque ottenere l'assimilazione in deroga alle previsioni della Direttiva 89/48/CEE, dimostrando le proprie esperienze professionali nel diritto dello Stato ospitante, ovvero sostenendo un colloquio che mirasse a verificare il carattere effettivo e regolare dell'attività esercitata, senza peraltro alcun riferimento, in quest'ultimo caso, alla pratica nel diritto dello Stato membro ospitante<sup>307</sup>.

E ancora, nell'ipotesi in cui la pratica triennale non avesse avuto ad oggetto il diritto dello Stato membro, l'avvocato avrebbe dovuto affrontare una prova attitudinale, che era però limitata al diritto procedurale nazionale e alla deontologia professionale.

Dunque, era stato accolto anche per gli avvocati l'orientamento già espresso in linea generale dalla Direttiva 89/48/CEE, secondo il quale i requisiti di esperienza professionale venivano considerati sostitutivi della formazione specifica mancante e dunque ritenuti idonei a creare la necessaria fiducia da parte dello Stato di accoglienza nei confronti del professionista migrante<sup>308</sup>.

---

<sup>307</sup> VICICONTE, G. (1999), *L'avvocato e l'Europa*. Milano: Giuffrè, p.118.

<sup>308</sup> LEZZI, L. (2003), "Principio di equivalenza...", *loc.cit.*, pp. 383-417.

La Direttiva 98/5/CE si proponeva anche di garantire in ogni Stato membro la facoltà dell'esercizio in comune della professione di avvocato. Gli avvocati facenti parte di uno studio collettivo nel Paese membro di origine potevano, così, esercitare la loro attività, avvalendosi del titolo professionale di origine, nel Paese ospitante, nell'ambito di una succursale o agenzia di tale studio. Era previsto, però, che in caso di contrasto tra le norme disciplinanti la costituzione e l'attività dello studio collettivo nello Stato di origine e le regole dello Stato ospitante, fossero queste ultime a prevalere tutte le volte in cui la loro osservanza fosse giustificata dall'interesse generale della tutela dei clienti e dei terzi<sup>309</sup>.

La Direttiva in esame permetteva altresì che avvocati provenienti dallo stesso studio collettivo o dallo stesso Stato membro di origine potessero accedere alle forme di esercizio in comune previste per gli avvocati dello Stato membro ospitante e che fosse anche consentito l'esercizio in forma associata tra più avvocati provenienti da Stati membri diversi che esercitavano con il loro titolo professionale di origine, o fra uno o più di questi avvocati e uno o più avvocati dello Stato membro ospitante<sup>310</sup>.

In entrambe le ipotesi sopra illustrate, l'esercizio in comune dell'attività veniva regolato dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dello Stato membro ospitante.

---

<sup>309</sup> Sotto tale profilo, la Direttiva recepisce le indicazioni da tempo fornite dalla Corte di giustizia in tema di limitazioni poste in essere dai singoli Stati membri all'esercizio delle libertà comunitarie.

<sup>310</sup> GALANTINO, L. (1999), "La disciplina comunitaria...", *loc. cit.*, pp. 16-50.

## II. LA DIRETTIVA 2005/36/CE RELATIVA AL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

### 1. Dall'esigenza di semplificazione legislativa della Direttiva 2001/19/CE all'emanazione della Direttiva 2005/36/CE

Come è facilmente intuibile, l'esigenza di scongiurare le molteplici, quanto serie problematiche, connesse alla questione del riconoscimento delle qualifiche professionali nel quadro giuridico e sociale dei Paesi europei, precedentemente delineato, si faceva sempre più pressante. In tale clima la Commissione Europea, sospinta dal Consiglio Europeo di Stoccolma, sin a partire dal mese di dicembre del 2001 si era più volte attivata. Mediante il rapporto della “*Task force di alto livello sulle competenze e sulla mobilità*” istituita dalla Commissione per esaminare le caratteristiche e le difficoltà del mercato del lavoro europeo, in sincronia con Consiglio e Parlamento Europeo, rilevava le difficoltà che costituivano delle barriere significative alla mobilità geografica e occupazionale dei professionisti europei e richiedeva un regime più uniforme, flessibile, trasparente e sicuro<sup>311,312</sup>.

A questo periodo risale l'emanazione della Direttiva 2001/19/CE, emanata dalla Commissione nell'ambito della semplificazione legislativa, la quale, sebbene

---

<sup>311</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio relativa a nuovi mercati europei del lavoro, aperti e accessibili a tutti [COM(2001) 116 — C5-0188/2001 — 2001/2084(COS)], [link permanente: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52001IP0375](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52001IP0375).

<sup>312</sup> Rilevanti al riguardo sono i seguenti documenti ufficiali: relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sullo stato d'applicazione del sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, 15 febbraio 1996 [COM (96) 46] def.; relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della Direttiva 92/51/CEE conformemente all'art. 18 della Direttiva 92/51/CEE, 3 febbraio 2000 [COM (2000) 17 def.]; Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato d'applicazione del sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, presentata conformemente all'art. 13 della Direttiva 89/48/CEE, in *GU* n. C 132 del 28-04-1997.

consolidasse la tendenza del principio della fiducia reciproca che valorizzava l'equivalenza dei profili professionali e aboliva la previa uniformazione dei *curricula* e degli ordinamenti didattici, tuttavia, sanciva la sopravvivenza delle prime Direttive settoriali<sup>313</sup>.

La Direttiva 2001/19/CE infatti modificava, ma non abrogava, le precedenti Direttive relative al sistema generale di riconoscimento dei diplomi. Con essa, infatti, venivano novellate sia le Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE sia quelle settoriali riguardanti le professioni di medico, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto e farmacista.

Innanzitutto, le definizioni di “*professione regolamentata*” e di “*formazione regolamentata*”, contenute dalla Direttiva 92/51/CEE, e delle quali abbiamo parlato sopra, venivano estese anche al complesso delle Direttive sul riconoscimento dei diplomi.

Lo scopo principale di questa disposizione era quello di obbligare lo Stato membro di destinazione a tener conto della formazione ricevuta dal migrante anche nel caso in cui nello Stato di destinazione la professione non fosse regolamentata. In questo caso, infatti, l'acquisizione di un'esperienza professionale di due anni nello

---

<sup>313</sup> Direttiva 2001/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2001, che modifica le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE del Consiglio relative al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE del Consiglio concernenti le professioni di infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico (GU n. L 206 del 31-07-2001).

stato di destinazione non sarebbe stata più necessaria poiché già era ricompresa nella nuova definizione della Direttiva<sup>314</sup>.

In effetti con la Direttiva 2001/19/CE il *corpus* legislativo comunitario si adeguava all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia sul mutuo riconoscimento per dar rilievo anche all'esperienza professionale acquisita dal professionista richiedente il riconoscimento, prevedendo che lo Stato membro di destinazione non potesse più prevedere in via sistematica misure di compensazione quali prove attitudinali e tirocini di adattamento, e che dovesse, anzi, limitare l'imposizione di tali misure.

Una specifica, importante, novità riguardava la professione di medico; la Direttiva 2001/19/CE, infatti, stabiliva, *in primis*, che la durata della formazione per acquisire la specializzazione in medicina generale sarebbe stata di tre anni e non più di due e che, in considerazione dell'evoluzione della tecnica e del progresso scientifico rapido e costante, fosse obbligatoria la formazione permanente per i medici. Tuttavia, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, la definizione delle modalità pratiche di attuazione delle disposizioni venivano affidati dalla Direttiva stessa, agli Stati membri, prevedendo una certa flessibilità per quegli Stati nei quali la durata della formazione specifica in medicina generale era di due anni alla data del 1° gennaio 2001.

Altra nuova disposizione riguardava la situazione dei dentisti italiani, per i quali veniva definitivamente sanata l'annosa questione dei medici che esercitavano la professione di dentista senza specializzazione anche successivamente al termine

---

<sup>314</sup> PRETO, A. (2001), *Le libere professioni in Europa. Regole e concorrenza per il mercato globale*, Milano: Egea, p. 88.

ultimo previsto della Direttiva 78/686/CEE; si trattava di laureati in medicina che avevano ottenuto il diploma tra il 28 gennaio 1980 e il 31 dicembre 1984<sup>315</sup>.

In una fase successiva, l’iniziativa della Commissione del 2001, riportata nel Documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea relativa al futuro riconoscimento delle qualifiche professionali dava luogo, nel mese di marzo 2002, alle proposte presentate al Consiglio europeo di Barcellona e alle relative conclusioni “*circa la necessità di misure volte a ridurre gli ostacoli normativi e amministrativi al riconoscimento professionale e gli altri ostacoli derivanti dal mancato riconoscimento delle qualifiche formali e dell’apprendimento non formale*”<sup>316, 317</sup>.

Tra le più importanti questioni da affrontare vi erano quelle relative al contenuto degli esami di idoneità richiesti dagli Stati membri in quelle materie non soggette a riconoscimento automatico. Seria difficoltà emergeva anche dalle differenze circa le attività consentite in uno Stato piuttosto che in un altro, circostanza quest’ultima che poteva talora consentire attività diverse o richiedere titoli professionali diversi<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> Per questo adempimento l'Italia aveva già subito nel giugno del 1995 una condanna da parte della CGCE nella Sentenza del 01-06-1995, Commissione/Italia, As.: C-40/93, racc. 1995, pp. 1-1319). L'Italia ha recepito tale Direttiva con oltre tre anni di ritardo a partire dal 1 novembre 1990 anziché dal 1 ottobre 1987, per cui coloro che hanno iniziato il corso di studi universitari prima del 1 novembre 1993 hanno seguito una formazione non pienamente conforme a quella prevista dalla Direttiva stessa.

<sup>316</sup> In lingua spagnola “sobre la necesidad de adoptar medidas para reducir los obstáculos reglamentarios y administrativos al reconocimiento profesional y otros obstáculos derivados del no reconocimiento de las cualificaciones formales y el aprendizaje no formal”.

<sup>317</sup> CHIARETTO, E. (2006) “Il riconoscimento...”, *op. cit.*, p. 693.

<sup>318</sup> La Commissione si è espressa con i seguenti documenti ufficiali: Nuovi mercati europei del lavoro, aperti e accessibili a tutti, 2001 (vedi nota 1); Una strategia per il mercato interno dei servizi, 2000 (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Una strategia per il mercato interno dei servizi COM/2000/0888).

Non si deve trascurare la circostanza che le suddette barriere alla mobilità professionale riguardavano anche i prestatori di servizi che intendessero spostarsi in un altro Stato membro per prestare la propria attività in via temporanea e occasionale. A questi ultimi, infatti non erano riservati trattamenti diversi e più favorevoli, né procedure meno onerose ai fini del riconoscimento delle qualifiche professionali, rispetto a coloro che optavano per il diritto di stabilimento<sup>319</sup>.

Per cercare di porre rimedio in modo definitivo a questi problemi, è stata elaborata e adottata la Direttiva 2005/36.

## **2. La Direttiva 2005/36/CE**

La Direttiva 2005/36 è stata elaborata ed adottata dal Parlamento e dal Consiglio del 7 settembre 2005 al fine di porre una soluzione definitiva ai problemi che sono stati esposti sopra. Con essa facendo seguito alle raccomandazioni del Consiglio Europeo di Stoccolma del 2001 che invitavano la Commissione a elaborare un regime più uniforme, trasparente e flessibile del riconoscimento delle qualifiche professionali, si è proceduto ad un riordino della materia che rispondesse all'esigenza di razionalizzare e riorganizzare l'intero sistema. La novella Direttiva ha avuto dunque il pregio di stabilizzare in un unico normativo le tre precedenti Direttive relative al regime generale del riconoscimento delle qualifiche professionali, ovvero

---

<sup>319</sup> Anche dalla Relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della Direttiva 92/51/CEE conformemente all'art. 18 della Direttiva 92/51/CEE si rilevava che la Direttiva 92/51/CEE appariva eccessiva relativamente all'applicazione delle sue procedure di riconoscimento delle qualifiche e delle formazioni in relazione alla prestazione di servizi.

la Direttiva 89/48/CEE, la Direttiva 92/51/CEE e la Direttiva 2001/19/CE, nonché le precedenti dodici direttive relative alle professioni settoriali<sup>320 321</sup>.

Introducendo così una sorta di “Testo unico” la Direttiva 2005/36 si poneva l’obiettivo di semplificare il sistema<sup>322</sup> apportando le numerose modifiche scaturite dai principi della giurisprudenza della Corte di Giustizia e preoccupandosi di innovare i meccanismi di riconoscimento collegati al sistema generale del riconoscimento delle qualifiche<sup>323</sup>.

## A) Ambito di applicazione

Come le precedenti Direttive europee anche il campo di applicazione della Direttiva 2005/36 risultava circoscritto “*ratione materiae*” alle professioni regolamentate, ovvero a “*quelle attività professionali il cui accesso, esercizio o una delle modalità di esercizio siano subordinati direttamente o indirettamente, in forza*

---

<sup>320</sup> High Level Task Force on Skills and Mobility- Final Report, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52001DC0116>) e documento di lavoro dei Servizi della commissione europea concernente il futuro regime di riconoscimento delle qualifiche professionali, Bruxelles, 21 maggio 2001. La relazione della “*Task force di alto livello sulle competenze e sulla mobilità*” istituita dalla Commissione per esaminare le difficoltà che emergevano nel mercato del lavoro europeo, nonché la consultazione pubblica relativa al futuro riconoscimento delle qualifiche professionali, avevano rilevato diverse problematiche legate al riconoscimento delle qualifiche, tra cui in particolare, la regolamentazione o meno di ciascuna specifica professione nell’ordinamento di ciascuno Stato membro, la natura e il contenuto delle prove di idoneità richieste dagli Stati membri per le professioni non armonizzate e le differenze relative alle attività consentite da una qualifica professionale a seconda dell’ordinamento nazionale.

<sup>321</sup> Si riportano le Direttive inerenti le diverse professioni: infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, architetto farmacista, medico. Al riguardo si veda GÓMEZ-LEAL PÉREZ, M. (2007), *La regulación de la profesion de ingeniero en cinco estados miembros de la Union Europea (Alemania, Francia, Finlandia, Italia y Reino Unido)*. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, p. 6.

<sup>322</sup> Gli scopi della Direttiva sono enunciati dal Considerando 40 della Direttiva 2005/36.

<sup>323</sup> Come definito in Condinanzi, M., LANG, A., & NASCIMBENE, B. (2006), *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone* (II ed.). Milano: Giuffrè, p. 692.

*di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali*<sup>324</sup>.

Dalla sua competenza erano escluse quelle professioni regolamentate per le quali fossero già in vigore altre disposizioni specifiche, stabilite in uno strumento legislativo separato di diritto europeo, sia per la libera prestazione dei servizi, sia per la libertà di stabilimento<sup>325</sup>. Era questo il caso delle Direttive specifiche per la gente di mare e i marittimi, i revisori legali dei conti aziendali, gli intermediari assicurativi, i controllori del traffico aereo e altre professioni nel settore dei trasporti, e le professioni legate alle attività che comportavano prodotti tossici.

Per quanto riguarda gli avvocati, va sottolineato che, sebbene questi professionisti beneficiassero di altre due Direttive specifiche (la Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati<sup>326</sup> e la Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio, volto a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica), a differenza dei casi precedenti, il riconoscimento di tale qualifica professionale o del suo esercizio rientrava nell'ambito di applicazione della Direttiva 2005/36.

---

<sup>324</sup> Ovvero in lingua spagnola: "aquellas actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o alguna de las modalidades de ejercicio se subordinen directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas calificaciones profesionales"[ Art. 3 1° a) della Direttiva 2005/36/CE].

<sup>325</sup> Disposto dell'art. 2. 3° della Direttiva 2005/36.

<sup>326</sup> La Direttiva 77/249/CEE è stata recepita in Italia con Legge 9 febbraio 1982, n. 31, Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee (GU n.42 del 12-02-1982).

L'art. 1 della Direttiva precisa che essa si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali.

Dunque, in merito all'ambito territoriale possiamo affermare che la Direttiva in questione è stata emanata per essere applicata a tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, nonché ai cittadini dell'Islanda, Norvegia e Liechtenstein, i quali insieme agli altri appartengono allo SEE e a quelli della Svizzera, in virtù di accordo bilaterale del 1999 tra questo Paese e l'Unione europea in merito alla libera circolazione delle persone.

La condizione affinché si verificasse l'opportunità di applicare la disciplina contenuta nella Direttiva del 2005, come abbiamo già detto, era quella che i cittadini dei Paesi europei sopra indicati manifestassero l'intenzione di esercitare una "professione regolamentata" in uno Stato membro diverso da quello nel quale avevano conseguito le proprie qualifiche.

Ciò implica che il riconoscimento di un titolo professionale di cittadino di uno Stato membro ottenuto in uno Stato terzo, cioè non europeo, viene escluso dal campo di applicazione della Direttiva dovendosi applicare in tal caso la normativa interna dello Stato membro in cui la domanda è stata trattata per la prima volta<sup>327</sup>. La Direttiva, in questi casi specifici, è applicabile solo, quando un secondo riconoscimento è richiesto in un altro Stato membro, cioè quando un cittadino di uno Stato membro ha ottenuto in uno Stato membro (secondo la sua normativa interna) un primo riconoscimento della qualifica professionale conseguita in un Paese terzo e

---

<sup>327</sup> Art. 2 2° della Direttiva 2005/36.

successivamente, lo stesso professionista cerca un secondo riconoscimento in un altro Stato.

D'altra parte, la Direttiva ha lasciato aperta la possibilità agli Stati membri di riconoscere, conformemente alle loro norme nazionali, i diplomi, i certificati e gli altri titoli che certificano una qualifica professionale di cittadini di Paesi terzi conseguita al di fuori dell'UE, a condizione che fossero rispettati i requisiti minimi di formazione richiesti per determinate professioni, alle quali abbiamo accennato sopra<sup>328</sup>. A queste materie si applicavano *mutatis mutandis*, le stesse considerazioni, che abbiamo poc'anzi delineato, in relazione ai cittadini dell'UE che hanno conseguito un titolo in uno Stato terzo (primo riconoscimento). L'estensione di questa possibilità di riconoscimento ai cittadini di Stati terzi consentirà l'esercizio di una professione regolamentata nel territorio di uno Stato membro anche ai familiari di un cittadino dei Paesi, sopra elencati, destinatari della Direttiva, elencati, che siano residenti di lungo periodo<sup>329</sup>, rifugiati<sup>330</sup> o possessori di un titolo di studio di grado superiore, che abbiano ricevuto un'offerta di lavoro per attività svolta come lavoratore dipendente<sup>331</sup> (titolari di Carta Blu UE e ricercatori scientifici cittadini di Stati terzi<sup>332</sup>).

---

<sup>328</sup> Disposto del Considerando 10 della Direttiva 2005/36.

<sup>329</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (*GU* L 16 del 23-01-2004).

<sup>330</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (*GU* L 304 del 30-09-2004).

<sup>331</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (*GU* L 155 del 18-06-2009).

<sup>332</sup> MORENO CORDERO, G. (2021), “La nacionalidad y el ejercicio de una profesión regulada en la Unión Europea”, M. Moya Escudero (Dir.), *Movilidad internacional de personas y nacionalidad*, Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 305.

## **B) I regimi di riconoscimento delle qualifiche professionali per stabilirsi in un altro Stato membro**

In merito al diritto di stabilimento<sup>333</sup>, ovvero al diritto riconosciuto dalla normativa comunitaria al professionista che intende stabilirsi in modo definitivo nello Stato ospitante, la disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali riprendeva una situazione parzialmente consolidata nel diritto comunitario precedente, secondo la quale, i regimi che regolavano i “riconoscimenti professionali” erano di tre *species*:

a) regime generale di riconoscimento di titoli di formazione;

b) regime di riconoscimento basato sull’esperienza professionale;

c) regime di riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione o sistema a riconoscimento automatico.

Nei capoversi che seguono tratteremo in maniera analitica le singole tipologie.

### **a) Il regime generale di riconoscimento di titoli di formazione**

Il regime generale di riconoscimento è disciplinato nel Capo I del Titolo III della Direttiva ed è denominato “*Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione*”. Esso si basa sul principio di mutua fiducia tra gli Stati membri, che rende possibile il mutuo riconoscimento. In tale regime che trae origine dal cosiddetto principio del riconoscimento del Paese di origine, uno Stato membro non può

---

<sup>333</sup> Titolo III Direttiva 2005/36.

rifiutare l'accesso a una professione regolamentata a un professionista proveniente da un altro Stato membro che sia in possesso dei requisiti richiesti dal Paese di provenienza per l'esercizio di detta professione<sup>334</sup>.

Questo primo regime trova applicazione per tutte le professioni regolamentate che non siano già coperte dai Capi II e III del Titolo dedicato alla libertà di stabilimento<sup>335</sup> e in tutti i casi in cui i richiedenti, per ragioni di tipo eccezionali, che siano connotati da condizioni di specificità, non sono in grado di soddisfare i requisiti previsti nei suddetti Capi della Direttiva.

Il professionista che intende godere di tale regime del riconoscimento deve innanzitutto essere pienamente qualificato per l'esercizio della professione nello Stato membro di origine.

Qualora, invece, nello Stato di provenienza del cittadino dell'Unione la professione è regolamentata, mentre non lo è nello Stato ospitante, non trova applicazione la Direttiva, per cui il soggetto potrà esercitare nello Stato ospitante e non ha alcuna necessità di dover chiedere il riconoscimento della qualifica professionale.

Con l'art. 11 della Direttiva vengono identificati diversi "livelli di qualifica" in base ai quali sono raggruppate le qualifiche professionali e viene stabilito una sorta di confronto tra i percorsi formativi e professionali previsti nello Stato ospitante e in quello di appartenenza.

---

<sup>334</sup> Artt. 10, 11 e 12 Direttiva 2005/36

<sup>335</sup> Titolo III Direttiva 2005/36.

Tale inquadramento delle qualifiche si basa su cinque livelli. Al primo livello, corrispondente alla lettera a) dell'art. 11, troviamo l'“*attestato di competenza*”, il quale viene rilasciato da un'Autorità competente dello Stato membro d'origine e corrisponde ad una formazione generale del livello di insegnamento primario o secondario. Un attestato di questo livello certifica che il suo titolare possiede conoscenze generali, ovvero un'esperienza professionale di tre anni consecutivi in uno Stato membro, o a tempo parziale per un periodo equivalente nei precedenti dieci anni.

Altro livello di qualifica, delineato in lettera b) del medesimo articolo, riguarda il “*certificato attestante il compimento di un ciclo di studi secondari*”; esso può corrispondere ad una formazione generale completata da un ciclo di studi e/o da un tirocinio oppure da una formazione tecnica o professionale completata da un ciclo di studi e/o da un tirocinio.

Le successive tre lettere dell'art. 11 presentano i tre differenti tipi di diploma perseguibili, mostrando in modo inequivocabile come la qualifica professionale di un soggetto sia strettamente correlata alla formazione ricevuta, la quale dipende sia dal livello che dalla durata dei percorsi formativi istruttivi. La lettera c) determina una formazione del livello d'insegnamento post-secondario, della durata di almeno un anno o di una durata equivalente a tempo parziale oppure una formazione di livello professionale comparabile in termini di responsabilità e funzioni. Nella successiva lettera d) viene sancito un diploma che attesta un livello di formazione di insegnamento superiore o insegnamento universitario che abbia una durata minima di un triennio e in ogni caso non superiore ai quattro anni. La lettera e) invece disciplina un diploma che sancisce una formazione superiore corrispondente ad un livello d'insegnamento superiore o universitario che preveda una durata minima di quattro anni.

I contenuti dell'art. 12 intervengono a completamento della struttura a livelli descritta precedentemente. Con essi, infatti, viene sancito che l'Autorità competente dello Stato membro, abbia il potere di assimilare a un titolo di formazione, descritto all'art. 11, ogni altro titolo riconosciuto dallo Stato membro di livello equivalente. È altresì contemplata l'ipotesi di assimilazione ad un titolo di formazione di “*ogni qualifica professionale che, pur non rispondendo ai requisiti delle norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro di origine per l'accesso a una professione o il suo esercizio, conferisce al suo titolare diritti acquisiti in virtù di tali disposizioni*”<sup>336,337</sup>.

Questo tipo di assimilazione è previsto, in particolare, quando il soggetto ha già seguito una precedente formazione che non risponda ai requisiti della nuova qualifica e, beneficiando dei diritti acquisiti in forza delle disposizioni nazionali, gode dapprima dell'elevazione del livello di formazione operata da parte dello Stato membro d'origine e conseguentemente, in applicazione dell'art. 13 della Direttiva, della assimilazione presa in considerazione da parte dello Stato membro ospitante. Lo stesso articolo sancisce che l'Autorità competente dello Stato membro ospitante non può negare al professionista di un altro Stato membro il riconoscimento della propria qualifica se quest'ultima è classificata come almeno *equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto dallo Stato ospitante*”<sup>338,339</sup>.

---

<sup>336</sup> Art. 2. 2° Direttiva 2005/36.

<sup>337</sup> In lingua spagnola: “*cualquier cualificación profesional que, sin cumplir los requisitos de la legislación legislativa, reglamentaria o administrativa del Estado miembro de origen para el acceso a una profesión o su ejercicio, otorgue a su titular derechos adquiridos en virtud de estas disposiciones*”.

<sup>338</sup> La Direttiva 2005/36 in questo caso riprende il meccanismo delle Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE richiamandolo espressamente nel Considerando 14.

<sup>339</sup> In spagnolo: “*al menos equivalente al nivel inmediatamente anterior al exigido por el Estado anfitrión*”.

Al paragrafo 3 dell'articolo di riferimento, dedicato alle “*Condizioni di riconoscimento*”, ovvero, “*Condiciones de reconocimiento*” viene contemplata la possibilità di applicare una deroga rispetto ai due precedenti paragrafi. Secondo questa deroga, lo Stato membro può autorizzare l'accesso ad una professione nel caso in cui esso sia subordinato al possesso di un titolo di formazione che “*attesta il compimento di una formazione a livello di insegnamento superiore o universitario di una durata pari a quattro anni*”, e se il richiedente possiede un diploma<sup>340</sup>.

## **b) Il regime di riconoscimento basato sull'esperienza professionale**

Un secondo regime di riconoscimento è quello disciplinato dal Capo II del Titolo III della Direttiva basato sull'esperienza professionale<sup>341</sup>.

Si tratta di un regime specifico, riservato alle attività del settore artigianale, commerciale o industriale che prevede che per l'accesso a una delle attività elencate all'allegato IV della Direttiva, lo Stato membro riconosca come prova delle conoscenze e competenze necessarie per l'esercizio della professione il fatto di aver acquisito l'esperienza lavorativa in un altro Stato membro. I requisiti relativi al livello di istruzione-formazione e alla durata di essa, nonché quelli relativi alla durata e al livello specifico della esperienza acquisita sul campo professionale sono soggetti a mutamento a seconda dell'attività presa in considerazione. L'esperienza professionale, infatti, viene definita dalla Direttiva in base a seguenti criteri:

- in base alla natura dell'esperienza lavorativa si distinguono i diversi casi di lavoro autonomo, lavoro subordinato o lavoro in qualità di dirigente;

---

<sup>340</sup> In spagnolo: “*certifica la realización de una formación de nivel superior o universitario de una duración de cuatro años*”.

<sup>341</sup> Artt. 16-20 Direttiva 2005/36.

- in base alla durata dell'esperienza di lavoro si può riferire invece sul numero di anni di esercizio, sulla data in cui è terminata l'esperienza e sulla durata di formazione precedente.

Gli artt. 17, 18 e 19 della Direttiva distinguono i vari livelli delle attività professionali.

Per le attività artigianali sono previsti livelli diversi per il riconoscimento automatico della professione; tali livelli risultano classificati a seconda della durata dell'esperienza di lavoro: in tal senso viene ritenuta massima esperienza professionale quella di almeno sei anni e si prende in considerazione anche quella minima di tre anni. In particolare viene prescritto che l'attività svolta in qualità di lavoratore autonomo o dirigente d'azienda debba essere stata esercitata per sei anni consecutivi (e non deve essere cessata da più di dieci anni alla data di presentazione della domanda)<sup>342</sup> o per tre anni consecutivi qualora il lavoratore provi con certificato di aver ricevuto una formazione professionale di almeno un triennio<sup>343</sup> o per quattro anni se la formazione è durata solo due anni<sup>344</sup> o per tre anni consecutivi qualora il lavoratore abbia avuto un rapporto di lavoro pregresso come subordinato per almeno cinque anni<sup>345</sup> (e non deve essere cessata da più di dieci anni) o ancora per cinque anni consecutivi in funzioni direttive, di cui almeno tre con mansioni tecniche implicanti responsabilità contestualmente a certificata formazione di almeno un triennio<sup>346</sup>.

---

<sup>342</sup> Art. 17 1° a) Direttiva 2005/36.

<sup>343</sup> Art. 17 1° b) Direttiva 2005/36.

<sup>344</sup> Art. 17 1° c) Direttiva 2005/36.

<sup>345</sup> Art. 17 1° d) Direttiva 2005/36.

<sup>346</sup> Art. 17. 1° e) Direttiva 2005/36.

Il riconoscimento delle qualifiche concernenti le attività industriali è disciplinato dall'art. 18 della Direttiva e rimanda all'elenco II dell'allegato IV di essa. In esso possiamo cogliere uguaglianza, quanto a durata dell'esperienza professionale e della formazione con i casi riferiti alle attività artigianali sopra delineati. L'unica distinzione concerne nell'inserimento, nel testo dell'articolo, della lettera f), il cui contenuto prescrive che l'attività professionale deve essere stata precedentemente esercitata per sei anni consecutivi come lavoratore dipendente nel caso in cui il lavoratore abbia acquisito un certificato di formazione professionale almeno biennale.

Del riconoscimento delle attività commerciali si occupa invece l'art. 19 della Direttiva rimandando all'elenco III dell'allegato IV. In tali casi osserviamo che sia i requisiti temporali indicativi della durata dell'esperienza di lavoro che quelli della formazione professionale risultano minori: il riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale è automatico se l'attività è stata esercitata come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda per tre anni consecutivi<sup>347</sup> e non cessata da più di dieci anni, oppure per due anni consecutivi successivamente all'acquisizione di un certificato di formazione professionale<sup>348</sup> o per due anni consecutivi se preceduti da un rapporto di lavoro come subordinato per almeno un triennio ed esercitato nell'ultimo decennio<sup>349</sup>. Nel caso in cui l'attività sia stata svolta, esclusivamente, in qualità di lavoratore subordinato, il periodo minimo richiesto è di un triennio congiuntamente al possesso di certificato di formazione professionale<sup>350</sup>.

---

<sup>347</sup> Art. 19.1° a) Direttiva 2005/36.

<sup>348</sup> Art. 19 1° b) Direttiva 2005/36.

<sup>349</sup> Art. 19 1° c) Direttiva 2005/36.

<sup>350</sup> Art. 19 1° d) Direttiva 2005/36.

### **c) Il regime di riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione o sistema a riconoscimento automatico**

Il terzo regime del riconoscimento, denominato “Riconoscimento automatico” previsto dal legislatore comunitario solo per specifiche professioni settoriali è disciplinato dal Capo III “*Riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione*”, costituito dalle singole sezioni, nelle quali vengono analizzate le distinte attività settoriali<sup>351</sup>. In questo Capo sono trattate le professioni i cui requisiti minimi di formazione sono stati appositamente armonizzati a livello comunitario, ovvero la professione di medico con formazione di base e specialista, d’infermiere responsabile dell’assistenza generale, di dentista di base e specialista, di veterinario, di ostetrica, di farmacista e di architetto.

Con l’art. 21 della Direttiva vengono fissate le “*condizioni minime di formazione*” ai fini del riconoscimento per ciascuna delle professioni citate. Accertate queste condizioni, con l’accesso all’esercizio dell’attività professionale nello Stato ospitante, vengono attribuiti al titolare gli effetti propri dei possessori dei titoli di formazione rilasciati nello stesso Stato per la medesima professione.

Le specifiche condizioni possono riguardare sia una durata minima di studi, sia una durata minima di specializzazione o tirocinio, quindi formazione pratica, congiuntamente a quella teorica.

I titoli di formazione, elencati nell’allegato V della Direttiva assolvono alla funzione di garantire che l’interessato abbia acquisito le conoscenze e le competenze professionali fondamentali che gli permettano di poter esercitare la sua professione in

---

<sup>351</sup> In spagnolo: “*Reconocimiento basado en la coordinación de condiciones mínimas de formación*”.

tutto l'ambito dell'Unione Europea senza far venire meno le garanzie e i diritti costituzionali di cui godono i fruitori di tali servizi essenziali.

Ovviamente le conoscenze delle quali parliamo sono strettamente correlate alla professione, così come il numero di anni di esercizio, la durata del percorso di istruzione e formativo *etc.*

Così, ad esempio per l'esercizio dell'attività di infermiere è richiesta una formazione minima di un triennio di studio equivalente a 4600 ore di insegnamenti teorici e clinici<sup>352</sup>.

Per esercitare la professione di farmacista è necessario un bagaglio di conoscenze e competenze sulla tecnologia farmaceutica oltre che del metabolismo che possono essere apportate da un corso di studi universitario di almeno quattro anni, seguito da un tirocinio di sei mesi<sup>353</sup>.

Per esercitare la professione di odontoiatra è previsto un ciclo di studi almeno quinquennale a tempo pieno e così via<sup>354,355</sup>.

È previsto inoltre, dall'art. 58.2°, che al fine di adeguare al progresso scientifico e tecnico le conoscenze e le competenze necessarie per poter espletare le professioni descritte, queste ultime siano suscettibili di modifiche da parte della

---

<sup>352</sup> Sez. 3, artt. 31-33 Direttiva 2005/36.

<sup>353</sup> Sez. 7, artt. 44-45 Direttiva 2005/36.

<sup>354</sup> Sez. 4, artt. 34-37 Direttiva 2005/36.

<sup>355</sup> La Sezione 2 disciplina l'attività di medico, artt. 24- 30; la Sezione 5 disciplina la professione di veterinario, artt. 38-39; la Sezione 6 disciplina la professione di ostetrica, artt. 40-43; la Sezione 8 disciplina la professione di architetto, artt. 46-49.

Commissione coadiuvata in questa attività da un comitato specifico. Le modifiche conseguenti a tale aggiornamento non possono consistere però in variazioni ai principi legislativi in merito a formazione propri del regime delle professioni o a condizioni di accesso all'esercizio della professione<sup>356</sup>.

### **C) La procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali**

Esposti i diversi regimi del riconoscimento delle qualifiche professionali, disciplinati dalla Direttiva 2005/36, poniamo ora l'attenzione sulla disciplina prevista dalla stessa in merito alla procedura del riconoscimento.

La domanda per il riconoscimento della qualifica professionale deve essere presentata dal professionista interessato alla mobilità all'Autorità competente dello Stato membro ospitante. Essa deve essere corredata da un certificato dell'Autorità competente dello Stato membro d'origine che accerti l'idoneità del titolo di formazione e la conformità ai requisiti previsti dalla Direttiva per rientrare nel regime del riconoscimento.

L'organo competente che riceve la domanda non ha la facoltà di sindacare o condurre osservazioni in merito al percorso formativo, ma ha il solo dovere di verificare che il titolo di formazione sia contenuto nell'elenco dei titoli incluso

---

<sup>356</sup> I titoli di formazione che permettono ai titolari di esercitare nell'ambito della Spazio economico europeo sono inclusi nell'allegato V. Detta formazione deve essere iniziata dopo la data di riferimento indicata dall'allegato V della Direttiva 2005/36/CE. Con Regolamento UE n. 213/2011 della Commissione, del 3 marzo 2011, recante modifica degli allegati II e V della Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (*GU* L 59 del 04-03-2011) sono state introdotte la specializzazione di oncologia medica e quella di genetica medica. I titolari di queste specializzazioni, pertanto, dal mese di marzo 2011 possono godere del riconoscimento automatico se provano di avere un periodo di formazione di almeno cinque anni per oncologia e quattro anni per genetica medica. I medici che hanno intrapreso la specializzazione precedentemente all'entrata in vigore del regolamento del 2011 possono beneficiare del regime suddetto solo se hanno maturato il diritto acquisito che scaturisce nell'aver svolto tre annualità di attività professionale a tempo pieno nell'ultimo quinquennio.

nell'Allegato V della Direttiva. Essa deve altresì controllare che il titolo professionale comprenda anche il certificato dell'Autorità nazionale competente che attesti la conformità della formazione ai requisiti minimi fissati dalla Direttiva, nel caso in cui la formazione sia stata di durata di quattro anni, nonché il certificato di compiuta pratica professionale di almeno tre anni nell'ultimo quinquennio<sup>357</sup>.

Le disposizioni sui diritti acquisiti, di cui all'art. 23 della Direttiva, pur prescrivendo che l'esperienza professionale sia continuativa, ritengono comunque ammissibili, se valutate dalle Autorità competenti, quelle dovute a maternità, malattia e servizio militare.

#### **D) Il regime del riconoscimento della qualifica professionale per la libera prestazione dei servizi**

La Direttiva 2005/36 istituisce due diversi sistemi di riconoscimento in base alle seguenti circostanze di esercizio della professione: in regime di libera prestazione di servizi o in regime di stabilimento nello Stato membro ospitante.

Dell'espressione libera prestazione dei servizi non è nota una definizione normativa diretta, ma quella che, di essa, si ricava è la nozione, in via residuale, rispetto alla libertà di stabilimento che emerge dalle sentenze della Corte di Giustizia, e che abbiamo illustrato nel primo capitolo. Così, se la nozione di stabilimento implica per il professionista la partecipazione permanente del soggetto alla vita

---

<sup>357</sup> La Commissione Europea ha ritenuto che l'esperienza professionale debba considerarsi valida se è stata effettuata a tempo pieno. In subordine per scongiurare che il livello e la qualità di tale esperienza formativa non risultino inferiori rispetto a quelle garantite dal lavoro a tempo pieno, pur consentendo l'accettazione di una pratica professionale part-time ha precisato che l'efficacia dell'esperienza professionale risulta penalizzata se il part-time è di durata inferiore alla metà della settimana lavorativa completa. Qualora il professionista non sia in grado di dimostrare l'esperienza richiesta non potrà godere del regime del riconoscimento automatico e il riconoscimento della qualifica avverrà in base al sistema generale [Art. 22 a) della Direttiva].

economica di uno Stato membro ospitante, la prestazione di servizi si caratterizza per la temporaneità e l'occasionalità della prestazione<sup>358</sup>.

L'art. 5 della Direttiva 2005/36 prescrive che il cittadino europeo può prestare liberamente i propri servizi<sup>359</sup> in uno Stato membro diverso da quello nel quale ha conseguito la propria qualifica professionale senza dover chiedere il riconoscimento di essa, se rende questi servizi in modo temporaneo e occasionale<sup>360</sup>.

Le condizioni affinché ciò possa garantirsi sono o che il soggetto sia legalmente stabilito nello Stato membro ospitante o che trattandosi di spostamento del prestatore in modo temporaneo e occasionale, quest'ultimo certifichi di aver esercitato la professione nello Stato membro di stabilimento per almeno un biennio nel corso dei dieci anni precedenti la prestazione di servizi che ha intenzione di svolgere<sup>361</sup>.

Quest'ultima condizione deve sussistere qualora la professione in questione, per la quale è richiesto l'esercizio in via temporanea e occasionale, sia una professione non regolamentata nel Paese di provenienza. Qualora si tratti di professione o formazione regolamentata, invece, non è necessario certificare i due anni di pratica.

---

<sup>358</sup> MASTROIANNI, R. (2007), "La libertà di prestazione dei servizi...", *loc.cit.*, *en op.cit.*, pp. 1-24.

<sup>359</sup> Art. 5.1° Direttiva 2005/36.

<sup>360</sup> Art. 5.2° Direttiva 2005/36.

<sup>361</sup> Gli attestati di competenza o e i titoli di formazione sono validi se attestano un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto dallo Stato membro ospitante e devono essere rilasciati dall'Autorità competente dello Stato di provenienza.

Tutte le norme deontologiche vigenti per la professione per la quale è richiesto l'esercizio in via temporanea e occasionale nel Paese ospitante devono essere rispettate. È sancito, infatti, che in caso di spostamento *“il prestatore è soggetto a norme professionali, di carattere professionale, legale o amministrativo direttamente connesse alle qualifiche professionali [...] nonché alle disposizioni disciplinari direttamente applicabili nello Stato membro ospitante ai professionisti che ivi esercitano la stessa professione”*<sup>362,363</sup>.

Dall'analisi dell'art. 7 della Direttiva possiamo estrarre gli adempimenti cui deve assolvere il professionista in occasione della prima prestazione di servizi. Si ricava quindi che gli Stati membri ospitanti possono esigere, in occasione della prima prestazione che l'interessato presenti all'Autorità competente una *“dichiarazione scritta, contenente informazioni sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale”*, da rinnovare annualmente<sup>364</sup>.

La dichiarazione preventiva per l'esercizio della prestazione temporanea e occasionale di servizi deve precisare se si tratta di prima prestazione o se si tratta di un rinnovo annuale. Essa può essere fornita con qualsiasi mezzo idoneo di comunicazione e deve riportare: cognome, nome, recapito, nazionalità, professione per la quale si sono ottenute le qualifiche nello Stato membro in cui si è legalmente stabiliti e professione che si intende esercitare nello Stato ospitante.

---

<sup>362</sup> Si tratta della definizione della professione, dell'uso dei titoli e gravi errori professionali connessi direttamente e specificamente alla tutela e sicurezza dei consumatori.

<sup>363</sup> Art. 5.3° Direttiva 2005/36. In lingua spagnola: *“el prestador estará sujeto a las normas profesionales, profesionales, jurídicas o administrativas directamente relacionadas con las cualificaciones profesionales [...]» así como a las disposiciones disciplinarias directamente aplicables en el Estado miembro de acogida a los profesionales que ejerzan la misma profesión en él”*.

<sup>364</sup> In spagnolo: *“declaración escrita, que contenga información sobre la cobertura del seguro o medios similares de protección personal o colectiva de la responsabilidad profesional”*.

L'art. 7.2° stabilisce che in occasione della prima prestazione la dichiarazione deve essere corredata da:

- un certificato o copia di un documento che attesti la nazionalità del prestatore;
- documento comprovante che si è legalmente stabiliti in uno Stato membro e che non si è soggetti ad alcun divieto, neppure temporaneo di esercizio;
- documento che comprovi il possesso della qualifica professionale;
- eventuale copertura assicurativa per le responsabilità civili professionali;
- documento comprovante che non si è mai stati oggetto di condanne penali, se si esercita una professione nel campo della sicurezza (ad es. agente di sicurezza), sempre che lo Stato membro ospitante lo richieda anche ai propri cittadini;
- documento comprovante che si è esercitata la professione per almeno due anni negli ultimi dieci se la professione non è regolamentata nello Stato membro in cui si è legalmente stabiliti<sup>365</sup>.

È altresì necessario, ai sensi dell'art. 6.1° b), che il prestatore prima dell'esecuzione o, in caso di urgenza, immediatamente dopo, informi della sua prestazione, l'ente di previdenza obbligatoria competente per la professione esercitata, mediante idonea comunicazione effettuata con qualsiasi mezzo. Tale

---

<sup>365</sup> L'Autorità competente dello Stato membro ospitante non può esigere che le si consegnino i documenti originali, ma può richiedere copie certificate conformi dei documenti essenziali (*ad. ex.* di un documento certificante le qualifiche professionali). Tale Autorità può, inoltre, chiedere la traduzione dei documenti qualora fosse necessario per portare a termine la procedura.

prescrizione segue la disposizione dell'esonero dell'iscrizione ad un ente di previdenza sociale di diritto pubblico.

Viene altresì specificato che all'atto della prima prestazione di servizi, nel caso di professioni regolamentate che non beneficino del riconoscimento automatico, ma che hanno ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, lo Stato membro, possa effettuare preventivamente una verifica delle qualifiche professionali del prestatore<sup>366</sup>.

In merito ai tempi di esplicazione di tale procedura riferisce l'art. 7.4°, precisando che *“entro un mese, dalla ricezione della dichiarazione e dei documenti, l'Autorità competente si impegna ad informare il prestatore della sua decisione di non verificare le sue qualifiche o del risultato del controllo”*<sup>367</sup>.

Eventuale ritardo dell'Autorità competente dovuto a difficoltà accorse successivamente, deve essere comunicato dalla stessa con dovuta motivazione, entro il primo mese, manifestando l'impegno a prendere una decisione definitiva entro il secondo mese dal ricevimento della documentazione completa.

Qualora all'esito del controllo, vengano riscontrate differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta nello Stato ospitante, tali da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità, quest'ultimo è tenuto ad offrire al prestatore la possibilità di dimostrare le proprie conoscenze o competenze mancanti, mediante una prova attitudinale.

---

<sup>366</sup> Solo se ha come finalità quella di evitare danni gravi alla salute e alla sicurezza del fruitore del servizio.

<sup>367</sup> In spagnolo: *“en el plazo de un mes a partir de la recepción de la declaración y de los documentos, la autoridad competente se compromete a informar al prestador de su decisión de no verificar sus cualificaciones o del resultado del control”*.

Di regola, presentata la dichiarazione, è possibile esercitare la professione nel territorio dello Stato ospitante immediatamente senza dover attendere che l'Autorità dello Stato ospitante rilasci il proprio consenso. L'eccezione a tale regola consiste nelle ipotesi di professioni regolamentate particolarmente sensibili, che hanno implicazioni sulla salute e sulla sicurezza pubblica.

In tali ipotesi l'Autorità competente dello Stato ospitante può decidere di effettuare un controllo della qualifica che genera ritardo. Se vengono riscontrate differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta dalle norme nazionali, può essere richiesto il superamento di una prova attitudinale di breve durata, con oneri a carico dell'interessato. La Direttiva precisa che, in tali casi, la prestazione di servizi deve poter essere effettuata entro un mese dalla decisione dell'organo competente, qualora vi sia il benessere, anche a seguito di superamento della prova attitudinale.

Alcuni degli adempimenti previsti per i professionisti stabiliti sul territorio di uno Stato non sono richiesti, da parte dello Stato membro ospitante, al prestatore di servizi temporanei e occasionali. In effetti l'art. 6 della Direttiva, riservato alle esenzioni delle quali godono i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro, stabilisce che tali lavoratori sono dispensati da:

- autorizzazione e iscrizione o affiliazione a un organismo professionale; salvo eventuale possibile iscrizione temporanea o proforma, a cura delle Autorità competenti dello Stato ospitante che non ritardi né complichino la prestazione;

- iscrizione a un organismo previdenziale; è sufficiente, infatti, segnalare a tale organismo la prestazione anticipatamente o, in caso di emergenza, successivamente.

## E) Cooperazione amministrativa

Uno dei pilastri sui quali la Direttiva del 2005/36 si basa per facilitare il riconoscimento delle qualifiche professionali è quello della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri dell'Unione Europea, tema al quale è dedicato il titolo V della Direttiva, composto dagli artt. 56, 57, 58 e 59 e denominato “*Cooperazione amministrativa e competenze esecutive*”<sup>368</sup>.

Con esso viene fissata inizialmente la disciplina riguardante l'Autorità competente presso ciascuno Stato membro per l'espletamento della procedura in questione. Nello Stato membro d'origine e in quello ospitante, tali organi hanno il dovere di collaborare strettamente e di assistersi reciprocamente per agevolare l'applicazione della Direttiva, adempiendo tra l'altro, all'obbligo di garantire la riservatezza delle informazioni<sup>369</sup> che raccolgono e che si scambiano<sup>370</sup>.

Le notizie che l'Autorità dello Stato d'origine trasmette all'Autorità dello Stato ospitante riguardano quei fatti e quelle circostanze specifiche gravi che potrebbero avere rilievo nell'esercizio delle attività professionali. Ci riferiamo in particolare alle eventuali azioni disciplinari o sanzioni penali disposte e adottate.

Gli adempimenti principali, al quale le suddette Autorità in ciascuno Stato membro d'origine sono tenute, riguardano il dovere di esaminare la veridicità dei

---

<sup>368</sup> In spagnolo: “*Cooperación administrativa y poderes ejecutivos*”.

<sup>369</sup> A tal proposito la Direttiva pone originariamente il rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali di cui alla Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU n. L 281 del 23-11-1995).

<sup>370</sup> Art. 56 Direttiva 2005/36.

fatti, nonché quello di decidere sulla natura e sulla portata delle indagini da svolgere e comunicare i risultati di queste indagini allo Stato membro ospitante.

Il testo legislativo in esame presenta disposizioni affinché ciascuno Stato membro nella sua condizione di Stato di origine o Stato di accoglienza provveda ad adeguarsi per garantire stretta collaborazione e assistenza reciproca con l'altro Stato coinvolto nella mobilità del professionista.

Ad ogni Paese è stato imposto, l'obbligo di designare le Autorità e un coordinatore dell'attività delle Autorità medesime. La funzione di tali soggetti consiste principalmente nel promuovere un'applicazione uniforme della Direttiva, attraverso la raccolta di ogni informazione utile per l'applicazione della disciplina concernente le condizioni d'accesso alle professioni regolamentate negli Stati membri. Si tratta, nella fattispecie, delle attività di rilascio e ricezione dei titoli di formazione e di ogni altro documento che possa corredare ciascuna domanda di riconoscimento, dell'esame della stessa e della trasmissione immediata delle informazioni e dell'esito delle valutazioni agli Stati membri interessati e alla Commissione.

Oltre alla nomina di un coordinatore, l'art. 57 sancisce che ogni Stato membro designi un proprio punto di contatto, i cui compiti fondamentali sono quello di fornire ai cittadini e ai punti di contatto degli altri Stati membri ogni informazione idonea al riconoscimento delle qualifiche professionali e quello di assistere i cittadini nell'ottenimento dei diritti conferiti dal sistema di riconoscimento, adoperandosi a cooperare con altri punti di contatto e con le competenti Autorità degli Stati membri.

Infine, l'art. 58 della Direttiva istituisce un Comitato per il riconoscimento delle qualifiche professionali, chiamato più semplicemente Comitato, che coadiuvi le

attività della Commissione. Questo organismo è costituito dai rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione. Per la sua disciplina e per lo svolgimento delle sue funzioni adotta un proprio regolamento interno.

La Commissione, ai sensi dell'art. 59 della Direttiva in esame, assolve al compito di assicurare lo svolgimento adeguato di consultazioni, con esperti dei gruppi professionali interessati, e all'impegno di fornire una relazione motivata al comitato in riferimento alle consultazioni.

Questa cooperazione amministrativa procedurale è l'elemento fondamentale dell'organizzazione amministrativa del sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali nell'UE, come sottolinea López de Castro, che è integrato da altre misure di collaborazione amministrativa e assistenza ai cittadini, basate sul principio di leale cooperazione tra gli Stati membri e per garantire l'efficacia del diritto europeo.

In questo modo, l'organizzazione amministrativa del sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali manifesta diverse prospettive dell'Unione amministrativa europea: principalmente, come amministrazione esecutiva del riconoscimento reciproco, basata su procedure composite transfrontaliere, che richiedono una cooperazione orizzontale e lo scambio di informazioni come base per l'attuazione della Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali; inoltre, come amministrazione di assistenza ai cittadini per raggiungere l'efficacia delle

libertà europee; e, con elementi di cooperazione verticale tra le Autorità amministrative degli Stati membri e con la Commissione europea<sup>371</sup>.

L'iniziativa che prende il nome di ENIC-NARIC rappresenta un tentativo di aggregazione dei maggiori progetti a livello europeo per un migliore riconoscimento delle qualifiche di studio e lavoro nei diversi paesi dell'UE. Nasce da una collaborazione tra la Commissione Europea, il Consiglio d'Europa e l'UNESCO, le tre principali entità che nel nostro continente si occupano di promuovere standard elevati nel settore dell'educazione e degli incentivi all'occupazione. Tra gli scopi principali della rete vi è quello di fornire informazioni aggiornate e condivise tra le diverse organizzazioni nazionali appartenenti ai diversi Stati membri, oltre ad aiutare i singoli individui e gli altri enti nella ricerca di soluzioni ai problemi inerenti alla mobilità professionale e accademica.

## **F) Conoscenze linguistiche**

A prescindere dalla specifica professione regolamentata, l'*iter* della pratica del riconoscimento si svolge nella lingua dello Stato ospitante ed è previsto che l'eventuale misura compensativa disposta dall'Autorità, sia nel caso di prova attitudinale, sia nel caso di tirocinio di adattamento debba avvenire nella lingua di tale Stato.

In merito alle conoscenze linguistiche l'art. 53 della Direttiva 2005/36, sancisce che i beneficiari del riconoscimento devono avere la conoscenza linguistica necessaria all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante.

---

<sup>371</sup> LÓPEZ DE CASTRO, L. (2020), "Reconocimiento mutuo de cualificaciones...", *loc. cit.*, p. 96.

### **III. LA NECESSITÀ DI UN ALTRO INTERVENTO LEGISLATIVO IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI: LA DIRETTIVA 2013/55/UE E LE MODIFICHE DA ESSA APPORTATE**

#### **1. Introduzione**

Come abbiamo esposto precedentemente la Direttiva 2005/36 era stata emanata con l'obiettivo di razionalizzare e riorganizzare l'intera materia delle professioni. La stessa infatti aveva consolidato in un unico testo tutte le quindici Direttive che vigevano in precedenza e conteneva disposizioni che miravano a favorire una più alta e più agevole circolazione dei professionisti nell'ambito dello Spazio europeo.

In realtà nonostante le buone intenzioni del nuovo testo, quest'ultimo presentava inefficienze nell'applicazione della disciplina e lacune che rendevano il sistema del riconoscimento delle qualifiche professionali ancora intriso di elementi di criticità. Le barriere normative e amministrative riscontrabili in concreto in questo campo non facevano rilevare ancora i risultati sperati dalla Direttiva poiché impedivano ai professionisti dell'Unione di trasferirsi con facilità in uno Stato membro diverso da quello nel quale avevano conseguito la qualifica professionale.

Infatti, da una indagine condotta da Eurobarometro si evince che nell'anno 2010 solo il 28% dei cittadini dell'Unione Europea aveva mostrato l'intenzione di valutare la possibilità di trasferirsi in un altro Stato membro per svolgere la propria professione<sup>372</sup>.

---

<sup>372</sup> Indagine Eurobarometro n. 363 del 2010 – link permanente <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2246>.

Il crescente desiderio di migliorare la circolazione dei professionisti e di aumentare il tasso di mobilità poneva l'esigenza di programmare una riforma della materia apportando dei correttivi che potessero risultare funzionali a raggiungere gli obiettivi inizialmente prefissati.

Su più fronti le istituzioni europee evidenziavano gli aspetti problematici e le lacune della disciplina che procuravano serie inefficienze funzionali al sistema del riconoscimento delle qualifiche professionali. Tale situazione è stata dapprima evidenziata dalla Commissione nell'Agenda per le nuove competenze e per l'occupazione<sup>373</sup>, successivamente è stata riaffermata nella Relazione sulla cittadinanza dell'Unione del 2010, nell'Analisi annuale della crescita riferita gli anni 2011-2012 nonché nell'Atto per il Mercato Unico dell'anno 2011.

La suddetta esigenza di riforma della Direttiva è stata recepita anche dal Consiglio Europeo di Bruxelles, il quale, nel mese di ottobre 2011 ha proposto alle altre istituzioni l'impegno di programmare e di attuare tutte le misure e gli interventi idonei al raggiungimento di un proficuo accordo a livello politico sul tema per giungere ad una soluzione in grado di superare gli aspetti problematici evidenziati<sup>374</sup>.

Anche il Parlamento Europeo, riscontrata la necessità di colmare le lacune normative in merito alla legittimazione dei requisiti per il riconoscimento delle qualifiche regolamentate e l'opportunità di adottare misure basate sul principio della

---

<sup>373</sup> Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee n. 868 del 16/12/2008 - Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi (link permanente <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52008DC0868>).

<sup>374</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, 23 ottobre 2011, EUCO 52/11 (Nota di trasmissione EUCO 52/11 CO EUR 17 CONCL 5 del Segretariato generale del Consiglio, link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-52-2011-REV-1/it/pdf>).

trasparenza amministrativa, manifestava le criticità riscontrate e i propositi di intervento con la Risoluzione del novembre 2011<sup>375</sup>.

Al fine di dar conto alle richieste di intervento che emergevano dai bilanci e dai programmi di attività delle istituzioni europee, per garantire una più facile circolazione dei professionisti, la Commissione decideva di avviare delle procedure di consultazioni, invitando dapprima le Autorità competenti e i Coordinatori nazionali e, in secondo momento, il pubblico ad esprimere un parere qualificato in merito alla disciplina contenuta nella Direttiva. Chiaramente l'esito di queste consultazioni, nonché le rilevazioni statistiche compiute dalle istituzioni europee evidenziavano la necessità di procedere con opportuni interventi di modifica che innovassero la disciplina in conformità ai principi ritenuti essenziali per garantire l'efficienza delle procedure di riconoscimento, quali, principalmente, un agevole accesso alle informazioni utili al lavoratore per avere l'accesso ad altri mercati, un valido regime di riconoscimento automatico nell'ambito della libertà di stabilimento e la revisione delle condizioni applicabili alla prestazione temporanea dei servizi. I risultati di tali consultazioni venivano raccolti nel Libro verde, adottato dalla Commissione, che porta il titolo "*Modernizzare la Direttiva delle qualifiche professionali*"<sup>376</sup>.

I contenuti di tale opera istituzionale miravano, ovviamente, a delineare programmi che sviluppessero nuovi ed efficienti approcci e conferissero più efficacia al sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali. Con essi si auspicava una ridefinizione delle piattaforme comuni, sia prevedendo la possibilità per gli Stati che non vi partecipavano di unirsi ad esse in un secondo momento, raggiungendo così il risultato di far crescere la creazione di piattaforme comuni, sia, considerata la

---

<sup>375</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sull'attuazione della Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (2005/36/CE) (2011/2024(INI)) (link [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0490\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0490_IT.pdf)).

<sup>376</sup> In spagnolo: "Modernización de la Directiva sobre cualificaciones profesionales".

effettiva inefficienza iniziale di essi, proponendo la possibilità di abbassare le soglie per la loro formazione portandola da due terzi ad un terzo dei Paesi aderenti. Ipotizzando di coinvolgere la Commissione Europea per l'istituzione delle piattaforme comuni si lavorava altresì per ideare e mettere in pratica procedure che verificassero l'utilità concreta delle piattaforme comuni per lo sviluppo del mercato interno.

Le istituzioni europee manifestavano dunque la consapevolezza di riformare in modo considerevole la Direttiva 2005/36. Gli obiettivi comuni di tali modifiche rispondevano alla necessità di favorire una più stretta collaborazione tra le Autorità degli Stati membri, rendere il mercato del lavoro più agile e fruibile nel territorio dello spazio europeo, ridurre gli oneri amministrativi degli spostamenti e delle richieste di riconoscimento delle qualifiche anche mediante l'introduzione di istituti nuovi, quali la Tessera Professionale Europea.

Per rispondere alle esigenze suesposte l'originaria disciplina veniva così novellata dalla Direttiva 2013/55 del 20 novembre 2013 recante modifica della Direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («Regolamento IMI»), pubblicata nel mese di dicembre 2013 sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e tutt'ora in vigore<sup>377</sup>.

In questo modo, l'attuale quadro normativo per il riconoscimento delle qualifiche professionali è guidato dalla Direttiva 2005/36, che consolida i due approcci, attraverso l'armonizzazione e il metodo generale del riconoscimento reciproco, e che sono stati riformati dalla Direttiva 2013/55.

---

<sup>377</sup> GUL 354 del 28-12-2013.

Questa nuova Direttiva apporta modifiche anche al Regolamento n. 1024/2012 sulla cooperazione amministrativa attraverso il sistema d'informazione del mercato interno (si tratta del cosiddetto Regolamento IMI)<sup>378</sup>.

L'ambito territoriale di applicazione della Direttiva 2013/55, attualmente in vigore, rimane quello della Direttiva che quest'ultima va a riformare, ovvero gli Stati dell'Unione europea, più gli Stati dello Spazio Economico Europeo, cioè Norvegia, Islanda e Liechtenstein oltre alla Svizzera.

A proposito dei Paesi dell'Unione Europea nei quali la Direttiva trova applicazione non possiamo non tener conto altresì della recente esclusione del Regno Unito dalla sua sfera di applicazione per effetto del ritiro di questo Paese dell'Unione europea.

La situazione nel Regno Unito, infatti, merita una menzione speciale, in quanto, dal 31 gennaio 2020 – data di entrata in vigore dell'accordo di ritiro dall'UE del Regno Unito– questo Paese non è membro dell'UE. Fino al 31 dicembre 2020, data che segna la fine del periodo di transizione concordato, poteva essere applicata la normativa europea, dopo tale data, i diplomi rilasciati dalle Autorità inglesi non possono essere considerati “europei” e, di conseguenza, il regime giuridico previsto per il riconoscimento dei professionisti europei non può essere applicabile<sup>379</sup>.

---

<sup>378</sup> IMI è l'acronimo di International Market Information.

<sup>379</sup> L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, nota anche come Brexit, è stata il processo che ha posto fine all'adesione del Regno Unito all'Unione Europea, secondo le modalità previste dall'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea, come conseguenza del referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea, in cui il 52% ha votato per lasciare l'Unione mentre il 48% ha votato per rimanere nell'UE, il governo britannico ha formalmente annunciato il ritiro del paese a marzo 2017, avviando i negoziati Brexit. A seguito delle elezioni generali del 2019, il Parlamento ha ratificato l'accordo di recesso e il Regno Unito ha lasciato l'UE alle 23:00 GMT del 31 gennaio 2020. Ciò ha dato inizio a un periodo di transizione che si è

Il suo campo di applicazione rimane analogo a quello della Direttiva precedente, sebbene in essa venga disposto in modo specifico, l'esclusione dal campo di applicazione della figura professionale dei notai "*nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione*<sup>380</sup>", non accogliendo la proposta della Commissione di applicare la Direttiva anche ad essi. La motivazione dell'esclusione di questa categoria professionale va ricondotta ai diversi regimi specifici inerenti all'accesso ed esercizio nei diversi Stati membri<sup>381,382</sup>.

La nuova Direttiva va a colmare oltretutto la lacuna precedente che non prevedeva la possibilità di riconoscere il tirocinio effettuato in un altro Stato membro<sup>383</sup>; essa con comma aggiunto all'art. 1 si occupa, infatti di definire il "*tirocinio professionale*" e consente l'applicazione della Direttiva ai cittadini dell'UE che lo hanno effettuato in uno Stato membro diverso da quello di origine, ma non solo, provvede, altresì, alla definizione di altri istituti, quali l'accesso parziale a una professione regolamentata, la Tessera Professionale Europea e altri.

Mediante una aggiunta all'originario art. 3, apporta, infatti, delle modifiche alle definizioni di "*esperienza professionale*" e di "*prova attitudinale*", e aggiunge anche le definizioni, di "*Tessera Professionale Europea*", di "*apprendimento permanente*" e di "*motivi imperativi di interesse generale*".

---

concluso il 31 dicembre 2020, durante il quale il Regno Unito e l'UE hanno negoziato le loro relazioni future (estratto da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/#>).

<sup>380</sup> In spagnolo: "Nombrados por acto oficial de la administración pública".

<sup>381</sup> Nella proposta di testo legislativo il Considerando 7 prevedeva che la Direttiva si sarebbe dovuta applicare anche ai notai.

<sup>382</sup> Ai sensi dell'art. 2.4° della Direttiva 2013/55 la stessa non si applica ai notai nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

<sup>383</sup> Art. 2.1 della Direttiva 2013/55.

Dunque, con la nuova Direttiva sono stati introdotti alcuni nuovi istituti, tra i quali i principali sono: la Tessera Professionale Europea, l'accesso parziale, il tirocinio professionale, i nuovi quadri comuni dell'informazione, i nuovi centri di assistenza, nonché altre novità relative alle cosiddette professioni settoriali che beneficiano del riconoscimento automatico<sup>384</sup>.

I nuovi istituti introdotti dalla nuova normativa, hanno ovviamente il fine di realizzare una maggiore circolazione delle persone, attraverso l'introduzione di tecniche innovative che riducano gli oneri amministrativi in capo al richiedente, l'utilizzo di modalità telematiche che consentano agevolmente lo scambio di informazioni tra le autorità interessate e la previsione di una più efficace procedura di riconoscimento delle qualifiche improntata alla trasparenza e in grado di garantire una maggiore tutela dell'utente-consumatore.

## **2. La Tessera Professionale Europea (TPE) e il sistema informatico IMI**

Come abbiamo sopra accennato, il legislatore europeo mosso dalla necessità di realizzare un sistema più efficace ed immediato di riconoscimento delle qualifiche professionali, ha ritenuto utile l'introduzione, con l'art. 4 *bis* della Direttiva 2013/55 di una Tessera Professionale Europea, che d'ora innanzi denomineremo anche TPE o EPC per usare l'acronimo dell'espressione equivalente in inglese, (European Professional Card).

Questo nuovo strumento è stato associato e strettamente legato ad una nuova procedura di riconoscimento telematico attuato tramite il sistema di informazione del

---

<sup>384</sup> A proposito delle modifiche riguardanti le cosiddette professioni settoriali, il vero obiettivo del legislatore europeo è semplificare l'esame dei titoli e fornire migliori garanzie in merito all'acquisizione di determinate conoscenze e abilità necessarie per esercitare l'attività in questione.

mercato interno Imi istituito dal Regolamento EU n.1024/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

L'IMI (*International Market Information*) è lo strumento che compie una funzione fondamentale in tal senso, poiché consente alle Autorità nazionali di creare i fascicoli di coloro che ne fanno richiesta e di scambiarsi informazioni direttamente online. Esso è stato definito dall'articolo 5, lett. a) del Regolamento IMI lo “*strumento elettronico fornito dalla Commissione per favorire la cooperazione amministrativa tra le Autorità competenti degli Stati membri e tra le Autorità competenti degli Stati membri e la Commissione*”. L'utilizzo della Tessera Professionale Europea è riferito genericamente ai titolari di una professione regolamentata (definita all'articolo 3, lett. a) della Direttiva 2005/36), con l'unica eccezione prevista dal considerando n. 4 che esclude la possibilità di avvalersene per quanto riguarda gli avvocati europei, i quali hanno comunque delle diverse e speciali tessere professionali introdotte nel sistema dalla Direttiva 77/249/CEE<sup>385</sup>.

Il nuovo istituto nasce con lo scopo di semplificare il riconoscimento delle qualifiche rendendo più efficiente la procedura anche mediante un maggior coinvolgimento delle Autorità competenti dello Stato membro di origine e la fruizione di procedure elettroniche in modo semplice, agile, veloce e omogeneo.

Quanto alla sua introduzione nella Direttiva 2013/55, in realtà con quest'ultima non possiamo parlare di “nascita” vera e propria, poiché l'esistenza della TPE risale non solo ad un precedente intervento del Parlamento europeo del 2009 ma già alla Direttiva 2005/36 che nel Considerando 32 affermava che “*l'introduzione, a livello europeo, di tessere professionali da parte di associazioni o organizzazioni*

---

<sup>385</sup> NASCIMBENE, B., & BERGAMINI, E. (2010), *La professione forense nell'Unione europea*. Milano: Ipsoa, 24.

*professionali potrebbe agevolare la mobilità dei lavoratori*<sup>386</sup>, e oltretutto esso continuava stabilendo che la Tessera professionale “*dovrebbe rendere possibile controllare la carriera dei professionisti che si stabiliscono in vari Stati*”<sup>387</sup>.

Ma, a onor del vero, se da questi richiami si comprende che la TPE era già contemplata nella Direttiva 2005/36 come strumento di futuro-concreto auspicio, dobbiamo riconoscere che della stessa si era parlato addirittura nel Libro Bianco dell’anno 1985.

Per comprendere la funzione della Tessera Professionale Europea occorre una approfondita analisi degli articoli 4-*bis* e seguenti della Direttiva 2013/55, nonché dell’articolo 3, lett. k) della Direttiva 2005/36 novellata dalla Direttiva 2013/55 all’articolo 1.

La TPE è un certificato elettronico che attesta tutte le informazioni reputate necessarie per accertare il diritto del titolare all’esercizio di una attività professionale. Essa può certificare sia che siano state soddisfatte tutte le condizioni necessarie per fornire servizi in modo temporaneo e occasionale in un altro Stato membro, sia che il professionista ha ottenuto il riconoscimento delle qualifiche professionali ai fini dello stabilimento in uno Stato membro ospitante<sup>388</sup>.

Questo sistema telematico di riconoscimento delle qualifiche professionali attraverso la TPE costituisce una disciplina facoltativa, addizionale e opzionale

---

<sup>386</sup> In spagnolo: “la introducción, a escala europea, de tarjetas profesionales por parte de asociaciones u organizaciones profesionales podría facilitar la movilidad de los trabajadores”.

<sup>387</sup> In spagnolo: “debería permitir controlar las carreras de los profesionales que se establecen en varios Estados”.

<sup>388</sup> Art. 3. 1° k) Direttiva 2013/55.

rispetto alle preesistenti procedure tradizionali di riconoscimento delle qualifiche preesistenti<sup>389</sup>.

La TPE viene definita dall'art. 5 a) del Regolamento IMI come lo “*strumento elettronico fornito dalla Commissione per favorire la cooperazione amministrativa tra le Autorità competenti degli Stati membri e tra le Autorità competenti degli Stati membri e la Commissione*”<sup>390</sup>.

L'utilizzo di questo strumento è riferito genericamente ai titolari di una professione regolamentata<sup>391</sup>; il Considerando 4 prevede l'unica eccezione poiché esclude dalla possibilità di avvalersene la categoria professionale degli avvocati europei<sup>392</sup>, i quali comunque godono già del vantaggio di adoperare delle speciali tessere professionali introdotte dalla Direttiva 77/249/CEE<sup>393</sup>.

---

<sup>389</sup> Art. 4 *bis* 2° Direttiva 2013/55.

<sup>390</sup> In lingua spagnola: “*herramienta electrónica facilitada por la Comisión para facilitar la cooperación administrativa entre las autoridades competentes de los Estados miembros y entre las autoridades competentes de los Estados miembros y la Comisión*”.

<sup>391</sup> Sono professioni regolamentate quelle attività professionali il cui accesso, esercizio, o una delle modalità di esercizio siano subordinati direttamente o indirettamente al possesso di determinate qualifiche professionali.

<sup>392</sup> Il Considerando 4 Direttiva 2013/55 recita: “*Non è necessario introdurre la tessera professionale europea per le professioni legali per le quali sono già state introdotte tessere professionali nel quadro del sistema previsto dalla Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati e dalla Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica*”. In lingua spagnola: “*No es necesario introducir una tarjeta profesional europea para las profesiones jurídicas que ya cuentan con una tarjeta profesional en virtud del sistema establecido por la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados y la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título*”.

<sup>393</sup> LANFRANCA, R. (2021), “La eficacia profesional...”, *loc. cit.*, pp. 67-102.

Per il funzionamento della TPE è necessaria l'attivazione del sistema informatico IMI, sistema che permette alle Autorità interessate di confrontarsi e interfacciarsi con l'obbligo di attivarsi al fine di assicurare un servizio celere, agevole ed efficace per il professionista.

Attraverso questo strumento le Autorità nazionali hanno l'opportunità di creare con immediatezza i fascicoli dei professionisti richiedenti e di scambiarsi informazioni online.

Il rilascio della TPE dovrà essere richiesto dai professionisti titolari. Le categorie professioni per le quali sarà consentito usufruire della Tessera saranno individuate dalla Commissione mediante atti di esecuzione<sup>394</sup>, secondo i seguenti criteri:

a) esistenza di una significativa mobilità o di una significativa potenziale mobilità nella professione interessata;

b) esistenza di un sufficiente interesse manifestato dalle parti interessate;

c) esistenza di regolamentazione in un numero significativo di Stati membri della professione o dell'istruzione e della formazione che portano all'esercizio della professione.

La Commissione, quindi, valuterà la sussistenza delle condizioni su esposte per le varie categorie professionali, la adeguatezza per tali professioni e il suo impatto sugli Stati membri: in caso di esito positivo proporrà l'introduzione della TPE.

---

<sup>394</sup> La cosiddetta creazione settoriale delle tessere.

Questi atti di esecuzione verranno adottati dalla Commissione stessa<sup>395</sup> secondo la procedura d'esame di cui all'art. 58.2° il quale rimanda all'art. 5 del Regolamento 182/2011<sup>396</sup>. Con gli stessi mezzi la Commissione procede ad adottare anche le altre misure necessarie per garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni in merito, come ad esempio le indicazioni riguardanti il formato delle TPE, il trattamento delle domande scritte presentate e di quelle online, i dettagli dei documenti che dovranno essere presentati per la prima prestazione di servizi<sup>397</sup>, o per l'espletamento della procedura di riconoscimento e le eventuali traduzioni al quale il richiedente deve provvedere.

Gli obbligo di rilascio della TPE e di gestione dei fascicoli IMI sono posti in capo all'Autorità competente dello Stato membro ospitante. Si tratta della medesima Autorità alla quale è imposto anche l'obbligo di vigilare al fine di assicurare che i professionisti titolari della TPE beneficino di tutti i diritti conferiti da questo strumento dalla Direttiva<sup>398</sup>.

Queste Autorità, che sono designate da ciascuno Stato membro e che possono coincidere con i centri di assistenza di cui all'art. 57 *ter* della Direttiva 2013/55, sono tenute a fornire garanzia affinché si proceda con un trattamento obiettivo, imparziale, e tempestivo delle domande per il rilascio della TPE assolvendo all'onere di informare i cittadini, potenziali richiedenti, in merito al valore aggiunto della Tessera *de qua* e al suo funzionamento in relazione a determinate professioni.

---

<sup>395</sup> Art. 4 *bis* 7° *in fine* Direttiva 2005/36.

<sup>396</sup> Regolamento 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (*GU* L 55, 28 febbraio 2011 (Cosiddetto Regolamento comitatologia).

<sup>397</sup> Ai sensi dell'art. 7.2° Direttiva 2005/36.

<sup>398</sup> Ai sensi degli artt. 4 *ter* e 4 *quater* Direttiva 2013/55.

L'obiettivo di rendere il procedimento più snello, più rapido e meno dispendioso dal punto di vista dei costi per i professionisti richiedenti prevede che gli oneri a carico di questi ultimi siano ragionevoli, proporzionati e ridotti all'essenziale<sup>399</sup>.

Per quanto concerne la procedura di presentazione della domanda per il rilascio della TPE, descritta nell'art. 4 *ter* della Direttiva 2013/55, possiamo affermare che è possibile effettuare richiesta della TPE non solo online, ma anche con presentazione di domanda cartacea presso l'Autorità competente dello Stato membro d'origine che anche in questo caso, provvede alla creazione automatica del fascicolo IMI.

Entro una settimana dal ricevimento della domanda l'Autorità competente dello Stato membro di origine ha gli obblighi di comunicare al richiedente l'avvenuta ricezione dell'istanza, di verificare che il richiedente sia legalmente stabilito in tale Stato e una volta verificata l'autenticità e la validità di tutti i documenti presentati, deve informarlo, eventualmente, della documentazione mancante<sup>400</sup>.

Nell'esaminare la documentazione, in caso dubbi debitamente giustificati, l'Autorità può consultare l'organismo competente per chiedere il rilascio degli opportuni certificati.

Nel primo caso citato, i tempi concessi all'Autorità dello Stato membro di origine per il rilascio della TPE sono di quattro settimane dal ricevimento della domanda, oppure, tre settimane dal ricevimento della documentazione integrativa.

---

<sup>399</sup> Art. 4 *bis* 8° Direttiva 2005/36.

<sup>400</sup> Art. 4.3° *ter* Direttiva 2013/55.

Decorsi tali termini e accolta la richiesta, l'Autorità trasmette la tessera a ciascuno Stato membro interessato e ne informa il richiedente<sup>401</sup>.

Per i successivi diciotto mesi, lo Stato membro ospitante non può richiedere nessun'altra dichiarazione<sup>402</sup>.

In caso di rigetto della domanda o di silenzio da parte dell'Autorità competente dello Stato di origine, successiva al rilascio della TPE per la prestazione temporanea e occasionale di servizi diversi da quelli previsti dall'art. 7.4° dispone che entro il termine di tre settimane è ammesso il ricorso da parte del professionista in base alla legislazione di ciascuno Stato<sup>403</sup>.

La TPE rilasciata ha validità su tutto il territorio nazionale di tutti gli Stati membri ospitanti e per tutto il tempo in cui il professionista titolare conserva il diritto di esercitare la sua attività.

Al titolare è altresì concesso il diritto di richiedere all'Autorità dello Stato d'origine sia una proroga dei termini oltre i diciotto mesi, sia un'estensione dell'ambito territoriale di validità della tessera.

Nel caso di richiesta della TPE per l'esercizio della libera prestazione di servizi classificate come professioni regolamentate aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che non beneficiano del riconoscimento automatico, come ad esempio la professione del fisioterapista o quella del

---

<sup>401</sup> Disciplinato dall'art. 4 *quater* Direttiva 2013/55.

<sup>402</sup> È quanto disposto dall'art. 4.1° *quater* Direttiva 2013/55.

<sup>403</sup> Art. 4 *quater* 2° Direttiva 2013/55.

radiologo<sup>404</sup>, è previsto che l’Autorità competente dello Stato membro d’origine entro una settimana dal ricevimento della richiesta, corredata dai documenti, o entro un mese dal ricevimento della documentazione mancante, verifichi l’autenticità e la validità dei documenti giustificativi nel fascicolo IMI<sup>405</sup>.

Come possiamo notare in questa seconda ipotesi è ammesso un importante coinvolgimento dello Stato ospitante, il quale assume un ruolo da protagonista nel rilascio della TPE. Questa differenza deriva sia dal radicamento più evidente del professionista stabilito sul suo territorio, sia dalla delicatezza dei servizi ad oggetto. Trasmessa la domanda all’Autorità competente dello Stato ospitante, (da parte dello Stato membro d’origine) in caso di professioni regolamentate per le quali è contemplato un regime di riconoscimento automatico, quest’ultimo deve decidere sul rilascio della TPE entro il termine di un mese<sup>406</sup>.

Invece, in caso di servizi aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o sanità pubblica, che non beneficiano del riconoscimento o laddove siano previsti provvedimenti compensativi<sup>407</sup>, lo Stato ospitante decide sul rilascio o sulla possibilità di sottoporre il professionista a misure compensative entro due mesi. In caso di dubbi debitamente giustificati, lo Stato membro ospitante può chiedere ulteriori informazioni allo Stato membro di origine e nel caso di richiesta di copia certificata di un documento, lo Stato di origine è tenuto a presentarlo entro due settimane.

---

<sup>404</sup> Disciplinata dall’art. 4 *quinquies* Direttiva 2005/36.

<sup>405</sup> Si veda sempre l’art. 4 *quater in fine* Direttiva 2005/36.

<sup>406</sup> CAPOTORTI, F. (2015), *La nuova direttiva sul riconoscimento...*, *op.cit.*, p. 88.

<sup>407</sup> Art. 7.4° e art. 14 Direttiva 2005/36.

Nel caso in cui lo Stato membro ospitante non riceva dallo Stato membro d'origine o dal richiedente le informazioni necessarie, per decidere in merito al rilascio della TPE, può rifiutarsi di rilasciare la Tessera stessa motivando debitamente il rifiuto.

È previsto che nel caso di silenzio-assenso dello Stato ospitante la TPE si considera comunque rilasciata ed inviata automaticamente al richiedente mediante il sistema IMI<sup>408</sup>. Si tratta, di un meccanismo mutuato da quello della Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, la quale sancisce, nei rapporti con l'amministrazione, la regola generale del silenzio-assenso, derogabile esclusivamente in presenza di motivi imperativi di interesse generale<sup>409</sup>.

### **3. L'accesso parziale**

Per permettere la mobilità professionale all'interno dell'UE in modo più aperto, più agevole e di conseguenza in modo più fruibile, il legislatore europeo, con la Direttiva 2013/55, codificando le precedenti indicazioni della Corte di giustizia si è occupato della introduzione, tra gli altri, di un nuovo istituto che, in particolare condizioni, offre la possibilità di consentire al lavoratore emigrato un accesso parziale all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante<sup>410</sup>.

---

<sup>408</sup> Art. 4 *quinquies* 5° Direttiva 2013/55.

<sup>409</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27-12-2006). Per approfondimenti: PRETO, A. (2007), "La Direttiva 2006/123/CE: dal principio del paese di origine alla libera prestazione dei servizi", *Contratto e impresa/Europa* n.2; MALINCONICO, A. (2007), "La prestazione di servizi in Europa: libera circolazione, liberalizzazione e servizi d'interesse generale" *Diritto e politiche dell'Unione europea* n.3, pp. 201-220, D'ACUNTO, S. (2009), *Direttiva servizi (2006/123/CE). Genesi, obiettivi e contenuto*. Milano: Giuffrè, p. 47 ss.

<sup>410</sup> Nel 2006 la Corte di Giustizia, con la sentenza *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puerto*, Sentenza del 19 gennaio 2006, in causa C-330/03, ha introdotto questo principio, affermando che, in caso di

Volendo essere più precisi in merito alla collocazione temporale del progetto di questo istituto non possiamo omettere che già in fase di proposta della precedente Direttiva 2005/36, all'art. 4.3° di tale bozza, la Commissione aveva previsto l'obbligo per gli Stati membri di concedere, a determinate condizioni, un accesso parziale al professionista che richiedeva il riconoscimento della qualifica. Tale proposta però non è stata accolta in fase di lettura e non ha mai fatto parte delle disposizioni di quel testo normativo.

Nella Direttiva 2013/55, invece, con l'art. 4 *septies*, trova specifica regolamentazione la situazione che si può verificare nel caso in cui il professionista sia interessato a svolgere, in altro Stato membro, particolari e delimitate attività che, in tale Stato, rientrano in una professione diversa: professione che generalmente comprende un ambito di attività più ampio.

Per l'esattezza, si parla di accesso parziale quando viene riconosciuto al richiedente l'opportunità di esercitare la propria attività, in un altro Stato membro, permettendogli di esercitare solo quelle specifiche mansioni per le quali lo stesso è qualificato nello Stato membro di origine, nonostante quest'attività, nello Stato membro ospitante, sia compresa nell'ambito di una professione regolamentata che comprende un insieme più vasto di mansioni.

È previsto, dunque che l'Autorità competente conceda su domanda dell'interessato, e “previa valutazione di ciascun singolo caso” l'accesso parziale all'attività professionale unicamente nel caso siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

---

differenze tra gli ambiti di attività, gli Stati dovevano consentire l'accesso parziale alla professione su richiesta del professionista, salvo alcune eccezioni.

a) che il professionista sia pienamente qualificato ad esercitare nello Stato membro d'origine l'attività professionale per la quale ha chiesto l'accesso parziale nello Stato membro ospitante;

b) che le differenze tra l'attività professionale esercitata nello Stato d'origine e quella esercitata in quello ospitante siano così rilevanti che l'applicazione di misure compensative comporterebbe, per il richiedente, di compiere l'intero programma di istruzione e formazione previsto dallo Stato ospitante, a prescindere dalle qualifiche già acquisite nel Paese d'origine;

c) che l'attività professionale sia oggettivamente separata da altre attività che rientrano nella professione regolamentata dello Stato ospitante<sup>411</sup>.

In ottemperanza alla disposizione contenuta nell'art. 4 *septies* 2°, “*l'accesso parziale può essere rifiutato se ciò è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, che permette di conseguire l'obiettivo perseguito e si limita a quanto necessario per raggiungere tale obiettivo*”<sup>412</sup>.

Dal suddetto dettato normativo deriva che non possa essere applicabile l'accesso parziale per l'esercizio delle professioni sanitarie. Si tratta infatti di delicate attività professionali per le quali è prioritaria la tutela di motivi imperativi di pubblico interesse, quali il diritto fondamentale alla salute dei fruitori del servizio sanitario. Per lo stesso motivo il nuovo istituto non può applicarsi a priori neppure alle varie attività che rientrano nel settore definito paramedico.

---

<sup>411</sup> Art. 4. 1° *septies* Direttiva 2013/55.

<sup>412</sup> In lingua spagnola: “podrá denegarse el acceso parcial si ello está justificado por una razón imperiosa de interés general que permita alcanzar el objetivo perseguido y no llegue tan lejos como sea necesario para alcanzar dicho objetivo”.

L'accesso parziale viene negato anche ai professionisti che godono del riconoscimento automatico delle qualifiche, poiché trattandosi di professioni dai requisiti formativi minimi armonizzati e che beneficiano del riconoscimento automatico, il riconoscimento dell'accesso parziale per queste specifiche professioni, sarebbe contrario alla logica stessa dell'istituto<sup>413</sup>.

In ogni caso è utile sottolineare che è riservato allo Stato ospitante il compito di valutare caso per caso ogni richiesta di riconoscimento dell'accesso parziale alla professione. Esaminata ciascuna situazione, a tale Stato è riconosciuto il potere di decidere, potendo eventualmente rifiutare l'accesso qualora ciò sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale.

L'art. 4 *septies* 5° sull'accesso parziale precisa che “*in deroga a quanto sancito dall'art. 7 paragrafo 4, e dall'art. 52, paragrafo 1*”, avvenuta la concessione dell'accesso parziale, da parte dello Stato ospitante, l'attività professionale deve essere esercitata dal professionista con il titolo professionale dello Stato membro di origine. Ovviamente i destinatari dell'attività professionale fruiranno esclusivamente dei servizi rientranti nell'ambito delle attività concesse che dovranno essere indicate chiaramente dal professionista<sup>414</sup>;

#### **4. Il tirocinio professionale**

La Direttiva 2013/55 introduce un'altra novità, ovvero la nuova disciplina relativa al tirocinio professionale effettuato in un altro Stato membro o in uno Stato terzo.

---

<sup>413</sup> Art. 4. 6° *septies* Direttiva 2013/55.

<sup>414</sup> Lo Stato membro ospitante potrà richiedere che tale titolo professionale sia utilizzato nelle lingue di tale Stato membro.

Il modificato art. 3 della Direttiva 2005/36, come modificata dalla Direttiva 2013/55, al paragrafo 1, lettera j), riporta questa definizione di tirocinio professionale: “*un periodo di pratica professionale effettuato sotto supervisione, purché costituisca una condizione per l’accesso a una professione regolamentata, e che può svolgersi durante o dopo il completamento di un’istruzione che conduce a un diploma*”<sup>415</sup>.

Ma il compito di descrivere l’intera disciplina di questo nuovo istituto è affidato all’art. 55 *bis*. In esso è stabilito che qualora l’accesso ad una professione regolamentata nello Stato membro di origine sia subordinato al compimento di un tirocinio professionale, il soggetto interessato potrà effettuare questo periodo di pratica professionale anche in altro Stato membro, a condizione che il tirocinio *de quo* si attenga alle linee guida pubblicate dalle Autorità competenti sull’organizzazione e sul riconoscimento dei tirocini professionali. Accertate queste condizioni il Paese d’origine del professionista è tenuto a riconoscere la validità del tirocinio professionale svolto.

Chiaramente, all’ art. 55 *bis* 1° del testo legislativo in esame, viene precisato che ogni Stato membro ha facoltà di stabilire “*un limite ragionevole alla durata della parte del tirocinio professionale che può essere svolta all’estero*”<sup>416</sup>.

---

<sup>415</sup> Definita ai sensi dell’art. 3.1° j), in spagnolo: “*período de prácticas profesionales [...] un período de ejercicio profesional realizado bajo supervisión siempre que constituya una condición para el acceso a una profesión regulada, y que puede tener lugar durante o una vez completados los estudios que conducen a la obtención de un diploma*”.

<sup>416</sup> In spagnolo: “*un límite razonable de la duración de la parte del período de prácticas profesionales que pueda llevarse a cabo en el extranjero*”.

Il secondo paragrafo dello stesso articolo sancisce altresì che “*il riconoscimento del tirocinio professionale non sostituisce i requisiti previsti per superare un esame al fine di ottenere l’accesso alla professione in questione*”<sup>417</sup>.

In conformità alle disposizioni in esame, e nello specifico, al contenuto del Considerando 27 della Direttiva, il tirocinio professionale completato in un altro Stato membro, per essere riconosciuto dallo Stato presso il quale la prestazione professionale verrà effettuata, dovrebbe fondarsi su una descrizione degli obiettivi di apprendimento e delle mansioni affidate, fissata dal supervisore del tirocinante nello Stato membro ospitante.

Nella differente ipotesi in cui il tirocinio sia svolto non in uno Stato membro, ma in uno Stato terzo, lo Stato di origine del richiedente prenderà in considerazione il tirocinio, ma non potrà considerarsi vincolato al riconoscimento dello stesso.

## **5. I meccanismi di riconoscimento automatico basati sui quadri comuni di formazione e sulle prove di formazione comuni**

La Direttiva 2013/55 si propone anche l’obiettivo di accrescere il numero di professioni per il quale possa essere invocato il principio del riconoscimento automatico.

Per raggiungere tale finalità essa prevede così un nuovo sistema di riconoscimento: il riconoscimento automatico sulla base di nuovi principi comuni della formazione. Questo regime si fonda su principi di formazione comune attraverso la previsione del cosiddetto “*Quadro comune di formazione*” istituito dall’

---

<sup>417</sup> In spagnolo: “*el reconocimiento del período de prácticas profesionales no sustituye a los requisitos para superar un examen con el fin de acceder a la profesión de que se trate*”.

art. 49 *bis* e delle cosiddette “*Prove di formazione comuni*” disciplinate dall’ art. 49 *ter*, e sostituisce abrogandolo l’istituto delle piattaforme comuni della precedente Direttiva (*ex art. 15*, ora abrogato).

Il quadro comune di formazione è costituito dall’insieme di conoscenze, capacità e competenze necessarie per l’esercizio di una specifica professione, ed è istituito per la finalità di permettere il riconoscimento automatico di quelle professioni inserite in esso trovando così una soluzione alle inefficienze che il precedente sistema delle piattaforme comuni facevano emergere<sup>418</sup>.

La volontà di istituire un meccanismo basato su un sistema di carattere generale e sul principio di armonizzazione, oltre che facilmente attivabile, aveva portato all’introduzione del quadro comune di formazione.

Quest’ultimo istituto si basa su un sistema innovativo che non deve necessariamente sostituire i programmi nazionali di formazione e che può essere creato anche per le specializzazioni di una professione regolamentata soggetta a riconoscimento automatico qualora tale specializzazione non sia soggetta al riconoscimento automatico<sup>419</sup>.

La proposta di creazione di questo sistema può essere presentata su iniziativa dei rappresentanti delle organizzazioni professionali rappresentative a livello dell’Unione o a livello nazionale, o su iniziativa delle Autorità competenti di almeno un terzo degli Stati membri alla Commissione.

---

<sup>418</sup> A dire il vero, per la vaghezza della disciplina di attivazione e per le difficoltà degli Stati di accordarsi su un comune denominatore non era mai stata realizzata alcuna piattaforma comune prima che le prescrivesse la Direttiva 2013/55.

<sup>419</sup> A meno che uno Stato membro non decida altrimenti a norma della legislazione nazionale.

In virtù di questo innovativo regime si verifica che qualora un professionista acquisisca la propria qualifica professionale sulla base di un quadro comune di formazione conforme ad alcune condizioni previste al secondo paragrafo dell'art. 49 *bis*, lo Stato membro è tenuto a riconoscere gli stessi effetti sul suo territorio ai titoli di formazione da esso stesso rilasciati.

Il secondo paragrafo descrive le sette condizioni che devono essere garantite affinché un quadro comune di formazione acquisisca i caratteri di efficacia e di funzionalità:

a) deve consentire la mobilità tra Stati membri al maggior numero di professionisti;

b) la professione o il relativo percorso scolastico e formativo cui il quadro si applica, devono essere regolamentati da un terzo degli Stati membri;

c) l'insieme condiviso di conoscenze, abilità e competenze deve riunire le conoscenze, le abilità e le competenze richieste nei sistemi di istruzione e formazione applicabili in almeno un terzo degli Stati membri a prescindere dal fatto che queste condizioni siano state acquisite nell'ambito di un corso universitario oppure in un istituto superiore o in corso di formazione professionale;

d) il quadro comune di formazione deve essere basato sui livelli dell'EQF (*European Qualification Framework*), definita come griglia di referenziazione, funzionale a mettere in relazione e posizionare le diverse qualificazioni rilasciate nei Paesi membri, e il cui confronto si basa su otto livelli di riferimento;

e) la professione in questione non deve essere inclusa in un altro quadro di formazione comune e non deve fruire del riconoscimento automatico;

f) il quadro di formazione comune deve essere elaborato secondo una procedura equa e trasparente, garantendo la partecipazione anche delle parti interessate degli Stati membri in cui la professione in oggetto non risulta regolamentata;

g) il quadro deve consentire ai cittadini di un qualsiasi Stato membro di acquisire la qualifica professionale prevista in esso senza dover essere già membri di qualche organizzazione professionale o essere iscritti presso detta organizzazione.

Nei successivi commi dell'art. 49 *bis* della Direttiva 2013/55 viene disciplinata anche la fase successiva all'adozione di un quadro o di una prova di formazione (trattata più in dettaglio, in seguito), prevedendo un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato ha l'obbligo di rendere conformi i propri titoli e le proprie qualifiche al quadro comune di formazione. In alternativa, salvo la possibilità di avvalersi di talune deroghe<sup>420</sup>, dovrà rendersi disponibile ad organizzare le prove comuni di formazione.

L'art. 49 *bis* 5° presenta le condizioni essenziali che permettono ad uno Stato membro di presentare richiesta entro sei mesi per essere esentato dall'obbligo di introdurre un quadro di formazione comune nel proprio territorio e dall'obbligo di rilasciare il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali acquisito a titolo del quadro di formazione comune. Queste le condizioni:

---

<sup>420</sup> Le condizioni alle quali è soggetta (sottoposta) la possibilità di avvalersi della deroga sono previste dell'art.49.5° bis.

a) non devono esistere nel territorio dello Stato istruzioni d'insegnamento o formazione che offrono formazione per la professione in questione;

b) deve essere stato accertato che l'introduzione del quadro comune di formazione produrrebbe effetti avversi sull'organizzazione del suo sistema d'istruzione e formazione professionale;

c) devono sussistere differenze sostanziali tra il quadro comune e la formazione richiesta nel proprio territorio, con gravi rischi per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute pubblica o la sicurezza dei destinatari o della protezione dell'ambiente.

Con la Direttiva 2013/55 in alternativa al quadro comune di formazione, viene introdotto l'istituto denominato "*Prova di formazione comune*"<sup>421</sup>.

Esso, disciplinato all'art. 49 *ter* viene descritto come "*una prova attitudinale standardizzata disponibile tra gli Stati membri partecipanti e riservata ai titolari di determinate qualifiche professionali*"<sup>422</sup>.

*"Il superamento di detta prova in uno Stato membro abilita il titolare di una determinata qualifica professionale all'esercizio della professione nello Stato*

---

<sup>421</sup> In spagnolo: "*Prueba de entrenamiento común*".

<sup>422</sup> In spagnolo: "*una prueba de aptitud normalizada disponible entre los Estados miembros participantes y reservada a los titulares de determinadas cualificaciones profesionales*".

*membro ospitante alle stesse condizioni applicabili ai possessori di qualifiche professionali acquisite in detto Stato membro*<sup>423</sup>.

Anche per questo istituto la proposta di una loro creazione può essere presentata dalle organizzazioni professionali rappresentative a livello dell'Unione o quelle a livello nazionale, oppure dalle Autorità competenti di almeno un terzo degli Stati membri alla Commissione, la quale ha il potere di adottare atti delegati al fine di stabilire i contenuti delle varie prove e di fissare le condizioni per prendervi parte e per superarle.

Ad ogni modo l'adozione di una prova di formazione comporta il rispetto di quattro condizioni simili a quelle previste per i quadri comuni:

a) la necessità di consentire a un numero maggiore di professionisti di potersi spostare in altri Stati membri;

b) la regolamentazione in almeno un terzo degli Stati membri della professione o del percorso scolastico e formativo cui si applica la prova di formazione;

c) l'esistenza di una procedura trasparente per la preparazione della prova di formazione che preveda la partecipazione anche delle parti interessate pertinenti agli Stati membri in cui la professione non è regolamentata;

---

<sup>423</sup> In spagnolo: “*La superación de dicha prueba en un Estado miembro dará derecho al titular de una cualificación profesional determinada a ejercer la profesión en el Estado miembro de acogida en las mismas condiciones que las aplicables a los titulares de cualificaciones profesionales adquiridas en dicho Estado miembro*”.

d) l'opportunità concessa ai cittadini di partecipare alla prova senza dover essere già membri di qualche organizzazione professionale o essere iscritti presso codesta organizzazione<sup>424</sup>.

Analogamente a ciò che viene previsto per il quadro comune di formazione, lo Stato membro, ai sensi dell'art. 49 *ter* 6° della Direttiva 2013/55 deve notificare la disponibilità a organizzare le prove di formazione comuni alla Commissione e agli altri Stati membri nei termini di sei mesi dall'entrata in vigore dell'atto delegato ed entro lo stesso termine di sei mesi può presentare richiesta di deroga ove vi sia una delle tre medesime condizioni che sono previste anche per il quadro comune di formazione<sup>425</sup>.

Dall'esame dei due istituti "quadro comune di formazione" e "prove di formazione comuni" emergono le criticità consequenziali alla circostanza che nell'istituzione di essi il ruolo fondamentale viene svolto dalla Commissione e non dagli Stati. È la Commissione, infatti, che ha il potere di adottare atti delegati oltrepassando la procedura di comitato.

## **6. Le modifiche alla libera prestazione di servizi ed al diritto di stabilimento**

La Direttiva 2013/55 sul riconoscimento delle qualifiche professionali ha apportato significative modifiche anche alle discipline della libera prestazione di servizi e del diritto di stabilimento con l'intento di rendere più agevole e veloce il

---

<sup>424</sup> Art. 49.2° *ter* Direttiva 2013/55.

<sup>425</sup> Le condizioni delle quali si parla sono: a) la professione in questione non è regolamentata nel suo territorio; b) i contenuti della prova di formazione comune non attenuano in misura adeguata gravi rischi per la salute pubblica o la sicurezza dei destinatari dei servizi; c) i contenuti della prova renderebbero l'accesso alla professione significativamente meno attraente rispetto ai requisiti nazionali (art. 49 *ter*, 5° a), b), c) della Direttiva 2013/55).

sistema di accesso e di fruizione. Infatti, la tempistica del sistema contemplato dalla normativa precedente si era rivelata penalizzante ed aveva reso necessario interventi mirati per favorire gli spostamenti dei professionisti interessati a fornire prestazioni temporanee e occasionali.

Dall'esame del testo legislativo in esame possiamo notare come l'impianto della nuova disciplina resta pressoché il medesimo di quello del precedente testo normativo pur apportando alcuni dettagli sia nel caso di prestazione di servizi che nel caso di stabilimento.

I nuovi accorgimenti che riguardano entrambe le fattispecie di mobilità professionale sono fondamentalmente due. Nella nuova disciplina per incoraggiare gli spostamenti dei professionisti, viene innanzitutto dimezzato il tempo di esperienza professionale, richiesto come requisito, nel caso in cui il prestatore di servizi provenga da uno Stato membro che non regola la professione, essendo ora sufficiente dimostrare un solo anno di esperienza e non più due, effettuato nell'ultimo decennio in uno o più Stati membri<sup>426</sup>.

Ovviamente tale esperienza professionale non costituisce requisito necessario se la medesima professione, nello Stato d'origine, risulta regolamentata.

L'altro aspetto innovativo riguarda la valutazione, effettuata dallo Stato ospitante, della formazione professionale acquisita dal soggetto richiedente il riconoscimento: tale delicata operazione qualora conduca ad un risultato lacunoso della formazione comporta l'assegnazione di misure compensative.

---

<sup>426</sup> Considerando 8 Direttiva 2013/55.

A seguito delle nuove indicazioni le Autorità competenti in fase di valutazione dovranno stabilire se le differenze nella formazione possano essere compensate dalle esperienze professionali, dalle conoscenze del professionista (come avveniva prima), ma anche dalle abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento permanente, inteso come l'intero complesso d'istruzione intrapreso nel corso della vita dal professionista.

Sono stati introdotti poi nuovi accorgimenti riguardanti esclusivamente la prestazione di servizi temporanea e occasionale, prevedendo restrizioni alla facoltà delle Autorità nazionali dello Stato membro ospitante di richiedere informazioni supplementari al lavoratore interessato alla mobilità<sup>427</sup>. Con la novellata disciplina, alle Autorità nazionali viene concesso tale potere esclusivamente nel caso in cui la professione risulti regolamentata in modo differente nelle diverse zone del territorio nazionale e comunque per motivi imperativi di interesse generale relativi alla salute pubblica o alla sicurezza degli utenti. Ma vi è di più, nel nuovo testo normativo anche per le professioni inerenti all'istruzione di minori, ovvero l'assistenza e l'istruzione della prima infanzia, lo Stato membro ospitante ha la facoltà di chiedere un attestato che confermi l'assenza di condanne penali, o di sospensioni temporanee o definitive dall'esercizio della professione. Invece, per le professioni implicanti la sicurezza dei pazienti, si prevede, *ex art. 7, lett. f)*, la possibilità di richiedere al prestatore la dichiarazione della conoscenza della lingua dello Stato ospitante.

Ritornando al tema della facoltà concessa alle Autorità competenti di effettuare controlli, è stabilito, al Considerando 8, che nel caso di professioni stagionali, gli Stati membri, possono verificare il carattere temporaneo e occasionale dei servizi prestati sul proprio territorio chiedendo informazioni in merito, una volta all'anno, se tali informazioni non sono state già comunicate volontariamente dal professionista.

---

<sup>427</sup> Di cui all'art. 7.2° Direttiva 2013/55.

È previsto altresì che, l'Autorità informi il richiedente della sua decisione entro un mese dalla ricezione della dichiarazione preventiva e dei documenti. Tale responso può consistere nel rilascio del consenso alla prestazione dei servizi, oppure nella comunicazione della volontà di non procedere alla verifica delle qualifiche professionali o di procedere con la verifica delle qualifiche contemplando la possibilità di richiesta di sostenimento di una prova attitudinale. In caso di silenzio assenso da parte dell'Autorità entro un mese è possibile effettuare la prestazione di servizi.

Con la sostituzione *ex novo* dell'art. 8 della Direttiva viene apportata un'altra novità in merito alla prestazione di servizi: la cooperazione amministrativa per lo scambio di informazioni attraverso l'utilizzo obbligatorio del sistema IMI. In base a questo regime di cooperazione, è ammesso che, solo nel caso in cui sussistano giustificati dubbi, lo Stato membro ospitante possa chiedere all'Autorità competente dello Stato membro le informazioni in merito alla legalità dello stabilimento del prestatore e la sua buona condotta, nonché l'assenza di sanzioni penali o disciplinari di natura professionale<sup>428</sup>.

Ma in realtà le novità più significative attengono, solo al diritto di stabilimento e sono contemplate negli artt. 11, 12, 13 e 14.

La prima di esse riguarda l'introduzione del principio di valutazione che tiene conto non solo delle conoscenze, ma anche delle competenze e abilità acquisite dal professionista nel corso della formazione, del tirocinio, della pratica professionale e dell'apprendimento permanente che diventa anch'esso elemento di valutazione. Ciò comporta che se prima l'art. 13 stabiliva che, per il riconoscimento, i titoli di

---

<sup>428</sup> Se si tratta di professioni non regolamentate nello Stato membro d'origine, le informazioni possono essere fornite anche dai centri di assistenza di cui all'art. 57 *ter* della Direttiva.

formazione richiesti dallo Stato di origine per esercitare una professione dovessero attestare un livello di qualifica almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante per l'accesso alla stessa professione, ora il sistema è cambiato perché è cessato il riferimento all'equivalenza.

Ai sensi dell'art.11 della Direttiva 2005/36, come novellato dalla Direttiva 2013/55, i cinque livelli di qualifica, ovvero l'attestato di competenza, il certificato, il diploma di formazione breve, il diploma di formazione di durata minima di tre anni ed inferiore a quattro anni, e il diploma di formazione di durata minima di quattro anni, vengono considerati meri punti di riferimento per la comparazione delle qualifiche professionali.

Pertanto, nel caso in cui la formazione del richiedente presenti una differenza di più livelli rispetto a quanto previsto dallo Stato ospitante, la disciplina del riconoscimento verrà applicata, salvo specifiche deroghe<sup>429</sup>, e la differenza di livelli di qualifica non potrà determinare il rigetto della domanda di riconoscimento.

L'art. 11 è stato novellato in tre punti, ovvero alle lettere c), d) ed e). La disposizione della lettera c) in merito al riconoscimento della formazione professionale, cioè del diploma a livello di insegnamento post-secondario, è stata sostituita da una certificazione dello Stato membro di origine che attesti l'equivalenza del percorso formativo ed esperienziale del professionista con il livello di cui alla lettera c).

Relativamente ai livelli di competenza corrispondente alla formazione post-secondaria di almeno tre anni, invece, è stato introdotto il principio secondo il quale

---

<sup>429</sup> Deroghe previste dall'art. 13 della Direttiva.

la formazione può essere espressa anche sotto forma di crediti ECTS (acronimo di *European Credit Transfer and Accumulation System*), ovvero “*sistema di crediti per l’istruzione superiore utilizzato nello Spazio europeo dell’istruzione superiore*”<sup>430</sup>.

L’art. 12 della Direttiva 2005/36 denominato “*Titoli di formazione assimilati*” ha subito modifica nel punto in cui stabilisce che viene dato potere allo Stato membro, presso il quale si è svolta la formazione, di dichiararla di livello equivalente a quella richiesta dallo Stato membro ospitante, anche qualora fosse stata acquisita al di fuori di programmi formali<sup>431</sup>.

L’art. 13 della Direttiva 2005/36 ha subito una radicale riforma dalla Direttiva 2013/55; completamente riscritto, esso prescrive che qualora l’esercizio di una professione regolamentata, sia subordinato al possesso di determinate qualifiche, l’Autorità competente dello Stato membro ospitante consente l’esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, al richiedente il riconoscimento che si trovi in possesso di un attestato di competenza o altro titolo.

Invece, qualora, il professionista provenga da uno Stato membro che non regola quella determinata professione, l’esercizio dell’attività nel Paese ospitante è consentito solo se il medesimo dimostra di possedere una esperienza professionale di almeno un anno, a tempo pieno o a tempo parziale, conseguita nell’ultimo decennio e almeno un titolo di formazione o attestato di competenza

---

<sup>430</sup> La presentazione dei crediti è equiparata agli anni di formazione universitaria richiesti (Considerando 17 della Direttiva).

<sup>431</sup> Potranno essere presi in considerazione titoli o insieme di titoli, anche al di fuori di programmi formali, a condizione che: a) il titolo o l’insieme di titoli venga rilasciato da un’Autorità competente dello Stato membro sulla base di una formazione acquisita nell’Unione; b) lo Stato membro che lo rilascia certifichi il titolo come equivalente ad uno dei livelli previsti dall’art. 11.

rilasciati dall’Autorità di altro Stato membro che ugualmente non regola quella professione<sup>432</sup>.

Nella nuova Direttiva viene abolito il principio di equivalenza, ovvero il principio del riferimento al livello di qualifica almeno equivalente al livello immediatamente inferiore a quello richiesto nello Stato membro ospitante<sup>433</sup>, anche se vigono in materia alcune deroghe. È stabilito infatti, con l’art. 13.4° che se per una professione regolamentata è prevista la formazione equivalente a quella di un titolo di studio post-secondario di almeno quattro anni, lo Stato membro ospitante ha facoltà di rifiutare all’istante il riconoscimento dell’attestato di livello di conoscenze generali o elementari.

Dall’altra parte il nuovo art. 14 della Direttiva 2013 disciplina un sistema preciso e articolato di provvedimenti di compensazione, prevedendo che in assenza di armonizzazione delle condizioni di formazione, uno Stato membro riconosca una qualifica professionale, vincolandola al superamento di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o una prova attitudinale oltre alle condizioni di formazione stabilite dall’ art. 13.

## **7. Il nuovo meccanismo d’allerta**

Se gli accorgimenti esaminati finora, apportati alla disciplina dalla Direttiva 2013/55, mirano ad agevolare il riconoscimento delle qualifiche garantendo semplificazione e rapidità del procedimento, in questo paragrafo analizziamo un’altra

---

<sup>432</sup> La durata dell’esperienza richiesta passa cioè dai precedenti due anni all’anno attuale.

<sup>433</sup> È stato, infatti, soppresso l’allegato III della Direttiva 2005/36 che conteneva l’elenco delle formazioni regolamentate.

novità apportata dalla medesima Direttiva che assolve ad una funzione diversa, ossia quella di salvaguardare la tutela del destinatario dei servizi professionali.

Il legislatore europeo ha ritenuto infatti doveroso adottare misure anche a garanzia del consumatore, specialmente quando il procedimento di riconoscimento delle qualifiche professionali riguarda l'esercizio di attività che hanno ripercussioni dirette e concrete sulla salute e sulla sicurezza delle persone<sup>434</sup>.

A questa funzione assolve anche il meccanismo d'allerta già precedentemente previsto dalla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. Si tratta di un istituto disciplinato all'art. 56 *bis* della Direttiva 2013/55, per la segnalazione di sanzioni penali o disciplinari a carico del professionista che richiede il riconoscimento della propria qualifica professionale.

L'obiettivo specifico di questo sistema è quello di consentire alle Autorità competenti di scambiarsi informazioni in merito a episodi di rilevante negligenza professionale, tali da vietare, limitare o sospendere l'esercizio dell'attività professionale del richiedente il riconoscimento.

Come per la TPE, il ruolo centrale per permettere la ricezione e lo scambio di informazioni in modo rapido ed efficace è ricoperto dal sistema IMI attraverso il quale, appunto, il meccanismo di allerta è attivabile.

La disciplina specifica di questo istituto prevede due procedure. La prima procedura, disciplinata dall'art. 56 *bis* 1° è riferita alle professioni del settore

---

<sup>434</sup> Tra le norme che meritano specifica attenzione sicuramente ai primi posti abbiamo il meccanismo dell'allerta, le conoscenze linguistiche richieste al professionista, l'incremento della trasparenza ed i nuovi centri di sicurezza.

sanitario<sup>435</sup>, (ovvero alla professione di medico generico, medico specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica e farmacista) a tutti gli altri “*professionisti che esercitano attività aventi ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti, ove il professionista eserciti una professione regolamentata in detto Stato membro*”<sup>436</sup> e ai “*professionisti che esercitano attività relative all'istruzione dei minori, tra cui l'assistenza e l'istruzione della prima infanzia*”, ove anche in questo caso, la professione sia regolamentata dallo Stato membro<sup>437</sup>.

Questa prima procedura prevede ai sensi dell'art. 56 *bis* che le Autorità competenti di uno Stato membro informino le Autorità competenti di tutti gli altri Stati membri circa un professionista al quale le Autorità o le Autorità giudiziarie nazionali abbiano limitato o vietato, anche solo a titolo temporaneo, l'esercizio totale o parziale sul territorio di detto Stato membro dell'attività professionale<sup>438</sup>.

Le Autorità competenti devono trasmettere una comunicazione con tutte le informazioni relative alla professione in questione, quali, Autorità che ha emanato l'atto, ambito di applicazione e termini temporali del divieto o della limitazione mediante un'allerta con il sistema IMI, entro un termine di tre giorni dall'adozione

---

<sup>435</sup> Allegato V e quelle professioni collegate a diritti acquisiti o a formazione equivalente.

<sup>436</sup> In spagnolo: “*Los profesionales que ejerzan actividades que tengan repercusiones en la seguridad de los pacientes, cuando el profesional ejerza una profesión regulada en dicho Estado miembro*” [art. 56. 1º *bis* k) Direttiva 2013/55].

<sup>437</sup> In spagnolo: “*Profesionales que realizan actividades relacionadas con la educación de menores, incluida la atención y educación de la primera infancia*” [Art. 56-*bis* par. 1 lettera l Direttiva 2013/55].

<sup>438</sup> In spagnolo: “*Las autoridades competentes de un Estado miembro informarán a las autoridades competentes de todos los demás Estados miembros de un profesional al que las autoridades o órganos jurisdiccionales nacionales hayan restringido o prohibido, aunque sólo sea temporalmente, el ejercicio de la totalidad o parte de su actividad profesional en el territorio de dicho Estado miembro*”.

della decisione che limita o vieta l'esercizio totale o parziale dell'attività professionale<sup>439</sup>.

Le Autorità competenti di tutti gli Stati membri sono informate senza indugio circa la scadenza di un divieto o di una restrizione di cui al primo paragrafo 1, [...] così come di ogni successiva modifica alla data di scadenza<sup>440</sup>.

La seconda procedura assume carattere generale ed è riferita a tutti i professionisti che sono stati ritenuti responsabili, a seguito di giudizio davanti a un giudice di tribunale, del reato di falsificazione della qualifica professionale<sup>441</sup>. Anche in questo caso le Autorità competenti di uno Stato membro sono tenute ad informare le Autorità di tutti gli altri Paesi membri dell'identità e delle altre informazioni riguardanti il professionista entro il medesimo termine di tre giorni dalla data di adozione della decisione del tribunale.

Per entrambe le procedure descritte valgono le specificazioni dei successivi paragrafi 6, 7, e 8 dell'articolo in esame: gli Stati membri devono dare informazione in forma scritta, contemporaneamente all'invio dell'allerta, al professionista nei confronti del quale tale messaggio è stato inviato. Contro la procedura di allerta, il professionista ha facoltà di presentare ricorso, ai sensi del diritto nazionale, presentare richiesta di rettifica o accedere a tutti i mezzi e strumenti di tutela utili a compensare eventuali danni causati da allerte ingiustificate<sup>442</sup>.

---

<sup>439</sup> Art. 56.2° *bis* Direttiva 2013/55.

<sup>440</sup> Art. 56-*bis* 5° Direttiva 2013/55.

<sup>441</sup> Art. 56-*bis* 3° Direttiva 2013/55.

<sup>442</sup> Art. 56-*bis* 6° Direttiva 2013/55.

Tutti i dati relativi ai messaggi di allerta vengono trattati all'interno del sistema IMI esclusivamente per il periodo in cui hanno validità e sono eliminati entro tre giorni dalla data di adozione della decisione di revoca o dalla scadenza del divieto o della limitazione<sup>443</sup>.

L'ultimo paragrafo riserva alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per l'applicazione del sistema di allerta che includano disposizioni sulle Autorità autorizzate a inviare o a ricevere allerte, sulle altre informazioni e procedure intese a completare i messaggi di allerta, sul ritiro e la conclusione di essi, e infine *“sulle misure intese a garantire la sicurezza durante il periodo di trattamento”*<sup>444</sup>.

## **8. La Cooperazione amministrativa**

La Direttiva 2013/55, come la Direttiva che la precede, al Titolo V presenta una sezione dedicata alla cooperazione amministrativa, ma già dalla modifica del titolo originario, possiamo notare come la sezione apporti novità rilevanti<sup>445</sup>.

All'art. 56 viene prescritto che le Autorità competenti degli Stati coinvolti nel processo di mobilità professionale, assolto il compito di designare la figura di un coordinatore delle attività, procedono con le attività di scambio delle informazioni concernenti l'azione disciplinare o le sanzioni penali adottate o qualsiasi altra circostanza specifica di rilievo. Tutto ciò, nel rispetto delle norme sulla protezione dei

---

<sup>443</sup> Art. 56-bis 7° Direttiva 2013/55.

<sup>444</sup> In spagnolo: *“sobre las medidas para garantizar la seguridad durante el período de tratamiento”*.

<sup>445</sup> Da “Cooperazione amministrativa e competenze esecutive” del titolo V Direttiva 2005/36 a “Cooperazione amministrativa e responsabilità nei confronti dei cittadini con riguardo all'attuazione” del titolo V dell'ultima Direttiva.

dati personali di cui alle Direttive 95/46/CE e 2002/58/CE e utilizzando il sistema IMI.

I coordinatori per lo svolgimento dei compiti elencati nell'art. 56.4° e, in particolare, per l'esecuzione delle operazioni relative alle condizioni di accesso alle professioni regolamentate negli Stati membri, possono sollecitare l'aiuto dei centri di assistenza di cui all'art. 57 *ter*<sup>446</sup>.

I vecchi punti di contatto nazionali sono trasformati e sostituiti da questi nuovi istituti<sup>447</sup>, che in stretta collaborazione con i preesistenti punti di contatto, adempiono all'esigenza di fornire informazioni utili ai cittadini, ma non solo ad essi. Essi, infatti svolgono attività di consulenza e assistenza anche diretta, mediante sportello fisico e si occupano anche di fornire collaborazione ai centri di assistenza degli altri Stati membri per diffondere la disciplina delle qualifiche professionali, sulla base della legislazione nazionale e del codice deontologico.

Altro adempimento al quale assolvono i centri di assistenza è quello di rispondere alle richieste della Commissione sull'esito delle domande esaminate, inviando riscontro entro due mesi dal ricevimento della richiesta.

Nei casi di richiesta della Tessera Professionale Europea, gli Stati membri stabiliscono se i centri di assistenza sono designati come autorità competente nello Stato membro d'origine oppure se fungono da ufficio di ausilio e assistenza alla competente Autorità per la gestione delle domande di TPE e per la procedura di trattamento dei fascicoli IMI.

---

<sup>446</sup> Gli Stati membri hanno avuto il termine del 18 gennaio 2016 per designare un centro di assistenza *de quo*, *vid.* art. 57.1° *ter* Direttiva 2005/36.

<sup>447</sup> Considerando 28 e art. 57.1° *ter* Direttiva 2005/36.

Nei casi di richiesta della libera prestazione di servizi, invece, è previsto che per le professioni non regolamentate nel Paese d'origine, i centri di assistenza di tali Stati si limitino a fornire le informazioni necessarie, favorendo la cooperazione amministrativa sulla rete IMI.

Le novità apportate dalla Direttiva 2013/55 alla cooperazione amministrativa tra le Autorità nazionali sono supportate dall' utilizzo di strumenti informatici, il sistema IMI, i siti di amministrazione online. Questi sono in grado di disporre di mezzi di divulgazione di informazioni improntate al principio di trasparenza e di permettere una modalità di comunicazione/corrispondenza rapida pratica ed efficiente.

Il nuovo art. 57 *bis*, in effetti, si occupa di descrivere le procedure per via elettronica che assicurano, ai richiedenti il riconoscimento delle qualifiche professionali, l'opportunità di effettuare agevolmente online tutte le procedure, ma con l'eccezione, contemplata al paragrafo 2 dello stesso articolo, di poter espletare online le procedure dello svolgimento del periodo di adattamento e della prova attitudinale.

L'elenco di tutti i diritti dei professionisti, di tutte le professioni regolamentate e di quelle per le quali è possibile fruire della TPE della documentazione per il riconoscimento e delle modalità di ricorso avverso le decisioni delle Autorità competenti è riportato nell' art. 57 della Direttiva 2013/55.

Inoltre, l'inserimento dell'art. 59, intitolato "Trasparenza", istituisce una procedura nuova per la trasmissione da parte degli Stati membri alla Commissione, di un elenco delle professioni regolamentate, delle professioni per le quali, con specifica motivazione, è ritenuta necessaria una verifica preliminare delle qualifiche, e dei

requisiti per limitare l'accesso o l'esercizio a una professione, che ogni Stato intende mantenere, razionalmente e proporzionalmente. Ovviamente tali limitazioni devono essere giustificate in conformità al dettato europeo.

A tal proposito l'art. 59.3° precisa che per limitare l'accesso ad una professione ciascuno Stato membro deve osservare requisiti compatibili con specifici principi:

*“a) i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o del luogo di residenza;*

*b) i requisiti devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;*

*c) i requisiti devono essere tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo”<sup>448</sup>.*

L'obiettivo di incrementare la trasparenza nei rapporti Stati membri, istituzioni europee e cittadini, permettendo l'armonizzazione degli ordinamenti, oltre ad un controllo centralizzato che favorisce una migliore e più rapida circolazione delle informazioni e una facile risoluzione delle pratiche del riconoscimento delle qualifiche, emerge in modo significativo nelle innovazioni esaminate.

---

<sup>448</sup> In spagnolo: *“a) los requisitos no deberán ser directa o indirectamente discriminatorios por motivos de nacionalidad o lugar de residencia; b) los requisitos deberán estar justificados por una razón imperiosa de interés general; c) los requisitos deberán garantizar la consecución del objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo”.*

Come abbiamo detto, l’attuazione di una proficua cooperazione nei termini decritti è stata possibile mediante il sistema di informazione del mercato interno IMI, realizzato dalla Commissione e dagli Stati. Affinché ciò si verificasse è stato necessario apportare modifiche anche al Regolamento (UE) N. 1024/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI») – in seguito Regolamento 1024/2012<sup>449</sup>.

Già, in altri documenti, quali l’Atto per il Mercato Unico di giugno del 2012<sup>450</sup> e le Conclusioni del Consiglio Europeo del 2011 si è sottolineata l’importanza dell’IMI per rafforzare la facile e rapida conoscibilità e la trasparenza, possibili solo in caso di realizzazione di una cooperazione tra le parti interessate capace di rendere efficiente la governance del mercato unico.

#### **IV. LA DIRETTIVA 2018/958/UE**

##### **1. Obiettivi e finalità della Direttiva**

La più recente Direttiva europea con la quale le istituzioni europee hanno dimostrato un fondamentale impegno e una grande attenzione, rivolti al raggiungimento del fine di facilitare e semplificare il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti dai professionisti in un altro Stato membro, quando questi ultimi decidono di accedere a “professioni regolamentate” in un altro Stato, è la Direttiva

---

<sup>449</sup> *GU* n. L 316 del 14-11-2012.

<sup>450</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. L’Atto per il mercato unico Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia “Insieme per una nuova crescita” (COM/2011/0206). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0206>.

2018/958, relativa a un test di proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni del Parlamento Europeo e del Consiglio. La necessità di quest'ultimo intervento legislativo derivava principalmente dalla circostanza che, nonostante le precedenti discipline normative in merito, non esistessero, nel diritto dell'Unione, disposizioni specifiche di armonizzazione dei requisiti per l'accesso o per l'esercizio di una professione regolamentata. Questa responsabilità era ancora riservata agli Stati membri, i quali, come affermato già nel Considerando 2 della Direttiva 2018/958, avevano libertà di decidere se e come regolamentare una professione, ovviamente, entro i limiti dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Durante il processo di valutazione reciproca dei requisiti che limitano l'accesso alla professione, sancito dalla Direttiva 2005/36, come operazione obbligatoria per ciascuno Stato<sup>451</sup>, la Commissione Europea, come riporta il Considerando 5 della Direttiva 2018/958, aveva raccolto risultati che evidenziavano mancanza di chiarezza dei criteri di valutazione e disomogeneità dell'esame dei requisiti a tutti i livelli di regolamentazione. Dunque, data la disparità dei diversi criteri di proporzionalità delle professioni regolamentate dalle normative statali, diversità che, in molti casi, poteva costituire un ostacolo alla mobilità professionale, è stato considerato essenziale garantire un approccio comune a livello dell'Unione, un approccio più inclusivo alla valutazione della proporzionalità effettuata da ciascuno Stato.

La nuova Direttiva relativa a un test di proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni è stata adottata proprio a seguito di un iter legislativo di codecisione, non senza dibattito. In particolare, la presente Direttiva mira ad armonizzare il modo in cui vengono effettuati i test di proporzionalità prima che gli Stati membri introducano nuovi regolamenti sulle professioni o modifichino i

---

<sup>451</sup> Considerando 4 Direttiva 2005/36.

regolamenti esistenti. Come affermato da E. Córdoba Azcárate e M<sup>a</sup> D. Martín Villalba<sup>452</sup>, “*la competenza statale per la regolamentazione delle professioni è riconosciuta, sebbene sia stabilito che le norme nazionali che organizzano l'accesso alle professioni non dovrebbero essere un ostacolo ingiustificato o sproporzionato all'esercizio dei suddetti principi del mercato interno*”<sup>453</sup>.

Dunque, per il Considerando 12 della Direttiva 2018/958 prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio o di modificare quelle esistenti, gli Stati membri dovrebbero valutare la proporzionalità di tali disposizioni. La portata della valutazione dovrebbe essere proporzionata alla natura, al contenuto e all'impatto della disposizione introdotta<sup>454</sup>.

A questo punto sorge il problema di come avere certezza che la regolamentazione adottata dagli Stati membri rispecchi realmente il criterio della proporzionalità. Ovviamente, l'analisi dell'idoneità e della proporzionalità di un provvedimento adottato da uno Stato incombe su quest'ultimo<sup>455</sup>, come, del resto, l'onere della prova della motivazione, del rispetto del principio dell'idoneità delle disposizioni normative a garantire il conseguimento dello scopo perseguito, senza

---

<sup>452</sup> CÓRDOBA AZCÁRATE, E., & MARTÍN VILLALBA, M. (2019), “La aplicación del test...”, *loc. cit.*, pp. 51-64.

<sup>453</sup> In spagnolo: “*Se reconoce la competencia estatal para regular las profesiones, aunque se establece que las normas nacionales que organizan el acceso a las profesiones no deben ser un obstáculo injustificado o desproporcionado para el ejercicio de estos principios del mercado interior*”.

<sup>454</sup> In spagnolo: “*Antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio o modifiquen las existentes, los Estados miembros deben evaluar la proporcionalidad de dichas disposiciones. El alcance de la evaluación debe ser proporcional a la naturaleza, el contenido y el impacto de la disposición introducida*”.

<sup>455</sup> Considerando 13 Direttiva 2018/958.

andare oltre quanto necessario, per il raggiungimento di tale scopo<sup>456</sup>. Le disposizioni di nuova adozione, per nuova introduzione, o per modifica, relative al riconoscimento delle professioni regolamentate, emanate da ciascuno Stato membro, dunque, non devono essere discriminatorie, devono essere giustificate da obiettivi di interesse pubblico, e devono mostrarsi adeguate a garantire il raggiungimento dell'obiettivo che perseguono senza oltrepassare quanto necessario e ragionevole per il raggiungimento di detto obiettivo<sup>457</sup>.

Richiamando il rispetto del test di proporzionalità, in sostanza, questa nuova Direttiva non altera gli elementi integranti del test di proporzionalità stesso. Ciò che fornisce è un modo rinnovato di avvicinarsi a questi elementi, a partire dalla premessa della tutela del mercato interno.

## **2. Applicazione del principio di proporzionalità**

In questo modo, la Direttiva in oggetto costituisce il comune denominatore europeo per le nuove professioni regolamentate e il loro esercizio, nonché per l'aggiornamento delle attività e professioni regolamentate esistenti. Tutto ciò, come espressamente definito nell'art. 1 della Direttiva, al fine di conciliare la competenza e l'autonomia degli Stati membri nell'istituzione di attività e professioni regolamentate, con criteri di armonizzazione comuni e margine di discrezionalità, al fine di garantire

---

<sup>456</sup> Definizione del concetto di proporzionalità espresso dall'art. 7.1° Direttiva 2018/958. “*Gli Stati membri provvedono affinché le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, che essi introducono, e le modifiche che essi apportano alle disposizioni esistenti, siano idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale scopo*”. In spagnolo: “*Los Estados miembros velarán por que las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso o el ejercicio de las profesiones reguladas que introduzcan, y las modificaciones que introduzcan en las disposiciones vigentes, sean adecuadas para garantizar la consecución del objetivo perseguido, y no no ir más allá de lo necesario para lograr este propósito*”.

<sup>457</sup> Artt. 5, 6, 7 Direttiva 2018/958.

il buon funzionamento del mercato interno, soprattutto assicurando un elevato livello di tutela dei consumatori.

La “*Valutazione ex ante di nuovi provvedimenti e monitoraggio*” che limitano l’accesso a professioni regolamentate, o il loro esercizio, deve avvenire secondo quanto stabilito nell’art. 4 della Direttiva, ovvero in proporzione alla natura, al contenuto e all’impatto della disposizione, fornendo una spiegazione sufficientemente dettagliata per consentire di valutare il rispetto del principio di proporzionalità. Si deve, inoltre, tener conto del fatto che i motivi per stabilire che una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa sia giustificata e proporzionata, sono suffragati non soltanto da elementi qualitativi, ma ove possibile e pertinente, anche da elementi quantitativi<sup>458</sup>.

Tale valutazione deve essere condotta dagli Stati membri in modo obiettivo e indipendente<sup>459</sup>.

Il cuore della Direttiva è costituito dall’ art. 7 denominato “Proporzionalità”, ove nel sancire che tutte le disposizioni normative adottate dagli Stati che limitino l’accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio e le modifiche apportate a quelle esistenti, siano idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale scopo, impone agli Stati membri di prendere in considerazione una serie di elementi a riguardo. Tra questi elementi vi è:

a) la natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico;

---

<sup>458</sup> In spagnolo: “Evaluación ex ante de nuevas medidas y seguimiento”.

<sup>459</sup> Art. 4.5° Direttiva 2018/958.

b) la eventuale insufficienza delle vigenti norme di natura specifica, quali quelle sulla sicurezza dei prodotti o quelle sulla protezione dei consumatori, ai fini del conseguimento dello scopo perseguito;

c) l'idoneità e l'adeguatezza della disposizione a conseguire lo scopo perseguito in modo coerente e sistematico;

d) l'impatto sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione Europea;

e) la possibilità di ricorrere a mezzi meno restrittivi per conseguire l'obiettivo di interesse pubblico;

f) il modo in cui le nuove disposizioni, combinate con altre disposizioni, contribuiscono eventualmente, al conseguimento dello stesso obiettivo di interesse pubblico.

E' previsto altresì, all'art. 8 della Direttiva che prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri mettano a disposizione informazioni, dei cittadini, dei destinatari di servizi e altri portatori di interessi, garantendo così un appropriato coinvolgimento di tutte le parti interessate, anche mediante consultazioni pubbliche, conformemente alle loro procedure nazionali.

In conformità all'art. 9 della Direttiva in questione è altresì previsto che gli Stati membri, in conformità alle procedure previste dal diritto nazionale, provvedano a regolamentare la disciplina del ricorso effettivo, garantendo un effettivo mezzo di

tutela, nel caso in cui dovessero sorgere questioni in merito all' applicazione della normativa contenuta nella Direttiva.

Agli Stati membri è stato rimesso l'onere di recepire la nuova Direttiva entro il 30 luglio 2020, mettendo in vigore disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ad essa<sup>460</sup>.

Lo Stato italiano ha recepito tale Direttiva con il Decreto Legislativo 142/2020, il cui contenuto verrà illustrato nel prossimo capitolo<sup>461</sup>.

Quanto alla valutazione della sua efficacia e della sua effettiva applicazione è prevista invece che entro il 18 gennaio 2024, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenti una relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione dei risultati della Direttiva<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup> Art. 13 Direttiva 2018/958.

<sup>461</sup> Decreto Legislativo 16 ottobre 2020, n. 142, Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni (*GU* n. 271 del 30-10-2020).

<sup>462</sup> Riesame previsto dall'art. 12 Direttiva 2018/958.

## **CAPITOLO TERZO**

# **IL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI EUROPEE NELLA NORMATIVA ITALIANA**

## **I. LE PRIME NORME ITALIANE SUL RICONOSCIMENTO DEI TITOLI DI STUDIO OTTENUTI IN ALTRO STATO MEMBRO DELL'UNIONE EUROPEA**

Come abbiamo illustrato nei capitoli precedenti già all'inizio degli anni Sessanta del Novecento l'Unione Europea rilevava l'esigenza di garantire a ogni cittadino europeo la più ampia libertà di circolazione ai fini professionali.

Con la consapevolezza che tale obiettivo costituisse un elemento sostanziale della costruzione dell'Europa dei cittadini, l'Unione Europea si rendeva promotrice della necessità che ciascuno dei suoi Stati membri accogliesse nel proprio ordinamento giuridico la legislazione europea in merito e favorisse il riconoscimento dei diplomi, dei titoli di studio, delle qualifiche professionali.

In merito alla situazione in Italia del valore legale dei titoli di studio possiamo ricordare che il sistema formativo universitario nazionale ha, tra le sue caratteristiche peculiari, la disciplina dei titoli rilasciati al termine dei singoli percorsi formativi. Tale disciplina è contenuta nel Regio Decreto 31 agosto 1933, n.1592 *“Approvazione del Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore”* che all'art. 172 afferma come le lauree e i diplomi conferiti dalle Università e dagli Istituti di istruzione superiori abbiano *“esclusivamente valore di qualifiche accademiche”* e come *“l'abilitazione all'esercizio di una professione”* in Italia sia conferita *“a seguito di esami di Stato”*. Il medesimo Testo Unico, all'art. 170 precisa che *“i titoli accademici conseguiti all'estero non hanno valore legale nel Regno, salvo i casi di leggi speciali”* e su tale disposizione trova il suo fondamento l'espressione *“valore legale”* riferita ai titoli di studio<sup>463</sup>.

---

<sup>463</sup> Art. 170 RD 1592/1933.

Il valore legale dei titoli di studio si basa principalmente su due elementi: l'Ordinamento didattico nazionale italiano, che fissa le caratteristiche generali dei corsi di studio e dei titoli finali e l'Esame di Stato che, nell'interesse pubblico generale, ha la funzione di accertare e poi certificare il possesso di conoscenze e competenze necessarie per il relativo esercizio professionale<sup>464</sup>.

Abbiamo già osservato, nei capitoli precedenti, come nel corso dello sviluppo della comunità europea il riconoscimento dei diplomi, da un punto di vista tecnico giuridico, ha assunto modalità diverse: da Direttive di tipo settoriale di medici, infermieri, dentisti, veterinari, farmacisti, ostetriche e architetti a due sistemi generali ad una proposta di Direttiva sullo stabilimento semplificato per gli avvocati.

La tecnica legislativa basata in un primo tempo sull'armonizzazione delle formazioni si è poi fondata sulla mutua fiducia ed è andata evolvendosi verso forme basate sul principio di protezione del consumatore.

Le due Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE hanno istituito un nuovo metodo di riconoscimento professionale che prendeva le mosse dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in particolare dalla sentenza nella causa 340/89<sup>465</sup>.

Per il loro carattere innovativo esse hanno rappresentato un momento essenziale del processo di integrazione europea. Infatti, si tratta di norme a carattere orizzontale, che si applicano a tutte quelle professioni che rispondono alla definizione di “*professione regolamentata*” della Direttiva. Il riconoscimento delle qualifiche professionali, che esse contemplano, è fondato sul principio della reciproca fiducia tra

---

<sup>464</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli accademici...*, op. cit., p. 21.

<sup>465</sup> C-340/89 – *Vlassopoulou*.

gli Stati membri ed è accordato ad un prodotto finito cioè ad un professionista qualificato. Sono inoltre previste misure di garanzia per lo Stato che effettua il riconoscimento.

Con l'adozione delle due Direttive appena menzionate, dunque, era stato introdotto, in via generale il mutuo riconoscimento dei percorsi formativi anche non armonizzati, scegliendo così di valorizzare il principio di equivalenza dei profili professionali e correlativamente di abolire la previa uniformazione dei *curricula* e degli ordinamenti didattici e veniva richiesto a ciascuno Stato ospitante di tener conto delle competenze e delle qualifiche attestata dal diploma conseguito nello Stato di origine<sup>466</sup>.

Il sistema generale propone una definizione di professione regolamentata più generale di quella contenuta nell'articolo 2229 del Codice civile italiano e che comprende attività esercitate sia in qualità di lavoratore autonomo sia in qualità di lavoratori dipendente.

La Direttiva 89/48/CEE è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con il Decreto Legislativo 27 febbraio 1992, numero 115, mentre la Direttiva 92/51/CEE è entrata a far parte dell'ordinamento italiano con il Decreto Legislativo 2 maggio 1994 numero 319, così come modificato dal Decreto Legislativo 8 luglio 2003 n.277 di attuazione della Direttiva 2001/19/CE).

Il primo dei suddetti atti di recepimento, il Decreto Legislativo 27 gennaio 1992 n. 115, all' Articolo 1 "*Riconoscimento dei titoli di formazione professionale acquisiti nella Comunità europea*" stabilisce al comma 1 che alle condizioni stabilite

---

<sup>466</sup> CAPOTORTI, F. (2015), "La nuova direttiva...", *loc. cit.*, p. 82.

sono riconosciuti in Italia i titoli rilasciati da un Paese membro della Comunità europea attestanti una formazione professionale al cui possesso la legislazione del medesimo Stato subordina l'esercizio di una professione<sup>467</sup>.

Al secondo comma del medesimo articolo viene precisato che il riconoscimento è concesso a favore del cittadino comunitario ai fini dell'esercizio in Italia, come lavoratore autonomo o dipendente, della professione corrispondente a quella cui è abilitato nel Paese che ha rilasciato i titoli.

E ancora al comma 3 dell'art. 1 i titoli sono ammessi al riconoscimento se includono l'attestazione che il richiedente ha seguito con successo un ciclo di studi post secondari di durata minima di tre anni o di durata equivalente a tempo parziale, in una università o in un istituto di istruzione superiore o in altro istituto di livello di formazione equivalente.

Il medesimo atto normativo prevede, con il comma 2 articolo 6, che in Italia sia eseguita obbligatoriamente la prova attitudinale per le professioni di avvocato, commercialista e consulente per la proprietà industriale.

Negli altri casi di formazione professionale è contemplata, invece, la facoltà di scelta tra la possibilità di praticare il tirocinio di adattamento di durata massima triennale, ovvero di sostenere la prova attitudinale vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto dall'ordinamento italiano<sup>468</sup>.

---

<sup>467</sup> Art. 1 comma 1 D.Lgs. 115/1992.

<sup>468</sup> GALANTINO, L. (1999), "La disciplina comunitaria...", *loc. cit.* p. 26.

Il sistema di recepimento della Direttiva 89/48/CEE ha dato luogo a due procedure di infrazione *ex art.* 169 del Trattato avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia.

La prima, in data 4 luglio 1996, è relativa al riconoscimento dei diplomi di ingegnere e riguarda da un lato il mancato rispetto del termine di quattro mesi, previsto al fine di espletare la procedura di esame delle domande di riconoscimento, dall'altro la mancata considerazione dell'esperienza professionale effettuata dal migrante al fine di valutare la sua complessiva formazione<sup>469</sup>.

Con la seconda procedura di infrazione, la Commissione ha contestato la compatibilità con la disposizione contenuta nell'art. 52 del Trattato degli artt. 13 e 37 della legge 27 novembre 1933, n. 1578, che subordinano l'iscrizione all'Albo degli avvocati al possesso della cittadinanza italiana ed alla residenza in una circoscrizione giudiziaria italiana.

In effetti il Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 115 di recepimento della Direttiva 89/48/CEE ha superato i primi due requisiti, ma non l'ultimo della residenza.

Inoltre, va aggiunto che nel mese di agosto del 1993 l'Italia ha ratificato l'accordo sullo Spazio economico europeo, estendendo la libertà di circolazione sul nostro territorio, ai sensi della Direttiva 89/48/CEE, anche ai professionisti provenienti dai paesi EFTA.

---

<sup>469</sup> GALANTINO, L. (1999). *La disciplina comunitaria...*, *loc. cit.*, p. 27.

Il Decreto Legislativo italiano 2 maggio 1994, n. 319, atto normativo di recepimento nell'ordinamento giuridico italiano della Direttiva 92/51/CEE, come la Direttiva che lo genera costituisce l'atto normativo “*di completamento*” sui cosiddetti “diplomi brevi” ovvero sui diplomi di durata inferiore ai tre anni o diploma di tipo maturità tecnica o professionale. Esso, inoltre, specifica quali sono gli organi competenti per il riconoscimento dei titoli, per l'esecuzione e valutazione del tirocinio di adattamento e delle prove attitudinali previste dallo stesso nonché le procedure di svolgimento delle suddette misure compensative<sup>470</sup>.

Nel testo normativo di tale decreto di recepimento, dunque è possibile cogliere le informazioni su organi e autorità, quali ad esempio il Ministero della Giustizia per alcune professioni, alle quali è conferita la competenza della ricezione delle domande di riconoscimento delle qualifiche professionali, corredate della documentazione richiesta<sup>471</sup>.

Nel caso in cui nell'esame delle singole domande di riconoscimento emergano lacune presenti in relazione alla conoscenza di materie fondamentali relative allo svolgimento di una determinata professione in Italia, è possibile che ai professionisti venga richiesto il superamento di una misura compensativa, consistente in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento. Tale misura compensativa è tuttavia esclusa per le professioni di avvocato, dottore commercialista e revisore contabile.

L'eventuale conoscenza di alcune materie da parte dei richiedenti - sia sotto forma di studio, sia come esperienza professionale - viene tenuta in considerazione, se debitamente documentata, ai fini di una eventuale diminuzione dell'entità della misura compensativa.

---

<sup>470</sup> GALANTINO, L. (1999), *La disciplina comunitaria...*, loc. cit., p. 30.

<sup>471</sup> Provvedimento poi abrogato dal D.Lgs. 206/2007.

E' evidente peraltro che lo sforzo di buona volontà dei Paesi membri auspicato dalla Corte, oltre ad essere inidoneo a garantire la certezza giuridica necessaria, non poteva assicurare pienamente il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali, specie per quelle attività il cui esercizio richiede formazioni professionali complesse, tenuto conto sia della necessità di tutelare i consumatori, sia dei valori costituzionali degli ordinamenti interni che rappresentano la fattispecie delle esigenze imperative idonee a introdurre restrizioni<sup>472</sup>.

## **II. ATTI DI RECEPIMENTO IN ITALIA DELLA NORMATIVA EUROPEA SUL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI**

### **1. Introduzione: disposizioni europee sull'efficacia professionale in Italia dei titoli di studio conseguiti in altri Stati membri**

La Direttiva 2005/36, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, costituisce, nell'ambito degli interventi legislativi delle istituzioni dell'Unione Europea, la fonte principale di riferimento sulla quale si fonda l'intero sistema delle azioni miranti alla realizzazione del mercato interno, con riferimento ai cittadini dell'Unione che intendono esercitare un'attività professionale in uno Stato diverso da quello in cui hanno acquisito la relativa qualifica.

Abbiamo precedentemente illustrato come con essa il legislatore europeo abbia proceduto ad un riordino della materia più volte prospettato dalla Commissione, tramite le Raccomandazioni del Consiglio Europeo di Stoccolma del 2001<sup>473</sup>, che invitavano la Commissione a elaborare un regime più uniforme, trasparente e

---

<sup>472</sup> CAPOTORTI, F. (2015), *La nuova direttiva sul riconoscimento...*, *op.cit.*, p. 81.

<sup>473</sup> Consiglio Europeo di Stoccolma 2001, 23 e 24 marzo 2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf>.

flessibile, la successiva iniziativa della Commissione ispiratrice delle proposte presentate al Consiglio europeo di Barcellona del 2002<sup>474</sup>, nonché le relative conclusioni riguardanti la necessità di apportare misure per ridurre gli ostacoli sia normativi che amministrativi al riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in altri Stati membri dell'UE.

La Direttiva 2005/36 ha stabilizzato in un unico testo le tre precedenti Direttive relative al regime generale del mutuo riconoscimento dei percorsi formativi anche non armonizzati, quali la Direttiva 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, successivamente integrata dalla Direttiva 92/51/CEE riguardante la formazione nell'istruzione post-secondaria e secondaria completata da una formazione o pratica professionale<sup>475</sup>, la Direttiva 2001/19/CE adottata dalla Commissione nel contesto della semplificazione legislativa e le precedenti dodici direttive relative alle professioni settoriali<sup>476</sup>, delle quali abbiamo già riferito.

Con un unico testo normativo, dunque, il legislatore europeo si pone l'obiettivo di semplificare il sistema, razionalizzando la materia delle norme sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali in base al principio di sussidiarietà e al principio di proporzionalità<sup>477</sup>.

---

<sup>474</sup> Consiglio Europeo di Barcellona 2002, 15 e 16 marzo 2002, <https://www.consilium.europa.eu/media/20936/71065.pdf>

<sup>475</sup> GU L 209/25, 24-07-1992. Tale direttiva è relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento delle formazioni professionali, che integra la Direttiva 89/48/CEE, ed estende il reciproco riconoscimento ai diplomi che sanzionano formazioni professionali di durata inferiore ai tre anni.

<sup>476</sup> CHIARETTO, E. (2006), *Il riconoscimento delle qualifiche professionali...*, op.cit., pp. 691-692.

<sup>477</sup> Considerando 40 della Direttiva 2005/36.

Come abbiamo già ampiamente illustrato, la Direttiva 2005/36 circoscrive il proprio campo di applicazione *ratione materiae* alle professioni regolamentate, ovvero a quelle attività professionali il cui accesso, esercizio o una delle modalità di esercizio, siano subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative al possesso di determinate qualifiche professionali e mira a consentire che a qualunque professionista qualificato per esercitare una professione in uno Stato membro sia riconosciuto il diploma di cui è in possesso per accedere alla stessa professione in un altro Stato membro dell' UE<sup>478</sup>.

Nel capitolo precedente abbiamo riportato i diversi casi in cui è ammessa l' applicazione, *ratione personae*, della disciplina sul riconoscimento delle qualifiche professionali, prevista dalla Direttiva esaminata, indicando tutte le categorie di lavoratori subordinati o autonomi che, nel caso in cui intendano esercitare le suddette professioni regolamentate in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali, potranno godere del diritto contemplato dalla Direttiva 2005/36 e dalla Direttiva 2013/55 che modifica la precedente con importanti interventi innovativi.

Nel paragrafo che segue illustreremo come le Direttive europee sul riconoscimento delle qualifiche professionali sono state recepite nell'ordinamento giuridico dell'Italia.

---

<sup>478</sup> Art. 3 par. 1 lett. a) Direttiva 2005/36.

## **2. Atti di recepimento in Italia della Direttiva 2005/36/CE e della Direttiva 2013/55/UE sul riconoscimento delle qualifiche professionali: il Decreto Legislativo 206/2007 e il Decreto Legislativo 15/2016**

### **A) Nozioni generali**

La Direttiva 2005/36 e la successiva Direttiva 2013/55 sono state recepite nell'ordinamento giuridico italiano rispettivamente con il Decreto Legislativo del 9 novembre 2007, n. 206<sup>479</sup> (che d'ora innanzi denomineremo Decreto Legislativo 206/2007 o in forma abbreviata D.Lgs. 206/2007) e il successivo Decreto Legislativo 28 gennaio 2016, n. 15 (che d'ora innanzi indicheremo come Decreto Legislativo 15/2016 o in forma abbreviata D.Lgs. 15/2016) che apporta modifiche al primo<sup>480</sup>.

Negli ultimi anni il testo di quest'ultimo Decreto Legislativo è stato aggiornato da disposizioni contenute in altri cinque interventi normativi, tra cui Legge 3 maggio 2019, n. 37<sup>481</sup>, Legge 30 dicembre 2020, n. 178<sup>482</sup>, Legge 23 dicembre 2021, n. 238<sup>483</sup>, Decreto Legge 27 gennaio 2022, n. 4<sup>484</sup>, Legge 28 marzo 2022, n. 25<sup>485</sup>.

---

<sup>479</sup> Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206 “Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania” (*GU* 261, 09-11-2007).

<sup>480</sup> Decreto Legislativo 28 gennaio 2016, n. 15 “Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («Regolamento IMI»)» (*GU* 32, 09-02-2016).

<sup>481</sup> *GU* 109, 11-05-2019.

<sup>482</sup> *SO* 46, relativo alla *GU* 322, 30-12-2020.

<sup>483</sup> *GU* 12, 17-01-2022.

<sup>484</sup> *GU* 21, 27-01-2022.

Il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali è quindi regolato nell'ordinamento giuridico italiano da tali atti normativi interni.

Possiamo affermare *in primis* che il Decreto Legislativo 206/2007 si presenta con una struttura che ricalca fedelmente quella della Direttiva 2005/36.

Va rilevato, infatti, che essendo la Direttiva una “*Direttiva dettagliata*” con obiettivi chiari e precisi, il legislatore italiano non ha dovuto, né potuto, fare altro se non trasporre fedelmente il contenuto del suo testo all'interno del D.Lgs. 206/2007, senza particolari margini discrezionali.

Pertanto, anche il Decreto Legislativo 206/2007, al pari della Direttiva 2005/36, si compone di una prima parte dedicata a disposizioni di carattere generale collocate nel Titolo I, costituito dal Capo I “Ambito di applicazione e definizioni”, Capo II “Rapporti con autorità non nazionali”. A questa disciplina segue quella della prestazione di servizi a carattere occasionale, denominata “Libera prestazione di servizi” riferita nel Titolo II, al cui interno presenta al Capo I “Principi generali” e al Capo II “Adempimenti per l'esercizio della prestazione di servizi temporanea e occasionale”. Il Titolo III descrive la regolamentazione della “Libertà di stabilimento”, con il relativo regime di riconoscimento delle qualifiche professionali, presentando al Capo I “Norme procedurali”, al Capo II il “Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione”, al Capo III il “Riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale”, al Capo IV il “Riconoscimento sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione” e al Capo IV-*bis* il “Riconoscimento automatico sulla base di principi di formazione comuni”, capo, quest'ultimo introdotto dal Decreto Legislativo 15/2016.

---

<sup>485</sup> SO 13, relativo alla GU 73, 28-03-2022.

Il Decreto Legislativo 206/2007 in linea con le disposizioni e le finalità della Direttiva 2005/36 che recepisce, stabilisce le regole e disciplina le modalità amministrative che assicurano ai cittadini dell'Unione Europea, in possesso di una qualifica professionale acquisita in un altro Stato membro, la possibilità di accedere ad una professione regolamentata in Italia e di esercitarla con gli stessi diritti previsti dalla normativa nazionale.

L'obiettivo del recepimento della Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, come abbiamo più volte sottolineato, è quello di facilitare la mobilità in Europa per l'esercizio della professione, nonché il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in altri Paesi membri dell'Unione Europea.

Ci sembra opportuno riportare che tra tutti i Paesi membri dell'UE, l'Italia è stato il primo a trasporre la Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali nell'ordinamento interno.

Il Decreto Legislativo 206/2007, atto italiano di recepimento della normativa europea, ha sostituito, abrogando in tutto o in parte, la normativa nazionale italiana che, precedentemente, regolava la materia del riconoscimento dei titoli di studio e della quale ci siamo occupati nel paragrafo primo di questo capitolo.

Il testo di recepimento riguarda le cosiddette “*professioni regolamentate*” con esclusione delle attività riservate alla professione notarile<sup>486</sup> in quanto codesta professione è considerata tra quelle professioni ritenute partecipanti all'esercizio di pubblici poteri.

---

<sup>486</sup> Art. 1 comma 1 D.Lgs. 206/2007.

In questo atto (D.Lgs. n.206/07) di recepimento italiano della normativa sul riconoscimento delle qualifiche professionali europee, la definizione di “*professioni regolamentate*” è affidata all’art. 4, comma 1, lettera a), ove si legge che è professione regolamentata l’attività o l’insieme delle attività il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se l’iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all’accertamento delle specifiche professionalità.

Se la professione esercitata dal cittadino comunitario che intende operare in Italia non è regolamentata dalla specifica disciplina giuridica di questo Paese non è necessario richiedere il riconoscimento delle qualifiche professionali per esercitare l’attività professionale in questo Paese, pertanto si può iniziare ed esercitare la professione in questione senza alcun atto di riconoscimento. Nel caso in questione, dunque, non si applica la specifica disciplina della Direttiva 2005/36.

La disciplina della mobilità professionale in Europa può riguardare sia professioni esercitate in regime di stabilimento, sia attività professionali eseguite con prestazione transfrontaliera in regime temporaneo o occasionale.

Grazie all’emanazione del Decreto Legislativo 15/2016<sup>487</sup>, che ha apportato modifiche all’originario Decreto Legislativo 206/2007, è stato introdotto l’art. 1-*bis* che estende la disciplina definendo le regole relative all’accesso parziale a una professione regolamentata nonché al riconoscimento di tirocini professionali effettuati in un altro Stato membro.

---

<sup>487</sup> Il D.Lgs. 15/2016 ha disposto (con l’art. 2, comma 1) l’introduzione dei commi 1-*bis* e 1-*ter* all’art. 2.

Quanto agli effetti, il riconoscimento delle qualifiche professionali, operato ai sensi del Decreto Legislativo 206/2007, permette di accedere alla professione corrispondente per la quale i cittadini europei sono qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano<sup>488</sup>.

La professione che l'interessato eserciterà sul territorio italiano sarà quella per la quale è stato qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività sono comparabili, fatto salvo quanto previsto in tema di accesso parziale dall'art. 5-*septies*, introdotto con D.Lgs. 15/2016.

Nei paragrafi che seguono procederemo all'analisi delle disposizioni del testo normativo in esame, al fine di determinare quali sono i requisiti e la procedura da seguire affinché sia riconosciuto un titolo europeo per esercitare una professione in Italia.

Per quanto riguarda l'ambito territoriale di applicazione, il Decreto Legislativo 206/2007, come modificato dal Decreto Legislativo 15/2016, si applica a tutti i cittadini degli attuali Stati membri dell'Unione Europea, nonché ai cittadini dell'Islanda, della Norvegia, del Liechtenstein e della Confederazione Svizzera, che intendono esercitare, sia come lavoratori autonomi, che come lavoratori dipendenti, una professione regolamentata in Italia quale Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali<sup>489</sup>.

Come abbiamo già rilevato dall'esame della struttura dell'atto, la norma nazionale, in base a quanto già previsto dalla originaria Direttiva europea, oggetto di

---

<sup>488</sup> D.Lgs. 206/2007 art. 3 comma 1.

<sup>489</sup> BIANCHI CONTI, A., CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli...*, *op. cit.*, 45.

recepimento in Italia, disciplina, distintamente e in modo analitico, il diritto di stabilimento e il diritto alla libera prestazione di servizi nello Stato italiano per i professionisti cittadini comunitari.

Come indicato da disposizioni della Direttiva 2004/38, il Decreto Legislativo 206/2007, novellato dal Decreto Legislativo 15/2016, si applica anche ai cittadini di Paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione Europea, che eserciti il proprio diritto alla libera circolazione all'interno dell'UE. Precisiamo anche in tal caso che per familiare di un cittadino dell'UE si intende: - il coniuge o il partner di un cittadino dell'Unione che ha contratto con questi un'unione registrata, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante; - il discendente di età inferiore a 21 anni e o a carico e quello del coniuge o partner di cui sopra; - l'ascendente diretto a carico e quello del coniuge o partner di cui sopra<sup>490</sup>.

Inoltre, al pari delle disposizioni della Direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali anche i Decreti italiani di recepimento della medesima normativa sono altresì applicabili:

- a) ai cittadini di Paesi terzi cui sia riconosciuto lo stato di soggiornante di lungo periodo;
- b) ai cittadini di Paesi terzi cui sia riconosciuto lo stato di rifugiato in uno Stato membro;

---

<sup>490</sup> La Direttiva 2004/38, nei considerando 5 e 6, estende ai familiari dei cittadini dell'Unione Europea il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e all'art. 2 puntualizza cosa si intende per "familiare".

- c) ai cittadini di Paesi terzi titolari di diploma, ottenuto nell'ambito dell'insegnamento superiore, che abbiano ricevuto un'offerta di lavoro dipendente, per attività altamente qualificate (cittadini di Paesi terzi titolari di “Carta blu” dell'UE e ricercatori scientifici cittadini di Paesi terzi)<sup>491</sup>.

Il Decreto Legislativo 15/2016, apportando modifiche e integrazioni al Decreto Legislativo 206/2007, in ambito di applicazione, ha disposto con l'art. 2, comma 1) l'introduzione dei commi 1-*bis* e 1-*ter* all'art. 2.

Per effetto di queste integrazioni viene così sancito che le disposizioni di quest'ultimo Decreto di recepimento della normativa europea, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, si applichino in Italia anche ai cittadini italiani che hanno effettuato un tirocinio professionale al di fuori del territorio nazionale e in merito alla disciplina della Tessera Professionale Europea ai cittadini italiani titolari di una qualifica professionale conseguita o riconosciuta in Italia, ai cittadini italiani o europei che hanno conseguito le qualifiche professionali in più di uno Stato membro tra cui l'Italia; e ai cittadini dell'Unione Europea legalmente stabiliti<sup>492</sup> in Italia, che richiedano il rilascio di una Tessera Professionale Europea ai fini della libera prestazione di servizio e della libertà di stabilimento in un altro Stato membro.

---

<sup>491</sup> Art. 5 Direttiva 2009/50/CE.

<sup>492</sup> La Legge 3 maggio 2019, n. 37 ha disposto (con l'art. 1, comma 1, lettera a) la modifica dell'art. 4, comma 1, lettera n-*septies*): “legalmente stabilito”: un cittadino dell'Unione Europea è legalmente stabilito in uno Stato membro quando soddisfa tutti i requisiti per l'esercizio di una professione in detto Stato membro e non è oggetto di alcun divieto, neppure temporaneo, all'esercizio di tale professione. È possibile essere legalmente stabilito come lavoratore autonomo o lavoratore dipendente).

## **B) Regimi di riconoscimento dei titoli di studio ottenuti in un altro Stato membro per esercitare il diritto di stabilimento in Italia**

### **a) I diversi regimi di riconoscimento**

I professionisti europei abilitati ad esercitare una professione secondo la normativa prevista da ciascuno degli Stati membri di origine, diversi dall'Italia, qualora intendano spostarsi nello Stato italiano per esercitare stabilmente le proprie professioni, sia come liberi professionisti, che, come lavoratori dipendenti, devono innanzitutto individuare la professione corrispondente in quest'ultimo Stato ospitante<sup>493</sup>.

In secondo luogo, incombe su tali soggetti l'onere di verificare se la propria professione di competenza risulta o no professione "regolamentata" nell'ordinamento giuridico dell'Italia<sup>494</sup>.

Qualora l'attività professionale in questione non risulti professione "regolamentata" e di conseguenza per l'esercizio della specifica attività non sia prevista dalla legge italiana alcuna condizione formativa, né il possesso di una specifica qualifica professionale, colui che intende esercitare tale attività lavorativa

---

<sup>493</sup> Art. 1 D.Lgs. 206/2007.

<sup>494</sup> Art. 4, comma 1 lettera a) D.Lgs. 206/2007: «professione regolamentata»: "1) l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità; 2) i rapporti di lavoro subordinato, se l'accesso ai medesimi è subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di qualifiche professionali; 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una qualifica professionale; 4) le attività attinenti al settore sanitario nei casi in cui il possesso di una qualifica professionale è condizione determinante ai fini della retribuzione delle relative prestazioni o della ammissione al rimborso; 5) le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'Allegato P".

non deve attivare alcuna procedura di riconoscimento, ma può esercitarla alle stesse condizioni di un cittadino stabilito in Italia<sup>495</sup>.

Se, invece, l'attività professionale è regolamentata in Italia, il lavoratore straniero interessato alla mobilità deve rivolgersi all'Autorità nazionale italiana competente per settore di attività e attivarsi per avanzare richiesta di riconoscimento in Italia della sua qualifica professionale conseguita in altro Stato membro dell'UE<sup>496</sup>.

In tal senso, informazioni preventive possono essere richieste al Centro di assistenza<sup>497</sup> attivo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento politiche europee.

Dunque, i cittadini dell'Unione Europea, di uno dei Paesi dello Spazio Economico Europeo (Norvegia, Islanda, Liechtenstein) e della Svizzera che possiedono una qualifica o titolo professionale conseguito nel Paese di origine, possono esercitare la loro professione regolamentata<sup>498</sup> in Italia presentando la domanda per il riconoscimento della loro qualifica o titolo. La domanda deve essere presentata all'Autorità italiana competente indicata ai sensi dell'art. 5 del Decreto Legislativo 206/2007.

---

<sup>495</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli...*, *op. cit.*, 51.

<sup>496</sup> LANFRANCA, R. (2020), "Comparazione di esperienze e percorsi formativo-professionali: i regimi di riconoscimento in Italia delle qualifiche professionali europee", in G. Lavanco, Á. San Martín, & M. Joan, *Educazione, didattica e comunità*, Palermo: Palermo University Press, pp. 455- 62.

<sup>497</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/centro-di-assistenza/>

<sup>498</sup> L'Italia regola le professioni inserite in uno specifico elenco consultabile all'indirizzo <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/professioni-regolamentate/>.

Se la professione è regolamentata in Italia, ma non nello Stato di provenienza, i cittadini europei possono ottenere l'accesso e l'esercizio se hanno maturato una esperienza professionale di un anno negli ultimi dieci anni e hanno conseguito uno o più attestati di competenza o titoli di formazione rilasciati da un'Autorità competente dello Stato di provenienza.

In merito agli aspetti particolari della disciplina specifica del diritto di stabilimento, il Decreto Legislativo 206/2007, sul riconoscimento delle qualifiche professionali, riprende la disciplina dal precedente diritto comunitario secondo la quale i regimi che regolano i “riconoscimenti professionali” sono tre.

Propone così un regime basato sull'armonizzazione preventiva dei percorsi formativi e che assicura un riconoscimento automatico, un sistema generale basato sulla mutua fiducia tra gli Stati membri, che si applica se la professione è regolamentata in Italia e se il professionista ha esercitato, o è abilitato ad esercitare la stessa professione nello Stato di provenienza e un altro regime basato sull'esperienza professionale maturata nello Stato membro d'origine.

Un quarto regime di riconoscimento dei titoli di studio per garantire il diritto di stabilimento in Italia è stato introdotto successivamente con Decreto Legislativo 15/2016; si tratta del regime denominato “Riconoscimento automatico sulla base di principi di formazione comuni”.

#### **b) Il regime di riconoscimento automatico**

Il regime di riconoscimento automatico si applica alle professioni settoriali i cui requisiti minimi di formazione sono stati armonizzati a livello comunitario. Si tratta delle professioni di medico con formazione di base e medico specialista,

infermiere responsabile dell'assistenza generale, odontoiatra, odontoiatra specialista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto<sup>499</sup>.

Già la Direttiva europea 2005/36 per ciascuna di queste professioni, aveva individuato dei requisiti minimi di formazione, in presenza dei quali, gli Stati membri erano posti nelle condizioni di poter procedere al riconoscimento automatico delle qualifiche professionali possedute dai cittadini dell'altro Stato membro<sup>500</sup>.

L'Italia ha individuato nell'Allegato V del Decreto Legislativo 206/2007 i titoli del proprio sistema formativo che per ciascuna professione assicurano il possesso di tali requisiti. Dunque, per i cittadini dell'UE in possesso di titoli elencati nell'Allegato V è quindi, possibile ottenere il riconoscimento automatico delle proprie qualifiche da parte dello Stato italiano<sup>501</sup>.

La disciplina specifica del riconoscimento automatico dei titoli elencati nell'Allegato V e la corrispondente professione ammessa a questo regime di riconoscimento è descritta ciascuna in una apposita Sezione all'interno del Titolo III del Decreto Legislativo 206/2007 dal Capo IV denominato “*Riconoscimento sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione*”<sup>502</sup>.

Il comma 2 dell'art. 31 del D.Lgs. 206/2007 chiarisce che i titoli di formazione di cui stiamo trattando, devono essere rilasciati dalle Autorità competenti degli altri Stati membri ed essere accompagnati dai certificati di cui all'Allegato V. Il comma 4

---

<sup>499</sup> Art. 31 comma 1 D.Lgs. 206/2007.

<sup>500</sup> Capo III della Direttiva 2005/36.

<sup>501</sup> Capo IV Riconoscimento sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione, Sezione I Art. 31 Principio di riconoscimento automatico, Allegato V D.Lgs. 206/2007.

<sup>502</sup> En español: “*Reconocimiento basado en la coordinación de las condiciones mínimas de capacitación*”.

dello stesso articolo prosegue affermando che i suddetti diplomi e certificati sono riconosciuti dalle Autorità italiane competenti con lo stesso effetto dei corrispondenti titoli rilasciati in Italia nel quadro del regime nazionale di previdenza sociale e fatti salvi, in ogni caso, i diritti acquisiti di cui all'articolo 37 del Decreto Legislativo 206/2007<sup>503</sup>.

In merito ai diritti acquisiti l'articolo 32 del D.Lgs. 206/2007 dispone che, fatti salvi i diritti acquisiti, i titoli di formazione per l'accesso alle attività professionali sanitarie già individuate, che non soddisfano l'insieme dei requisiti di formazione espressamente richiesti in ciascuna delle sezioni del medesimo D.Lgs. 206/2007, dedicata alla corrispondente categoria professionale, sono riconosciuti se sanciscono il compimento di una formazione iniziata prima delle date indicate nell'allegato V, e se sono accompagnati da un attestato che certifica l'esercizio effettivo e lecito dell'attività in questione per almeno tre anni consecutivi nei cinque anni che precedono il rilascio dell'attestato stesso. L'esperienza professionale richiesta, ai fini dei diritti acquisiti, deve essere stata effettuata a tempo pieno. Questo significa che le attività devono essere svolte durante la durata standard della settimana lavorativa e in accordo con la normativa nazionale.

---

<sup>503</sup> Art. 37 “Diritti acquisiti specifici dei medici di medicina generale”. *Il comma 1 sancisce che hanno altresì diritto ad esercitare l'attività professionale in qualità di medico di medicina generale i medici chirurghi abilitati all'esercizio professionale entro il 31 dicembre 1994. Il comma 2 specifica che detto diritto è esteso ai medici, cittadini di un altro Stato membro già iscritti all'albo dei medici chirurghi ai sensi della legge 22 maggio 1978, n. 217, e che erano titolari, alla data del 31 dicembre 1996 di un rapporto convenzionale per l'attività di medico in medicina generale.*

Al riguardo, la Commissione europea ritiene che il requisito della qualità non possa essere soddisfatto qualora la formazione part-time sia di durata inferiore alla metà di una settimana lavorativa a tempo pieno<sup>504</sup>.

Le disposizioni sui diritti acquisiti richiedono, altresì, che l'esperienza professionale sia continuativa, ossia, in linea di principio, senza interruzioni. Le interruzioni dovute a maternità, servizio militare, malattia, o a brevi interruzioni ritenute ammissibili, caso per caso, dall'Autorità competenti, sono giustificabili.

Se non si è in possesso della esperienza come appena indicata, il riconoscimento della qualifica sarà valutato in base al sistema generale.

Il Decreto Legislativo 206/2007 dedica appositi articoli alla disciplina dei requisiti e delle condizioni che sono richiesti, in modo specifico, per ognuna delle professioni di medico con formazione di base e medico specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, odontoiatra, odontoiatra specialista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto, che rientra nel cosiddetto regime di riconoscimento automatico che andiamo ad analizzare in dettaglio.

### **a' Medico chirurgo**

L'articolo 33 comma 3 del D.Lgs. 206/2007 prevede che ai fini del riconoscimento automatico, in questo regime, per la professione di medico, gli anni della formazione di base comprendano almeno cinque anni di studio complessivi e consistano in almeno 5500 ore di insegnamento teoriche e pratiche impartite in una

---

<sup>504</sup> L'art. 22 della Direttiva europea, infatti, ha autorizzato il ricorso alla formazione part-time a condizione che la durata complessiva, il livello e la qualità di tale esperienza formativa non sia inferiore a quella garantita dal tempo pieno.

università o sotto il controllo di una università, spendibili anche in crediti ECTS e cioè in crediti formativi così come introdotti dal Processo di Bologna.

Per coloro che hanno iniziato i loro studi prima del 1° gennaio 1972, la formazione utile a garantire le competenze e le conoscenze richieste “*può comportare una formazione pratica a livello universitario di sei mesi effettuata a tempo pieno sotto il controllo delle Autorità competenti*”<sup>505</sup>.

*Ai sensi dell' articolo 35 comma 1 del Decreto Lgs 206/2007* i cittadini di cui all'articolo 2, comma 1, in possesso di un diploma di medico specialista di cui all'Allegato V, punti 5.1.2 e 5.1.3 conseguito in un altro Stato membro, la cui formazione di medico specialistica, svolta secondo le modalità del tempo parziale, era disciplinata da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti alla data del 20 giugno 1975, che hanno iniziato la loro formazione di specialisti entro il 31 dicembre 1983, possono ottenere il riconoscimento del loro titolo di medico specialista, purché' detto titolo di specializzazione sia accompagnato da un attestato rilasciato dall'Autorità competente dello Stato membro presso cui è stato conseguito il titolo che certifichi l'effettivo e lecito esercizio da parte degli interessati dell'attività specialistica in questione per almeno tre anni consecutivi nei cinque precedenti il rilascio dell'attestato.

Per quanto disposto dal medesimo atto normativo, all' articolo 37, i diritti acquisiti specifici dei medici di medicina generale, hanno altresì diritto ad esercitare l'attività professionale in qualità di medico di medicina generale i medici chirurgi abilitati all'esercizio professionale entro il 31 dicembre 1994<sup>506</sup>. Detto diritto è esteso ai medici, cittadini di un altro Stato membro già iscritti all' Albo dei medici chirurgi

---

<sup>505</sup> Art. 33 comma 4 D.Lgs. 206/2007.

<sup>506</sup> Art. 37 comma 1 D.Lgs. 206/2007.

ai sensi della Legge 22 maggio 1978, n. 217, e che erano titolari, alla data del 31 dicembre 1996 di un rapporto convenzionale per l'attività di medico in medicina generale<sup>507</sup>. Il comma 3 dell'articolo *de quo* riconosce il diritto di esercitare in Italia l'attività di medico di medicina generale senza il titolo di formazione di cui all'allegato V, punto 5.1.4 ai cittadini di cui all'articolo 2, comma 1 del Decreto Lgs. 206/2007, in possesso di un titolo di medico conseguito in uno Stato membro a seguito di un ciclo di formazione di cui all'articolo 33, titolari di diritti acquisiti nello Stato di origine o di provenienza secondo quanto stabilito da ciascuno Stato membro ed indicato nell'allegato V, punto 5.1.4<sup>508</sup>.

### **b' Infermiere responsabile dell'assistenza generale**

Per l'esercizio della professione di infermiere responsabile dell'assistenza generale, le norme disciplinari riguardanti i requisiti minimi di formazione armonizzati a livello comunitario, nel Decreto italiano di attuazione della Direttiva 2005/36, si trovano descritti negli articoli 38, 39 e 40. Codesti requisiti minimi di formazione comprendono almeno tre anni di studi complessivi, che possono essere espressi in aggiunta anche in crediti ECTS equivalenti, consistenti in almeno 4600 ore di insegnamento teorico e clinico in cui l'insegnamento teorico rappresenta almeno un terzo e quello clinico almeno la metà della durata minima della formazione.

L'articolo 38 comma 1 del D.Lgs. 206/2007 prescrive che l'ammissione alla formazione di infermiere responsabile dell'assistenza generale è subordinata:

---

<sup>507</sup> Art. 37 comma 2 D.Lgs. 206/2007.

<sup>508</sup> Art. 37 comma 3 D.Lgs. 206/2007.

a) al completamento di una formazione scolastica generale di dodici anni sancita da un diploma, attestato o altro titolo rilasciato da Autorità od organi competenti di uno Stato membro, o da un certificato attestante il superamento di un esame di livello equivalente che dia accesso all'università o a istituti di insegnamento superiore di un livello riconosciuto come equivalente;

b) al completamento di una formazione scolastica generale di almeno dieci anni sancita da un diploma, attestato o altro titolo rilasciato da Autorità od organi competenti di uno Stato membro, o da un certificato attestante il superamento di un esame di livello equivalente che dia accesso alle scuole professionali o ai programmi di formazione professionale per infermieri.

### **c' Odontoiatra**

La formazione di odontoiatra di base, il cui riconoscimento per la mobilità in Italia è disciplinato dagli artt. 41, 42 e 43 del Decreto Legislativo 206/2007, è di almeno cinque anni di studio complessivi. Anche nel caso di codesta professione sanitaria, il percorso formativo richiesto come requisiti per esercitare la professione di dentista in Italia può essere espresso anche in crediti ECTS equivalenti, conseguiti in altro Stato, consistenti in almeno 5.000 ore di insegnamento teorico e pratico a tempo pieno, comprendente quanto meno il programma di cui all'Allegato V, punto 5.3.1. Tale percorso formativo è dispensato presso un'università, un istituto superiore di livello riconosciuto come equivalente o comunque sotto il controllo di un ateneo<sup>509</sup>.

---

<sup>509</sup> [https://www.politicheeuropee.gov.it/media/1523/guida\\_utente\\_qualifprofess.pdf](https://www.politicheeuropee.gov.it/media/1523/guida_utente_qualifprofess.pdf) - Guida all'utente, Direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, p. 15.

A proposito del riconoscimento in Italia della qualifica di odontoiatra conseguita in altro Stato e della sua libertà di esercitare liberamente la professione in regime di stabilimento, riteniamo utile riportare la seguente sentenza della Corte di Cassazione Penale.

La Sezione Penale n. 6 della Corte Suprema di Cassazione della Repubblica italiana, con sentenza n. 6129 del 2019<sup>510</sup>, si è pronunciata su ricorso proposto dal signor Bogni Alessandro, in possesso di Laurea in odontoiatria conseguita in Serbia, riconosciuta in Italia e in altri Paesi dell'Unione, e abilitato in Germania e in Ungheria per l'esercizio dell'attività di odontoiatra, avverso la sentenza della Corte di Appello di Milano, che nel confermare la sentenza del Tribunale di Como, aveva condannato il ricorrente per il reato di cui all'articolo 348 del codice penale italiano, ovvero, per aver abusivamente esercitato la professione di odontoiatra dal mese di giugno al mese di novembre del 2013.

Il ricorso è stato dichiarato inammissibile dalla Suprema Corte ritenendo che la sentenza impugnata abbia correttamente affrontato i temi devoluti dal ricorrente con il gravame, risultando le censure rilevate nel ricorso manifestamente infondate.

Le ragioni di tale giudizio sono le seguenti.

Innanzitutto, in ordine alla sussistenza della fattispecie delittuosa contestata è stato dichiarato che l'imputato aveva esercitato in modo stabile la professione di odontoiatra non essendo iscritto all'Ordine professionale dei medici e odontoiatri e che tale iscrizione, trattandosi di professione regolamentata, è richiesta dallo Stato italiano, indipendentemente dal luogo di conseguimento del titolo di formazione e

---

<sup>510</sup> Corte di Cassazione Penale Sez. 6 Num. 6129 Anno 2019, <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>.

dalla cittadinanza del professionista, per esercitare la professione di dentista sul territorio nazionale.

Il Decreto Legislativo 206/2007, al fine di dare attuazione alla normativa europea in materia di reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali tra gli Stati membri, ha dettato la normativa nazionale per l'accesso alle "professioni regolamentate", ovvero quelle il cui esercizio è consentito nello Stato solo a seguito di iscrizione in Ordini, Collegi, Registri o Albi, subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento di specifiche professionalità.

La Direttiva 2005/36, in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali, ha previsto la "libera prestazione di servizi" da parte dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, ma deve trattarsi di attività temporanea ed occasionale e che in ogni caso deve garantire la stretta osservanza della salute.

Evidentemente, anche in tale circoscritta ipotesi, la normativa europea ha richiesto agli Stati membri la previsione di disposizioni specifiche per le professioni regolamentate aventi implicazioni in materia di sanità pubblica.

I Giudici della Corte di Cassazione hanno messo in evidenza che la normativa dell'Unione Europea ha previsto che solo in presenza di servizi occasionali e temporanei sia ammessa la "esenzione" dei prestatori di servizi dalle iscrizioni ad Albi, Collegi, organizzazioni o organismi professionali, imposte ai professionisti stabili sul territorio dello Stato membro.

È consentito comunque agli Stati di prevedere forme semplificate di iscrizione o adesione, volte in particolare a salvaguardare il settore della sanità pubblica.

Dalla sentenza penale della Corte di Cassazione appare del tutto inconferente l'argomento sostenuto dal ricorrente per giustificare la mancanza della iscrizione all'Ordine per l'impedimento di attivare la procedura di iscrizione a causa dell'indagine penale e la conseguente sospensione arbitraria da parte del Ministero della Salute.

La circostanza che gli sia stato impedito arbitrariamente o illegittimamente di attivare la procedura per l'iscrizione all'Albo, indipendentemente dalla fondatezza o meno della deduzione, secondo l'organo giudicante, non giustificava certo l'abusivo esercizio della professione, ben potendo l'interessato avvalersi dei rimedi giuridici per far valere i propri diritti.

Anche le censure relative all'elemento psicologico sono state ritenute manifestamente infondate così come la tesi difensiva, sul rilievo che l'imputato non aveva richiesto l'iscrizione all'albo professionale degli odontoiatri, e neppure poteva essere a lui applicato l'articolo 100 R.D. 1236 del 1934 relativo alle attività occasionali da parte di medico extracomunitario, posto che l'imputato, cittadino italiano, aveva svolto attività continuativa e non di semplice collaborazione in uno studio dentistico.

Pertanto, anche secondo il giudizio della Corte di Cassazione le conclusioni alle quali è pervenuta la Corte di appello sono tutt'altro che illogiche o errate, tenuto conto, oltretutto, che ai fini della sussistenza del reato di esercizio abusivo della professione è necessario e sufficiente il dolo generico e che la convinzione psicologica di non operare *contra legem* non può essere impiegata come scusante.

## **d' Veterinario**

Anche la formazione di veterinario, ai sensi degli articoli 44 e 45 del Decreto Legislativo 206/2007 comprende almeno cinque anni di studi teorici e pratici a tempo pieno, che possono essere anche espressi in crediti ECTS equivalenti, presso un'università, un istituto superiore di livello riconosciuto equivalente o sotto la sorveglianza di un'università, che vertano almeno sul programma di studi di cui all'Allegato V, punto 5.4.1.

I requisiti minimi previsti perché il titolo di studio di veterinario possa godere del regime di riconoscimento automatico, sono stati aggiornati dal Decreto Legislativo 15/2016 anche in termini di conoscenze, competenze e abilità.

In merito al riconoscimento in Italia della qualifica di medico veterinario riportiamo una ordinanza della Corte di Cassazione Sez. Civile del 2018.

Con Ordinanza n. 22630, nel 2018<sup>511</sup>, la Sezione 2 - Civile della Corte di Cassazione si è pronunciata, in Camera di Consiglio, su ricorso di un veterinario, signor Calvanese, contro l'Ordine dei Medici Veterinari della Provincia di Benevento e contro il Ministero della Salute.

Il signor Calvanese proponeva tale ricorso contro la decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni mediche che aveva respinto il ricorso avverso la pronuncia dell'Ordine dei medici veterinari di Benevento; quest'ultimo aveva rigettato la richiesta di iscrizione all'Albo dei veterinari, da parte del ricorrente.

---

<sup>511</sup> Corte di Cassazione Civile Ord. Sez. 2 Num. 22630 Anno 2018, <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>.

Nonostante il professionista adducesse di aver prodotto autocertificazione per attestare il possesso del suo diploma di laurea in veterinaria, conseguito presso l'Università di Kauno, in Lituania, e della abilitazione professionale conseguita presso l'Università di Brasov, in Romania, e insistesse nell'affermare l'omesso esame da parte del precedente organo giudicante di questi fatti decisivi per il giudizio e che la decisione di negare rilievo all'autocertificazione dei titoli costituisse violazione degli art. 3 e 97 della Costituzione della Repubblica italiana, della Direttiva 2005/36 e del Decreto Legislativo 206/2007, degli articoli 18 e 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, anche la Corte decideva di respingere il suo ricorso ritenendo che il veterinario non avesse diritto ad esercitare la sua professione in ambito comunitario e in regime di stabilimento. Il motivo di tale diniego consiste nella circostanza che il ricorrente non aveva richiesto il riconoscimento dei titoli di studio in regime di stabilimento, ai sensi dell'articolo 17 del Decreto Legislativo 206/2007, e aveva allegato alla domanda di iscrizione all'Albo dei medici veterinari solo l'autocertificazione della sua laurea e dell'abilitazione professionale conseguita.

Secondo i Giudici della Suprema Corte gli articoli 16 e 19 della Direttiva 2005/36 sollecitavano l'introduzione *“a certe condizioni, nel rispetto della competenza degli Stati membri a decidere le qualifiche richieste per l'esercizio delle professioni sul loro territorio, nonché il contenuto e l'organizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione e di formazione professionale, dell'automatico riconoscimento delle qualifiche in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione”*.

Essi rilevano altresì che l'articolo 21, comma primo, della medesima Direttiva prevedeva il riconoscimento dei titoli di formazione che davano accesso anche alle attività di veterinario ove conformi alle condizioni minime di formazione, disponendo inoltre, al comma quinto, che ogni Stato membro dell'UE poteva subordinare l'accesso e l'esercizio delle suddette attività al possesso di un titolo di formazione di

cui all'Allegato V al punto 5.4.2, in modo da garantire che l'interessato avesse acquisito nel corso di tutta la sua formazione anche le conoscenze e le competenze di cui all'articolo 38, paragrafo 3.

Queste previsioni sono state recepite negli articoli 16 e seguenti del Decreto Legislativo 206/2007, volti a regolare la procedura di riconoscimento in Italia in regime di stabilimento.

Nello specifico, infatti, l'articolo 31 del Decreto Legislativo 206/2007, che contempla il riconoscimento automatico sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione, dispone che i titoli di formazione di medico, che danno accesso alle attività di veterinario, di cui all'allegato V, punti 5.4.2, 5.6.2 e 5.7.1, conformi alle condizioni minime di formazione di cui all'articolo 44, rilasciati a cittadini italiani da altri Stati membri, sono riconosciuti dalle Autorità, di cui all'articolo 5, con gli stessi effetti dei titoli rilasciati in Italia, e che l'accesso e l'esercizio sono subordinati al possesso di un titolo di formazione conformemente all'Allegato V, punto n. 5.4.2.

Il caso *de quo*, secondo la Corte, risulta altresì regolato dal Decreto Ministeriale 29.7.2010, n. 268<sup>512</sup>, riguardante le misure compensative per il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti nei Paesi comunitari ed extracomunitari ai fini dell'esercizio delle attività professionali mediche, disponendo all'articolo 2 che il richiedente è tenuto a trasmettere al Ministero, presso la Direzione generale delle risorse umane e delle professioni sanitarie, la domanda in bollo di

---

<sup>512</sup> Ministero della salute, Decreto 29 luglio 2010, n. 268, Regolamento ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante disciplina delle misure compensative per il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti nei Paesi comunitari ed extracomunitari ai fini dell'esercizio delle attività professionali di medico chirurgo, medico specialista, medico veterinario, farmacista, odontoiatra, psicologo, ostetrica, tecnico sanitario di radiologia medica, infermiere (*GU* n. 35 del 12-02-2011).

riconoscimento del titolo di formazione professionale sanitaria conseguito in un Paese membro dell'Unione Europea. Sarà compito del Ministero competente poi, procedere all'istruttoria delle domande e disporre il riconoscimento del titolo professionale, salva l'eventuale prescrizione di misure compensative di formazione.

Le suddette disposizioni, dunque, sanciscono che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, il riconoscimento della qualifica professionale, che costituisce presupposto indispensabile per l'iscrizione all'albo professionale, è subordinata, per le attività regolamentate, al riconoscimento del titolo, nel rispetto delle condizioni prescritte dalla Direttiva comunitaria e dalla conforme legislazione nazionale.

In effetti, la Direttiva 2005/36, pur prevedendo il riconoscimento automatico, ne prestabiliva le relative condizioni di ammissibilità, attribuendo alle Autorità del Paese di destinazione il potere di valutare i titoli in possesso del richiedente al fine di riscontrare il possesso della formazione professionale indispensabile per l'esercizio dell'attività in regime di stabilimento.

Per le espresse considerazioni, pertanto la Suprema Corte ha ritenuto che non fosse configurabile in ambito comunitario un diritto incondizionato a beneficiare della libertà di stabilimento per l'esercizio delle attività mediche a prescindere dal previo riconoscimento del titolo. Per queste ragioni dispone che la decisione della Commissione centrale di negare l'iscrizione del veterinario ricorrente all'Albo professionale dei medici veterinari non sia incorsa nelle violazioni denunciate.

## **e' Ostetrica**

L'ammissione alla formazione in ostetricia in Italia è subordinata, per effetto degli articoli dal 46 al 49 del D.Lgs. 206/2007, a una delle seguenti condizioni:

a) compimento di almeno dodici anni di istruzione scolastica generale o possesso di un certificato che attesti il superamento di un esame, di livello equivalente, per l'ammissione a una scuola di ostetricia per il percorso I;

b) possesso di un titolo di formazione d'infermiere responsabile dell'assistenza generale di cui all'Allegato V, punto 5.2.2, per il percorso II.

I titoli di formazione di ostetrica di cui all'Allegato V, punto 5.5.2, beneficiano del riconoscimento automatico ai sensi dell'articolo 21 se soddisfano uno dei seguenti requisiti:

a) una formazione a tempo pieno in ostetricia di almeno tre anni, che possono essere anche espressi, in aggiunta, in crediti ECTS equivalenti, consistente in almeno 4600 ore di formazione teorica e pratica, di cui almeno un terzo della durata minima in pratica clinica diretta;

b) una formazione a tempo pieno in ostetrica di almeno due anni che possono essere anche espressi, in aggiunta, in crediti ECTS equivalenti, consistente in almeno 3600 ore, subordinata al possesso di un titolo di formazione d'infermiere responsabile dell'assistenza generale di cui all'Allegato V, punto 5.2.2;

c) una formazione a tempo pieno in ostetrica di almeno 18 mesi, che possono anche essere espressi in aggiunta in crediti ECTS equivalenti, consistente in almeno 3000 ore, subordinata al possesso di un titolo di formazione d'infermiere responsabile dell'assistenza generale di cui all'Allegato V, punto 5.2.2 e seguita da una pratica professionale di un anno per la quale sia rilasciato un attestato ai sensi del comma 2.

## **f' Farmacista**

L'ammissione all' esercizio della professione di farmacista è subordinata al possesso del titolo di formazione di farmacista. Codesto titolo di studio sancisce una formazione della durata di almeno cinque anni che puo' essere anche espressa in aggiunta in crediti ECTS equivalenti, di cui almeno: a) quattro anni d'insegnamento teorico e pratico a tempo pieno in una universita', un istituto superiore di livello riconosciuto equivalente o sotto la sorveglianza di una universita'; b) durante o al termine della formazione teorica e pratica, sei mesi di tirocinio in una farmacia aperta al pubblico o in un ospedale sotto la sorveglianza del servizio farmaceutico di quest'ultimo. Tale ciclo di formazione verte almeno sul programma di cui all'Allegato V, punto 5.6.1.

## **g' Architetto**

La professione di architetto, può essere riconosciuta in Italia, qualora la relativa formazione, conseguita in altro Stato membro dell'UE, ai sensi degli articoli dal 52 al 58 del D.Lgs. 206/2007 di attuazione della Direttiva europea in materia, preveda:

a) almeno cinque anni di studi a tempo pieno, in un'università o un istituto di insegnamento comparabile, sanciti dal superamento di un esame di livello universitario;

Oppure

b) non meno di quattro anni di studi a tempo pieno, in un'università o un istituto di insegnamento comparabile, sanciti dal superamento di un esame di livello universitario, accompagnati da un attestato che certifica il completamento di due anni di tirocinio professionale.

Il tirocinio professionale per disposizione dell'articolo 52 1-*quater* “*deve aver luogo solo dopo il completamento dei primi tre anni di insegnamento accademico*”.

“*Almeno un anno del tirocinio professionale deve fare riferimento alle conoscenze, abilità e competenze acquisite nel corso dell'insegnamento*” accademico. A tal fine il tirocinio professionale deve essere effettuato sotto la supervisione di una persona o di un organismo autorizzato dall'Autorità competente dello Stato membro di origine. Detto tirocinio sotto supervisione può aver luogo in ogni Paese. Il tirocinio professionale è valutato dall'Autorità competente dello Stato membro di origine.

L'architettura deve essere l'elemento principale della formazione accademica. Questo insegnamento deve mantenere un equilibrio tra gli aspetti teorici e pratici della formazione in architettura e deve garantire almeno l'acquisizione delle conoscenze, abilità e competenze indicate dalla Direttiva 2005/36.

Il numero di anni di insegnamento accademico può essere anche espresso in aggiunta in crediti ECTS equivalenti.

### **c) Ulteriori disposizioni che regolano il regime del riconoscimento automatico**

A seguito dell'emanazione della Direttiva 2013/55, che tra le sue importanti novità già descritte, sottolinea anche l'importanza dell'aggiornamento professionale continuo delle conoscenze, abilità e competenze, quale strumento idoneo ad assicurare ai professionisti, le cui qualifiche rientrano nel sistema del riconoscimento automatico, il mantenimento di prestazioni professionali sicure ed efficaci, nonché il tenersi al passo con i progressi della professione, il principio della formazione continua e dell'aggiornamento professionale viene rafforzato anche nella norma di attuazione italiana mediante l'introduzione del comma 11-*bis* dell'articolo 31 del Decreto Legislativo 15/2016.

In effetti secondo il dettato della nuova Direttiva europea in materia, gli Stati membri devono assicurare, favorendo l'aggiornamento professionale continuo, la possibilità per i professionisti di aggiornare le proprie conoscenze, abilità e competenze al fine di adeguarsi ai progressi tecnici e scientifici.

Per apprendimento permanente si intende l'intero complesso di istruzione generale, istruzione e formazione professionale, istruzione non formale e apprendimento informale intrapresi nel corso della vita che comporta un miglioramento delle conoscenze, delle abilità e delle competenze, che può includere l'etica professionale.

Dunque, per godere di questo regime di riconoscimento il professionista che presenta la relativa domanda all'Autorità competente italiana deve altresì allegare un certificato dell'Autorità competente dello Stato membro di origine di cui all'Allegato V del D.Lgs. 206/2007. Tale certificato che costituisce il documento attestante che il titolo di formazione soddisfa i requisiti stabiliti dalla Direttiva 2005/36 per le

formazioni specialistiche non può essere oggetto di valutazione nel merito riferita alla formazione da parte dell'Autorità italiana.

In caso di formazione di durata di quattro anni è necessario che il titolo venga accompagnato dal certificato dell'Autorità competente nazionale che attesta la conformità della formazione ai requisiti minimi fissati dalla Direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche, della quale abbiamo ampiamente trattato. In questa ultima ipotesi, è richiesto inoltre che l'interessato certifichi anche il compimento di un periodo di pratica professionale della durata di tre anni nel corso degli ultimi cinque anni.

L'esperienza professionale richiesta, ai fini dei diritti acquisiti, deve essere stata effettuata a tempo pieno. Questo significa che le attività devono essere svolte durante la durata standard della settimana lavorativa e in accordo con la normativa nazionale.

Al riguardo, la Commissione europea ritiene che il requisito della qualità non possa essere soddisfatto qualora la formazione part-time sia di durata inferiore alla metà di una settimana lavorativa a tempo pieno.

Le disposizioni sui diritti acquisiti richiedono, altresì, che l'esperienza professionale sia continuativa, ossia, in linea di principio, senza interruzioni. Le interruzioni dovute a maternità, servizio militare, malattia, o a brevi interruzioni ritenute ammissibili, caso per caso, dall'Autorità competenti, sono giustificabili. Se non si è in possesso della esperienza come appena indicata, il riconoscimento della qualifica sarà valutato in base al Sistema Generale.

#### **d) Il regime generale di riconoscimento di titoli di formazione**

Il regime basato sulla mutua fiducia tra gli Stati membri, invece, non è un riconoscimento automatico, ma prevede un confronto tra il percorso formativo – professionale previsto nello Stato di provenienza del professionista che intende stabilirsi in Italia e quello previsto nell’ ordinamento italiano. Questo sistema si applica alle professioni regolamentate nello Stato ospitante nel caso in cui il professionista abbia esercitato o sia abilitato ad esercitare la stessa professione nello Stato di provenienza<sup>513</sup>.

In questo caso il riconoscimento contempla una comparazione tra il percorso formativo e professionale conseguito nello Stato di provenienza del lavoratore che intende stabilirsi in Italia e quello previsto dall’ ordinamento italiano. All’interno del D.Lgs. 206/2007, di recepimento in Italia della Direttiva 2005/36, tale regime viene regolamentato dal Capo II denominato “Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione”. L’articolo 18 del D.Lgs. 206/2007 stabilisce che questo regime si applica a tutte le professioni non coperte dai successivi Capi III e IV del medesimo titolo ovvero “*Riconoscimento sulla base dell’esperienza professionale*” e “*Riconoscimento sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione*”<sup>514</sup>.

Con il regime generale del mutuo riconoscimento si garantisce alle Autorità competenti dello Stato membro ospitante il potere di effettuare un confronto tra i

---

<sup>513</sup> CAPOTORTI, F. (2015), “La nuova direttiva sul riconoscimento...”, *loc. cit.*, 81-82.

<sup>514</sup> Nonché del capo IV *bis* denominato “Riconoscimento automatico sulla base di principi di formazioni comuni” introdotto dal Decreto Legislativo 28 gennaio 2016, n. 15 (GU n. 32, 09-02-2016) che ha disposto (con l’art. 44, comma 1) l’introduzione dell’art. 58-*bis*.

requisiti posseduti dal richiedente e quelli prescritti dalla normativa nazionale per l'esercizio della stessa attività<sup>515</sup>.

A tal fine l'articolo 19 del D.Lgs. 206/2007 dal titolo "*Livelli di qualifica*" inquadra le qualifiche professionali in cinque livelli graduati sulla base della struttura della formazione esistente.

Sulla base dei diversi livelli di formazione, le Autorità competenti italiane, individuate dall'articolo 5 del Decreto Legislativo 206/2007, assicurano, su istanza dell'interessato, l'attivazione di procedure di confronto tra i percorsi formativi professionalizzanti<sup>516</sup>.

Il confronto tra questi percorsi formativo professionalizzanti italiani e quelli di appartenenza dovrà, così, basarsi su questi cinque livelli di qualifica come descritti dall'articolo 19 del Decreto Legislativo 206/2007.

I diversi livelli di qualifica sono:

- attestato di competenza, che corrisponde ad una formazione generale del livello d'insegnamento primario o secondario che comprova che il suo titolare possiede conoscenze generali o un attestato di competenza rilasciato da un'Autorità competente dello Stato membro d'origine sulla base di una

---

<sup>515</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli...*, op. cit., 46.

<sup>516</sup> L'obbligo di effettuare un confronto tra requisiti formativi e professionalizzanti è ripreso dalle conclusioni della Corte di Giustizia Europea nella sentenza della causa C-340/89 Vlasspoulou concernente la libertà di stabilimento. La Corte ha stabilito che tale obbligo discende direttamente dal Trattato; quindi, ha portata generale per gli Stati membri.

formazione attestata da un certificato o da un diploma, ovvero un'esperienza professionale di tre anni<sup>517</sup>;

- certificato, che corrisponde ad una formazione di livello d'insegnamento secondario tecnico o professionale o generale, completato da un ciclo professionale<sup>518</sup>;
- diploma che sancisce una formazione del livello di insegnamento post-secondario, di una durata minima di 1 anno, o una formazione di livello professionale comparabile in termini di responsabilità e funzioni<sup>519</sup>;
- diploma che sancisce una formazione del livello d'insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di 3 anni e inferiore a 4 anni<sup>520</sup>;

---

<sup>517</sup> Art. 19 D.Lgs. 206/2007 comma 1 lett. a) attestato di competenza: “attestato rilasciato da un'autorità competente dello Stato membro d'origine designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro, sulla base: 1) o di una formazione non facente parte di un certificato o diploma ai sensi delle lettere b), c), d) o e), o di un esame specifico non preceduto da una formazione o dell'esercizio a tempo pieno della professione per tre anni consecutivi in uno Stato membro o a tempo parziale per un periodo equivalente nei precedenti dieci anni, 2) o di una formazione generale a livello d'insegnamento elementare o secondario attestante che il titolare possiede conoscenze generali”.

<sup>518</sup> Art. 19 D.Lgs. 206/2007 comma 1 lett. b) certificato: “certificato che attesta il compimento di un ciclo di studi secondari, 1) o generale completato da un ciclo di studi o di formazione professionale diversi da quelli di cui alla lettera c) o dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti in aggiunta a tale ciclo di studi, 2) o tecnico o professionale, completato eventualmente da un ciclo di studi o di formazione professionale di cui al punto 1, o dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti in aggiunta a tale ciclo di studi”.

<sup>519</sup> Art. 19 D.Lgs. 206/2007 comma 1 lett. c) diploma: “diploma che attesta il compimento: 1) o di una formazione a livello di insegnamento post-secondario diverso da quello di cui alle lettere d) ed e) di almeno un anno o di una durata equivalente a tempo parziale, di cui una delle condizioni di accesso è, di norma, il completamento del ciclo di studi secondari richiesto per accedere all'insegnamento universitario o superiore ovvero il completamento di una formazione scolastica equivalente al secondo ciclo di studi secondari, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari; o di una formazione o un'istruzione regolamentata o, nel caso di professione regolamentata, di una formazione a struttura particolare con competenze che vanno oltre quanto previsto al livello b, equivalenti al livello di formazione indicato al numero 1, se tale formazione conferisce un analogo livello professionale e prepara a un livello analogo di responsabilità e funzioni, a condizione che detto diploma sia corredato di un certificato dello Stato membro di origine”.

- diploma che sancisce una formazione superiore corrispondente ad una formazione di livello dell'insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di quattro anni<sup>521</sup>.

Questa struttura a livelli è funzionale esclusivamente a stabilire possibili condizioni per il riconoscimento e a permettere la comparazione delle formazioni nazionali<sup>522</sup>.

Così, in maniera conforme alla Direttiva 2005/36 anche il Decreto Legislativo italiano di recepimento prevede che l'Autorità competente in Italia non possa negare ad alcun cittadino, proveniente da un altro Stato dell'Unione Europea, il riconoscimento della propria qualifica professionale se tale qualifica è classificata allo stesso livello della qualifica richiesta sul territorio nazionale o al livello immediatamente inferiore.

Se per una determinata professione è richiesta, in Italia, una qualifica classificata al livello "c", e la qualifica professionale del richiedente il

---

<sup>520</sup> Art. 19 D.Lgs. 206/2007 comma 1 lett. d) diploma: *“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”*.

<sup>521</sup> Art. 19 D.Lgs. 206/2007 comma 1 lett. e) diploma: *“diploma che attesta 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”*.

<sup>522</sup> Ai fini del funzionamento del sistema generale di riconoscimento, i livelli di qualifica previsti rimangono cinque, tuttavia dovranno essere considerati meri punti di riferimento per la comparazione delle qualifiche professionali essendo stato introdotto il principio di valutazione non solo delle conoscenze, indicate in genere con il numero degli anni di studio, ma anche delle competenze ed abilità acquisite dal soggetto richiedente nel corso della formazione, del tirocinio, della pratica professionale, nonché dell'apprendimento permanente.

riconoscimento, è classificata, nello Stato membro di origine, al livello “c” o “b”, il Decreto risulta applicabile.

Qualora invece, la qualifica del richiedente, è classificata al livello “a”, la normativa non è applicabile perché, tra il livello di qualifica del richiedente e quello previsto nello Stato italiano ospitante, lo scarto di livello risulta eccessivo.

All'articolo 20 del D.Lgs. 206/2007 è affidato il concetto di “*Titoli di formazione assimilati*” che denomina l'intero articolo in questione. Tale disposizione tiene conto sia di possibili formazioni non rientranti nei cinque livelli previsti, ma che possono essere considerati equivalenti a uno di detti livelli, sia di possibili modifiche legislative a livello nazionale. E' previsto così che venga assimilato a un titolo di formazione che sancisce una formazione di cui all' articolo 19, anche per quanto riguarda il livello, ogni titolo di formazione o insieme di titoli di formazione rilasciato da un'Autorità competente di un altro Stato membro, (che sancisce il completamento con successo di una formazione acquisita nell'Unione europea, a tempo pieno o parziale, nell'ambito o al di fuori di programmi formali, che è ) riconosciuta da tale Stato membro come formazione di livello equivalente al livello in questione e tale da conferire gli stessi diritti d'accesso o di esercizio alla professione o tale da preparare al relativo esercizio.

In generale la normativa prevede che qualora un titolo di formazione rilasciato da una Autorità competente di uno Stato membro, sancisce una formazione acquisita nell'Unione Europea, ed è riconosciuta da tale Stato membro come formazione di livello equivalente a quelle professioni aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, tale titolo può considerarsi assimilato.

Nel caso in cui emergano differenze sostanziali nelle materie di formazione, nella struttura e nella durata della formazione, per il riconoscimento vengono applicate le misure compensative, disciplinate dall'articolo 22 del D.Lgs. 206/2007, ovvero la prova attitudinale o il tirocinio d'adattamento.<sup>523</sup>.

Per il momento basti sapere che per l'accesso alle professioni di avvocato, dottore commercialista, esperto contabile, consulente per la proprietà industriale, consulente del lavoro, e revisore contabile, nonché per l'accesso alle professioni di maestro di sci e di guida alpina, il riconoscimento, in caso di necessarie misure compensative, è subordinato, ai sensi del Decreto Legislativo 206/2007, al superamento della sola prova attitudinale<sup>524</sup>.

Con riferimento al riconoscimento della qualifica professionale di Avvocato in altro Stato membro dell'Unione Europea, può essere interessante la seguente ordinanza della Corte di Cassazione emessa nel 2019.

Con Ordinanza Civile delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione n. 34440 del 24/12/2019<sup>525</sup> su ricorso proposto dalla signora De Rosa Angela in possesso del titolo di "Avocat" rilasciato in Romania dall' U.N.B.R., contro il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Nola, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nola, il Procuratore generale della Repubblica presso il Tribunale di Napoli avverso la sentenza n. 252/2018 del Consiglio nazionale forense, la ricorrente aveva contestato la delibera del 5 aprile 2016 con la quale il Consiglio dell'ordine

---

<sup>523</sup> Art. 22 D.Lgs. 206/2007.

<sup>524</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/professionali/>

<sup>525</sup> Corte di Cassazione Civile Ord. Sez. U Num. 34440 Anno 2019, <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>.

degli avvocati di Nola le comunicava l'avvenuta cancellazione dall'elenco speciale degli avvocati stabilizzati *ex* Decreto Legislativo 96/2001<sup>526</sup>.

A seguito di procedimento camerale le Sezioni Unite della Corte hanno rigettato il ricorso ritenendo infondati i motivi di impugnazione lamentati dalla ricorrente.

Infatti, *in primis*, secondo la ricorrente, il Consiglio Nazionale Forense avrebbe errato nel ritenere applicabile la procedura IMI, stante il difetto di vigenza della stessa al momento dell'iscrizione.

Secondo la Corte tale motivo è infondato sulla base dei seguenti presupposti di diritto.

*“La Direttiva 2013/55/UE, recante modifiche alla Direttiva 2005/36/CE per il riconoscimento delle qualifiche professionali e del Regolamento UE n. 1024/2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, c.d. Regolamento IMI, ha introdotto una serie di misure volte alla semplificazione amministrativa per i prestatori di servizi”.*

Tra queste, continuano le Sezioni Unite vi è, innanzitutto, l'introduzione della Tessera Professionale Europea, che funge, a scelta del richiedente, come strumento di semplificazione della prestazione temporanea e occasionale di servizi e del riconoscimento delle qualifiche professionali. La Tessera accelera lo scambio di

---

<sup>526</sup> Decreto Legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale (GU n. 79 del 04-04-2001).

informazioni tra lo Stato membro ospitante e quello di origine grazie a una procedura di riconoscimento elettronico tramite il sistema IMI.

Nel medesimo abito l'articolo 1 della Direttiva, al considerando 44 lett. b), ha introdotto, all'articolo 56 della Direttiva 2005/36 il comma 2 *bis* il quale dispone che ai fini dei paragrafi 1 e 2, le Autorità competenti devono utilizzare come strumento elettronico per lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti degli Stati membri il sistema IMI, ovvero il Sistema di informazione del mercato interno.

Dunque, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non si tratta di una procedura totalmente nuova e dunque obbligatoria solo a far data dal 28 dicembre 2013, poiché già prima della Direttiva il sistema era disciplinato mediante interpretazioni giurisprudenziali (CGUE, 19 gennaio 2006, causa C-330/03 e CGUE, 27 giugno 2013, causa C- 575/11).

Queste pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno avuto la funzione di estendere l'applicazione del sistema creato dalle direttive di mutuo riconoscimento dei titoli professionali, assoggettando la materia al Regolamento Ue n. 1024/2012, senza tuttavia creare *ex novo* una procedura fino ad allora inesistente.

Per i giudici della Corte di Cassazione, lo stesso legislatore comunitario ha chiarito che, la Direttiva in questione, contribuisce solo a rafforzare obblighi già esistenti.

In effetti il Considerando 29 della Direttiva 2013/55 chiariva che *“In futuro gli Stati membri non dovrebbero solo reagire alle richieste di informazioni, ma le loro Autorità competenti dovrebbero altresì avere il potere, nei limiti delle rispettive*

*competenze, di allertare in modo proattivo le Autorità competenti di altri Stati membri in merito a professionisti non più abilitati ad esercitare la professione”*

Inoltre, in considerazione dell’interesse della sicurezza dei destinatari dei servizi, tramite il sistema IMI è altresì applicabile il meccanismo di allerta, già previsto dalla Direttiva 2006/126/CE relativa ai servizi nel mercato interno per la segnalazione di eventuali sanzioni penali o disciplinari a carico del professionista che chiede il riconoscimento della propria qualifica.

Il secondo motivo contestato dalla ricorrente rubricato “Pregiudiziale Corte di giustizia europea” censura la sentenza del Consiglio Nazionale Forense per aver rigettato l’istanza di sospensione del procedimento e la formulazione alla Corte di Giustizia Europea del quesito da lei formulato. Anche questo motivo è stato ritenuto inammissibile dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione poiché formulato in modo generico e aspecifico, non individua puntualmente la violazione di legge in cui sarebbe incorso il Consiglio Nazionale Forense e non pone in rilievo una questione di interpretazione della normativa comunitaria, ma esclusivamente la rilevanza che, sul piano probatorio, assumono le informazioni, ovvero l’apprezzamento di prove documentali concernenti la provenienza del titolo abilitante all’esercizio della professione da un organismo effettivamente abilitato, nel proprio ordinamento, a rilasciare quel titolo.

Ugualmente inammissibile è stato ritenuto il terzo motivo addotto dalla ricorrente, per il quale il procedimento che aveva disposto la cancellazione dell’*Avocat* senza previa convocazione della stessa fosse nullo per violazione

dell'articolo 45 R.D. n. 1578 del 1933<sup>527</sup> sostenendo tali ragioni come se si trattasse di un provvedimento disciplinare.

Orbene secondo i Giudici della Suprema Corte la disciplina specifica che prevede che il Consiglio dell'Ordine degli avvocati, quando rilevi la mancanza di un requisito necessario per l'iscrizione, prima di deliberare la cancellazione ha l'obbligo di invitare l'iscritto a presentare le sue osservazioni, riconoscendo a quest'ultimo la facoltà di essere ascoltato, non è applicabile al caso in esame e risulta incompatibile con quella dettata per la procedura disciplinare.

Sono stati altresì dichiarati inammissibili gli altri motivi del ricorso, tra i quali:

- il rigetto dell'istanza di sospensione nell'attesa della definizione della causa introdotta innanzi al Tribunale, (giustificato dal fatto che non ricorresse rapporto di dipendenza tra i due giudizi);

- la violazione della legge in merito a termini "non ragionevoli" di adozione del provvedimento di cancellazione dall' Albo degli avvocati stabiliti;

- la violazione del principio del legittimo affidamento (avendo la ricorrente conseguito il titolo BOTA nella convinzione della sua legittimità);

- la nullità del procedimento per contraddittorietà ed eccesso di potere.

---

<sup>527</sup> “[...] il Direttorio del Sindacato non può infliggere nessuna pena disciplinare senza che l'incolpato sia stato citato a comparire davanti ad esso, con l'assegnazione di un termine non minore di dieci giorni, per essere sentito nelle sue discolpe”.

La *ratio* perseguita dal legislatore, infatti, è quella per la quale, per il corretto esercizio della professione di avvocato non si può validamente opporre un termine ultimo per effetto di un diritto quesito della ricorrente, ovvero il legittimo affidamento della medesima.

È obbligatorio, invece attestare, annualmente, la regolarità dell'iscrizione all'Albo con certificazione.

L'eventuale esperienza professionale maturata in Italia o in un altro Paese europeo, se adeguatamente certificata da un'Autorità Pubblica, può essere valutata al momento dell'applicazione della misura compensativa e costituire parte integrante della formazione stessa.

In riferimento all'esperienza professionale richiesta, qualora il cittadino europeo provenga da uno Stato membro ove la professione non è regolamentata, è sufficiente dimostrare di aver esercitato l'attività per un solo anno, a tempo pieno, negli ultimi dieci anni o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale<sup>528</sup>.

#### **e) Il regime di riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale**

Altro e diverso regime di riconoscimento delle qualifiche europee in Italia è quello basato sull'esperienza professionale maturata dal titolare nello Stato membro d'origine.

Si tratta di un regime disciplinato dal Capo III del D.Lgs. 206/2007, negli articoli da 27 a 30.

---

<sup>528</sup> Art. 21 comma 2 D.Lgs. 206/2007.

A seconda dell'attività che si intende esercitare, i requisiti a livello di esperienza professionale eventualmente accompagnati da requisiti in materia di formazione, sono definiti dagli articoli 27 e seguenti del D.Lgs. 206/2007, di recepimento della Direttiva 2005/36, sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Ovviamente l'esperienza professionale in questione deve riferirsi all'attività che si intende svolgere nello Stato italiano. Il Decreto Legislativo italiano, di riferimento, riprendendo la Direttiva europea, definisce tale esperienza in base alla natura, ovvero all'esercizio come lavoratore autonomo, imprenditore, lavoratore dipendente e alla durata di essa.

Dunque, il suddetto regime si applica alle attività di tipo artigianale, commerciale o industriale specificatamente indicate nell'Allegato IV del Decreto Legislativo 206/2007 e prevede un riconoscimento automatico se sono rispettate le condizioni espressamente previste per le singole categorie professionali. Così, a titolo di esempio, nel settore edile per la professione di impiantista, se si è maturata una esperienza professionale autonoma, in uno Stato dell'Unione Europea, di sei anni consecutivi, e l'attività non è terminata da più di dieci anni alla data della presentazione della documentazione completa dell'interessato all'Autorità italiana competente, è possibile usufruire di un riconoscimento automatico per svolgere stabilmente l'attività lavorativa in Italia sulla base della sola esperienza professionale.

E ancora si può considerare il caso di una cittadina proveniente dalla Romania che ha maturato un'esperienza professionale di tre anni consecutivi come estetista autonoma. Qualora tale esperienza non sia terminata da oltre dieci anni, l'artigiana rumena può usufruire del riconoscimento automatico della sua qualifica professionale in Italia<sup>529</sup>.

---

<sup>529</sup> <https://dati.mise.gov.it/index.php/qualifiche-professionali>.

Tale regime di riconoscimento, basato sull'esperienza professionale, assicura il riconoscimento automatico della professione, ma nell'ipotesi in cui non sono soddisfatti alcuni dei requisiti previsti dal suddetto Capo III, che assicurano l'automaticità del riconoscimento, anche per le suddette attività, si applica il sistema generale, basato sul principio della mutua fiducia tra gli Stati membri.

#### **f) Il riconoscimento automatico sulla base dei principi di formazione comuni**

La più recente Direttiva in materia, ovvero la Direttiva 2013/55 introduce un ulteriore sistema di riconoscimento automatico, fondato su principi di formazione comune attraverso la previsione del cosiddetto “Quadro Comune di Formazione” (QCF).

Attualmente risulta abrogato l'istituto della piattaforma comune, diverso dal QCF ma mirato al medesimo obiettivo di incremento degli strumenti a riconoscimento automatico.

Con l'espressione “Quadro di formazione comune” si intende l'insieme di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per l'esercizio di una determinata professione<sup>530</sup>.

---

<sup>530</sup> I quadri comuni di formazione devono rispettare una serie di condizioni:

- consentire ad un numero maggiore di professionisti di spostarsi in altri Stati membri;
- la professione cui si applica, o il percorso scolastico e formativo verso di essa, devono essere regolamentati in almeno un terzo degli Stati membri;
- l'insieme condiviso di conoscenze, abilità e competenze riunisce le conoscenze, le capacità e le competenze definite nei sistemi di istruzione e formazione applicabili in almeno un terzo degli Stati membri;
- è basato sui livelli dell'European Qualifications Framework (EQF);

L'obiettivo del legislatore europeo evidentemente è quello di introdurre una maggiore automaticità nel riconoscimento delle qualifiche attualmente coperte dal sistema generale.

Orbene, il Quadro comune di formazione può essere creato anche per le specializzazioni di una professione regolamentata soggetta a riconoscimento automatico, purché tale specializzazione non sia già soggetta al riconoscimento automatico. Il Quadro comune di formazione, comunque, non si sostituisce ai programmi nazionali di formazione a meno che uno Stato membro non decida altrimenti a norma della legislazione nazionale.

Il legislatore italiano, grazie al Decreto Legislativo 15/2016, recepisce anche questa importante disciplina, poiché quest'atto normativo introduce il Capo IV-*bis* "*Riconoscimento automatico sulla base di principi di formazione comuni*" che all'articolo 58-*bis* riporta la disciplina europea del "Quadro comune di formazione".

Qualora, dunque, un cittadino europeo acquisisca la propria qualifica professionale sulla base del Quadro comune di formazione, proprio di qualche altro Stato membro, l'Italia dovrà riconoscere a tale qualifica gli stessi effetti, sul suo territorio, riconosciuti ai titoli di formazione omologhi da esso stesso rilasciati.

Ribadiamo che il Quadro comune di formazione, stabilito con atto delegato della Commissione europea, non si sostituisce ai programmi nazionali di formazione

---

- la professione in questione non deve essere inclusa in un altro quadro di formazione comune né essere soggetta al riconoscimento automatico;

- dovrà essere elaborato secondo una procedura equa e trasparente, con il coinvolgimento anche degli stakeholders degli Stati membri che non regolamentano tale professione;

- permette ai cittadini degli Stati membri di acquisire la qualifica senza dover essere già membro di qualche organizzazione professionale o essere iscritto presso detta organizzazione.

e che, ai fini dell'accesso e dell'esercizio della professione, le Autorità competenti, di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 206/2007, accordano alle qualifiche professionali acquisite sulla base del Quadro comune di formazione gli stessi effetti riconosciuti ai titoli di formazione rilasciati sul territorio nazionale<sup>531</sup>.

Con il comma 3 dell'articolo 58-*bis* del D.Lgs. 206/2007 viene disposto che in Italia, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee, coordinando le Autorità competenti di cui all'articolo 5, notifica alla Commissione europea, entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'atto delegato di cui al comma 2, le qualifiche nazionali e, se del caso, i titoli professionali nazionali conformi al quadro di formazione comune o la richiesta di deroga conforme alle disposizioni di cui al comma 4, corredata di una motivazione che specifichi quali condizioni previste da tale comma siano state soddisfatte. Se entro tre mesi la Commissione richiede ulteriori chiarimenti, ritenendo le motivazioni fornite insufficienti, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee, coordinando le Autorità competenti di cui all'articolo 5, trasmette la replica entro tre mesi dalla richiesta.

In ogni caso è previsto al comma 5 dello stesso articolo che le qualifiche e i titoli professionali nazionali che fruiscono del riconoscimento automatico ai sensi del quadro di formazione comune sono elencate nel regolamento di esecuzione della Commissione europea sui quadri comuni di formazione, adottato ai sensi dell'articolo 49-bis, paragrafo 6, della Direttiva 2013/55.

L'art. 58-*ter* prevede invece, in alternativa al Quadro comune di formazione una prova di formazione comune, ovvero una prova attitudinale standardizzata disponibile tra gli Stati membri partecipanti e riservata ai titolari di determinate

---

<sup>531</sup> Art. 58 *bis* comma 2 D.Lgs. 206/2007.

qualifiche professionali, i cui contenuti e le cui condizioni sono fissate con atto delegato della Commissione europea<sup>532</sup>.

Così anche in Italia il superamento della prova attitudinale, da parte del professionista abilitato in un altro Paese europeo, abilita all'esercizio della professione alle medesime condizioni applicabili ai possessori di qualifiche professionali acquisite sul territorio nazionale.

### **C) Il Regime di riconoscimento dei titoli di studio ottenuti in un altro Stato membro per esercitare la libera prestazione dei servizi in Italia**

Come abbiamo già avuto opportunità di analizzare, la nozione di libera prestazione di servizi non può contare su una definizione normativa diretta<sup>533</sup>, poiché è attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea che è possibile definirla come nozione residuale rispetto a quella di stabilimento e si identifica sulla base di criteri come durata, frequenza, periodicità e continuità<sup>534</sup>.

È altrettanto noto che la liberalizzazione delle attività produttive nell'Unione Europea è estesa alla prestazione dei servizi, che non possono essere soggetti a restrizione alcuna nell'ambito territoriale dell'UE.

Secondo la definizione comunitaria, che si rinviene nell'articolo 57 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, deve intendersi per prestazione di servizi

---

<sup>532</sup> Art. 58 *ter* comma 2 D.Lgs. 206/2007.

<sup>533</sup> MASTROIANNI, R., STROZZI, G. (2016). *Diritto dell'Unione Europea: parte istituzionale*, Torino: Giappichelli, 221ss.

<sup>534</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T. (2018)., *Riconoscimento dei titoli...*, *op. cit.*, 45.

*“le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone”*. Si tratta di servizi di carattere industriale, commerciale, artigianale e professionale. Appare evidente l’identità di contenuti tra la libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento ai fini del diritto del professionista interessato alla mobilità al riconoscimento del suo titolo di studio.

La disciplina dei due istituti è, sotto il profilo formale, differenziata sulla base del criterio della residenza: nel caso dello stabilimento, la residenza del professionista che presta il servizio e quella del beneficiario dello stesso è comune, mentre nel caso della libera prestazione dei servizi le residenze del prestatore e quella del beneficiario dei servizi sono collocate in due Stati comunitari distinti.

Secondo la normativa comunitaria, rientrano nel concetto di servizio, a titolo di esempio, l’attività di consulenza professionale, di assistenza tecnica, artistica, assicurativa<sup>535</sup>.

Mentre lo stabilimento implica la partecipazione permanente alla vita economica di uno Stato, la prestazione di servizi si caratterizza per la temporaneità della prestazione stessa<sup>536</sup>.

La normativa si fonda su due principi fondamentali: il diritto del professionista a poter esercitare la propria professione in regime di libera prestazione e il diritto del cittadino-consumatore ad essere tutelato<sup>537 538</sup>.

---

<sup>535</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/libera-prestazione-dei-servizi/>.

<sup>536</sup> Art. 9 D.Lgs. 206/2007.

L'Italia, con il Decreto Legislativo 206/2007, come modificato dal Decreto Legislativo 15/2016, al Titolo II, recepisce anche la normativa europea in merito alla libera prestazione dei servizi. Così, nel rispetto dell'osservanza degli adempimenti previsti dagli articoli da 10 a 15 del Decreto italiano appena citato, la libera prestazione dei servizi non può essere limitata sul territorio nazionale<sup>539</sup>.

Ogni cittadino dell'Unione Europea, legalmente stabilito in uno Stato membro dell'UE, in uno Stato dello Spazio Economico Europeo (quindi anche Islanda Liechtenstein, e Norvegia) o in Svizzera, può prestare i suoi servizi temporaneamente e occasionalmente in un altro Stato membro con il proprio titolo professionale di origine, senza dover chiedere il riconoscimento della qualifica o del titolo professionale<sup>540</sup>.

Nel solo caso in cui si tratti di professione non regolamentata nel Paese di provenienza, lo Stato membro ospitante, nel caso di specie l'Italia, può richiedere al prestatore, di certificare un'esperienza professionale di almeno un anno, effettuata nel corso dei dieci anni precedenti alla prestazione di servizi,<sup>541</sup> per la quale presenta la dichiarazione, e di avere uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione.

---

<sup>537</sup> BIANCHI CONTI, A., & CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli...*, *op. cit.*, p.49.

<sup>538</sup> CONDINANZI, M., LANG, A., & NASCIMBENE, B. (2006), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione...*, *op. cit.*, pp. 87ss.

<sup>539</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/libera-prestazione-di-servizi/>

<sup>540</sup> CHIARETTO, E. (2006), *Il riconoscimento delle qualifiche professionali...*, *op.cit.*, 697-699.

<sup>541</sup> Art. 9 comma 1 b) D.Lgs. 206/2007.

Questi titoli, per essere validi, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 21 comma 2 e comma 3 del Decreto Legislativo, 206/2007 sono soggetti alle seguenti condizioni:

- devono *“essere stati rilasciati da una Autorità competente in un altro Stato membro”*
  
- devono *“attestare, la preparazione del titolare all'esercizio della professione interessata”*.

Il carattere temporaneo e occasionale della prestazione è valutato dall'Autorità competente, caso per caso, in considerazione anche della natura della prestazione, della durata, della frequenza, della periodicità e della continuità della stessa.

Il comma 3-*bis* dell'articolo 9 del D.Lgs. 206/2007 introduce la norma per la quale nel caso di attività stagionali, le Autorità competenti possono effettuare controlli, una volta all'anno, per verificare il carattere temporaneo e occasionale dei servizi prestati sul territorio nazionale.

## **D) Procedure per il riconoscimento in Italia di una qualifica professionale conseguita in altro Stato membro dell'Unione Europea**

### **a) Procedimento di riconoscimento di un titolo di studio europeo per il diritto di stabilimento in Italia**

#### **a' Introduzione**

Come si è già detto, la procedura amministrativa per il riconoscimento in Italia delle qualifiche professionali acquisite in altri Paesi membri dell'Unione Europea è attivata su iniziativa del professionista interessato alla mobilità<sup>542</sup>.

L'articolo 16 del Decreto Legislativo 206/2007 sancisce che il cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea che desideri esercitare sul territorio italiano, quale lavoratore subordinato o autonomo, una professione regolamentata in base ad una qualifica professionale conseguita nello Stato di origine, deve presentare apposita domanda all'Autorità competente indicata dall'articolo 5 del medesimo Decreto.

Tali Autorità quali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero della salute, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, (ora Ministero dell'Istruzione e Ministero dell'Università e della Ricerca) *etc.*, ciascuno per il proprio settore di competenza per affinità con l'attività lavorativa, sono gli organi destinati a ricevere le domande, a raccogliere le dichiarazioni e a prendere le decisioni in merito.

Nei casi ordinari, in regime di stabilimento, decorsi trenta giorni dal ricevimento della domanda, l'autorità accerta la completezza della documentazione esibita e ne dà notizia all'interessato richiedendo, se occorre, necessarie integrazioni<sup>543</sup>.

Per la valutazione dei titoli acquisiti, l'Autorità può indire una conferenza dei servizi<sup>544</sup> previa consultazione del Consiglio Universitario Nazionale per alcune

---

<sup>542</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/>.

<sup>543</sup> Art. 16 comma 2 D.Lgs. 206/2007.

<sup>544</sup> Ai sensi della Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, *GU* 192, 18-08-1990.

attività, alla quale partecipano rappresentanti delle amministrazioni di cui all'art. 5 del Decreto, del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e del Ministero degli affari esteri<sup>545</sup>.

Sul riconoscimento provvede con proprio provvedimento motivato l'Autorità competente. Tale provvedimento pubblicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione deve essere adottato nel termine di tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato. Per le professioni di cui al Capo II, ovvero quelle in regime generale di riconoscimento di titoli di formazione, e quelle di cui al Capo III, ovvero quelle il cui riconoscimento è basato sull'esperienza professionale, il termine per l'adozione del decreto motivato da parte dell'Autorità competente è fissato in mesi quattro<sup>546</sup>.

### **b' La domanda per il riconoscimento**

La domanda per il riconoscimento deve essere corredata dei documenti indicati dall' articolo 17 del D.Lgs. 206/2007, ovvero:

- certificato o copia di documento che attesti la nazionalità del prestatore;
  
- copia degli attestati di competenza o del titolo di formazione che dà accesso alla professione;

---

<sup>545</sup> Art. 16 comma 3 D.Lgs. 206/2007.

<sup>546</sup> Art. 16 comma 6 D.Lgs. 206/2007.

- attestato relativo alla natura ed alla durata dell'attività, rilasciato dall'Autorità competente dello Stato membro di origine per il riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale.

Nel caso di riconoscimento automatico, l'istanza presentata dal professionista interessato alla mobilità deve essere corredata da un certificato emesso dall'Autorità competente dello Stato membro d'origine attestante che il titolo di formazione soddisfa i requisiti stabiliti dalla legge per le formazioni specialistiche per le quali vige il regime del riconoscimento automatico.

Le Autorità competenti che ricevono la domanda non entrano nel merito dell'esame del percorso formativo, ma verificano che il titolo di formazione rientri tra quelli contemplati dall'Allegato V del D.Lgs. 206/2007, e che la documentazione presentata dia riscontro, tramite certificato, anche di un periodo di compiuta pratica professionale, della durata di tre anni nel corso degli ultimi cinque anni. Se il professionista non è in grado di certificare il possesso di tale esperienza di pratica professionale, il riconoscimento dalla qualifica verrà valutato in base al sistema generale.

### **c' Peculiarità del regime di mutua fiducia**

È previsto, infatti, che in tutti i casi in cui il cittadino europeo non possa godere del regime del riconoscimento automatico poiché non sono soddisfatti i requisiti previsti dagli articoli da 28 a 30 del Decreto Legislativo 206/2007, o comunque nei casi che non rientrano nel regime del riconoscimento automatico, sia applicabile il regime generale basato sul principio della mutua fiducia degli Stati, disciplinato in Italia dal Capo II del suddetto Decreto di recepimento.

In tale sistema il lavoratore pienamente qualificato per l'esercizio della professione nello Stato membro di origine viene ammesso ad esercitare in Italia la sua professione regolamentata<sup>547</sup>.

Anche quest'ultima procedura normativa di riconoscimento delle qualifiche professionali viene applicata solo alle professioni regolamentate in Italia.

Così se nello Stato di provenienza del cittadino dell'Unione Europea la professione è regolamentata, mentre in Italia non è regolamentata, il cittadino potrà esercitare la sua attività in Italia senza necessità di chiedere il riconoscimento della qualifica professionale<sup>548</sup>.

Dunque, in regime di stabilimento, se l'attività che il professionista può esercitare nello Stato membro d'origine, regolamentata o non regolamentata, è corrispondente ad una professione che in Italia è regolamentata, le Autorità competenti nazionali, individuate all'articolo 5 del Decreto Legislativo 206/2007, assicurano, su istanza dell'interessato, l'attivazione delle procedure amministrative necessarie per autorizzare il professionista ad accedere a tale professione per esercitarla.

La procedura di riconoscimento professionale specifica del regime generale di mutua fiducia prevede un confronto tra i percorsi formativo-professionalizzanti previsti nello Stato ospitante, in questo caso l'Italia e in quello di appartenenza; tale confronto dovrà basarsi sui cinque livelli di qualifica descritti dall'articolo 19 del

---

<sup>547</sup>BIANCHI CONTI, A., CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli...*, op. cit., pp. 45-48.

<sup>548</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/>.

Decreto Legislativo 206/2007, graduati sulla base della struttura della formazione esistente<sup>549</sup>.

In maniera conforme alla Direttiva 2005/36 anche il Decreto italiano che la recepisce prevede che l’Autorità competente in Italia non possa negare al cittadino, proveniente da un altro Stato dell’UE, il riconoscimento della propria qualifica professionale se classificata allo stesso livello della qualifica richiesta sul territorio nazionale o al livello immediatamente inferiore<sup>550</sup>.

Nel caso in cui emergano differenze sostanziali nelle materie di formazione, nella struttura e nella durata della formazione, il riconoscimento è condizionato a

---

<sup>549</sup> [https://www.politicheeuropee.gov.it/media/1523/guida\\_utente\\_qualifprofess.pdf](https://www.politicheeuropee.gov.it/media/1523/guida_utente_qualifprofess.pdf) - Guida all’utente, Direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, p. 18.

<sup>550</sup> Ricordiamo che i diversi livelli di qualifica sono:

- attestato di competenza, che corrisponde ad una formazione generale del livello d’insegnamento primario o secondario che comprova che il suo titolare possiede conoscenze generali o un attestato di competenza rilasciato da un’Autorità competente dello Stato membro d’origine sulla base di una formazione attestata da un certificato o da un diploma, ovvero un’esperienza professionale di tre anni;
- certificato, che corrisponde ad una formazione di livello d’insegnamento secondario tecnico o professionale o generale, completato da un ciclo professionale;
- diploma che sancisce una formazione del livello di insegnamento post-secondario, di una durata minima di 1 anno, o una formazione di livello professionale comparabile in termini di responsabilità e funzioni;
- diploma che sancisce una formazione del livello d’insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di 3 anni e inferiore a 4 anni;
- diploma che sancisce una formazione superiore corrispondente ad una formazione di livello dell’insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di 4 anni.

Se per esercitare una determinata professione è richiesta, in Italia, una qualifica classificata al livello “c”, e la qualifica professionale del richiedente il riconoscimento in maniera stabile e continuativa, è classificata, nello Stato membro di origine, al livello “c” o “b”, il Decreto sul riconoscimento delle qualifiche professionali è applicabile.

Qualora invece, la qualifica del richiedente, è classificata al livello “a”, la normativa non è applicabile perché, tra il livello di qualifica del richiedente e quello previsto nello Stato italiano ospitante, lo scarto di livello risulta eccessivo.

misure compensative, quali la prova attitudinale o il tirocinio d'adattamento, che saranno oggetto di successiva trattazione<sup>551</sup>.

L'eventuale esperienza professionale maturata in un altro Paese comunitario o in Italia, se adeguatamente certificata da un'Autorità Pubblica, può essere valutata al momento dell'applicazione della misura compensativa e costituire parte integrante della formazione stessa.

In riferimento all'esperienza professionale richiesta, qualora il cittadino europeo provenga da uno Stato membro ove la professione non è regolamentata, è sufficiente dimostrare di aver esercitato l'attività per un solo anno, a tempo pieno, negli ultimi dieci anni o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale<sup>552</sup>.

## **d' I quadri di formazione comune**

Il Decreto Legislativo 15/2016 ha disposto, con l'art. 44, comma 1, l'introduzione dell'art. 58-*bis* al precedente D.Lgs. 206/2007, e quindi del Capo IV-*bis* denominato "Riconoscimento automatico sulla base di principi di formazione comuni", disciplinando un nuovo sistema di riconoscimento.

In effetti, già la Direttiva 2013/55 aveva innovato la precedente Direttiva 2005/36 anche con l'introduzione di un ulteriore sistema di riconoscimento automatico, fondato su principi di formazione comune attraverso la previsione del Quadro Comune di Formazione (QCF). L'obiettivo di tale innovazione come già abbiamo detto, è stato principalmente quello di agevolare la mobilità professionale

---

<sup>551</sup> Art. 22 D.Lgs. 206/2007.

<sup>552</sup> Art. 21 comma 2 D.Lgs. 206/2007.

con l'introduzione di una maggiore automaticità nel riconoscimento delle qualifiche già coperte dal sistema generale.

Poiché con il cosiddetto Quadro di formazione comune risulta fissato l'insieme di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per l'esercizio di una determinata professione<sup>553</sup>, l'introduzione di tale strumento rende le operazioni di riconoscimento dei vari titoli di studio e della validità della loro efficacia in Italia ancora più automatico e capace di raggiungere maggior efficienza e maggior garanzia. Tale regime assicura il diritto del professionista interessato alla mobilità e tutela il consumatore che usufruisce della prestazione del professionista.

Il Quadro comune di formazione può essere creato anche per le specializzazioni di una professione regolamentata soggetta a riconoscimento automatico, purché tale specializzazione non sia, essa stessa, già soggetta al riconoscimento automatico.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 58-*bis* il Quadro comune di formazione, stabilito con atto delegato della Commissione europea, non si sostituisce ai programmi nazionali di formazione.

Lo stesso comma continua stabilendo che ai fini dell'accesso e dell'esercizio della professione le Autorità competenti di cui all'articolo 5 accordano alle qualifiche professionali acquisite sulla base di detto quadro comune gli stessi effetti riconosciuti ai titoli di formazione rilasciati sul territorio nazionale<sup>554</sup>.

---

<sup>553</sup> Art. 58 *bis* comma 1 D.Lgs. 206/2007.

<sup>554</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/riconoscimento-qualifiche-professionali/professionali/>.

## **e' L'esperienza professionale**

Diverso è il procedimento amministrativo previsto per il riconoscimento delle qualifiche europee, in Italia, quando oggetto di quest'ultimo è una professione che rientra nel regime basato sull'esperienza professionale. Infatti, per le attività dei settori artigianale commerciale o industriale, di cui all'Allegato IV del Decreto Legislativo 206/2007, si applica il regime di riconoscimento basato sull'esperienza professionale. Così, a seconda dell'attività che si intende esercitare, i requisiti a livello di esperienza professionale eventualmente accompagnati da requisiti in materia di formazione, sono definiti dal Capo III, nell' articolo 27 del citato Decreto Legislativo. Ovviamente l'esperienza professionale in questione deve riferirsi all'attività che si intende svolgere nello Stato italiano.

Il Decreto Legislativo 206/2007, riprendendo la Direttiva 2005/36, definisce tale esperienza in base alla natura, ovvero all'esercizio come lavoratore autonomo, imprenditore, lavoratore dipendente e alla durata di essa.

Tale regime di riconoscimento, basato sull'esperienza professionale, assicura il riconoscimento automatico della professione, ma nell'ipotesi in cui non sono soddisfatti alcuni dei requisiti previsti dal suddetto Capo III, che assicurano l'automaticità del riconoscimento, anche per le suddette attività, si applica il sistema generale, basato sul principio della mutua fiducia tra gli Stati membri.

Per questo tipo di riconoscimento, rientrante anch'esso nella "Libertà di stabilimento" (Titolo III), occorre attenersi alla disciplina specifica delle norme procedurali contenute nel Capo I.

Volendo riportare un caso concreto possiamo fare riferimento all' esempio, già citato, della cittadina proveniente dalla Romania che ha maturato un'esperienza professionale di tre anni consecutivi come estetista autonoma. Se tale esperienza non è terminata da oltre 10 anni, l'artigiana rumena può usufruire del riconoscimento automatico in Italia, avanzando apposita domanda all'Autorità competente ai sensi dell'articolo 16 del Decreto Legislativo 206/2007.

Tale domanda corredata dei documenti necessari, deve essere presentata in modo conforme a quanto disposto dall'articolo 17 del medesimo Decreto.

È prescritto che sul riconoscimento provvede l'autorità competente con proprio provvedimento, da adottarsi nel termine di quattro mesi a differenza dei tre mesi previsti, ai sensi del comma 6 articolo 16 del D.Lgs. 206/2007, in via generale.

Nel caso *de quo*, la cittadina rumena estetista, beneficiaria del decreto di riconoscimento, potrà esercitare la professione in Italia, facendo uso, come tutti gli altri professionisti, il cui titolo sia stato ammesso, della denominazione del titolo professionale. Per alcuni casi, ove la legislazione italiana contempla la abbreviazione del titolo, è ammesso anche tale utilizzo nella forma abbreviata.<sup>555</sup>

Anche per le qualifiche professionali, il cui riconoscimento è ammesso nel regime esaminato, viene sancito, dal comma 3 articolo 17 del Decreto Legislativo 206/2007 che qualora l'accesso a una professione regolamentata sia subordinato ai requisiti dell'onorabilità e della moralità o all'assenza di dichiarazione di fallimento, o l'esercizio di tale professione possa essere sospeso o vietato in caso di gravi mancanze professionali o di condanne penali, la sussistenza di tali requisiti si

---

<sup>555</sup> Art. 16 comma 10 D.Lgs. 206/2007.

considera provata da documenti rilasciati da competenti Autorità dello Stato membro di origine, che devono pervenire alle Autorità degli Stati membri richiedenti entro due mesi.

Nel caso in cui l'ordinamento dello Stato membro di origine non preveda il rilascio dei suddetti documenti, questi possono essere sostituiti da una dichiarazione giurata o da una dichiarazione solenne dinanzi ad una Autorità qualificata dello Stato membro da cui proviene l'interessato<sup>556</sup>.

Il nuovo comma *7-bis* dell'articolo 17, introdotto dal D.Lgs. 15/2016, prevede che l'Autorità competente, in caso di fondato dubbio possa chiedere, attraverso il sistema IMI, all'Autorità competente dello Stato di origine conferma del fatto che il richiedente non è oggetto di sospensione o di divieto ad esercitare la professione.

Inoltre il comma *9-bis* del medesimo articolo 17 dispone che le Autorità competenti assicurano che tutti i requisiti, le procedure e le formalità per il riconoscimento della qualifica professionale, fatta eccezione per lo svolgimento del periodo di adattamento o della prova attitudinale possano essere espletate, con facilità, mediante connessione remota, e per via elettronica, riservando la possibilità alle Autorità competenti di richiedere in una fase successiva, ove strettamente necessario, le copie autenticate dei documenti.

## **f) Il riconoscimento del tirocinio professionale**

Il Decreto Legislativo 15/2016, recependo le novità introdotte dalla Diretta 2013/55 ha disposto (con l'articolo 17, comma 1) l'introduzione dell'articolo *17-bis*

---

<sup>556</sup> Art. 17 comma 4 D.Lgs. 206/2007.

sul riconoscimento del tirocinio professionale effettuato in altro Stato membro o in un Paese terzo.

Dunque, quando l'accesso ad una professione regolamentata è subordinato all'espletamento di un tirocinio, periodo di pratica professionale effettuato sotto supervisione, questo può essere effettuato anche in luogo diverso dal proprio Paese di origine.

Così anche in Italia, se l'accesso ad una professione regolamentata è subordinato al compimento di un tirocinio professionale, le Autorità competenti al rilascio dell'abilitazione riconoscono i tirocini professionali effettuati in un altro Stato membro, a condizione che il tirocinio si attenga alle specifiche Linee guida pubblicate dal Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, ora Ministero dell'Istruzione/ Ministero dell'Università e della Ricerca, soprattutto in merito ad organizzazione e ruolo del supervisore, e tengono conto dei tirocini professionali svolti in un Paese terzo. Fatte salve le disposizioni di legge già vigenti in materia, è stabilito un limite ragionevole alla durata del percorso del tirocinio professionale che può essere svolta all'estero.

### **g' Ulteriori disposizioni e misure**

Nel caso in cui la formazione ricevuta dal professionista migrato in Italia riguardi materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in questo Paese o nei casi in cui la professione regolamentata includa una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del migrante richiedente, e ancora nell'ipotesi in cui la formazione richiesta dalla normativa nazionale riguardi materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso

del professionista richiedente, il riconoscimento può essere subordinato al compimento di misure compensative quali il tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o la prova attitudinale<sup>557</sup>.

Con Legge 238/2021 è stato modificato il comma 5 dell'articolo 22 del Decreto Legislativo 206/2007 specificando che per «materie sostanzialmente diverse» si intendono quelle in relazione alle quali conoscenze, abilità e competenze acquisite sono essenziali per l'esercizio della professione e in cui la formazione ricevuta dal migrante presenta significative differenze in termini di contenuto rispetto alla formazione richiesta in Italia.

Per le professioni che rientrano nel titolo III, capo IV, è fatta salva l'applicazione dei termini di durata delle condizioni minime di formazione ivi previsti, nel caso di qualifiche professionali non acquisite in uno Stato membro<sup>558</sup>.

L'applicazione della normativa *de qua* comporta, ai sensi del comma 6 dell'art. 22 del Decreto Legislativo 206/2007, una successiva verifica sull'eventuale esperienza professionale attestata dal richiedente al fine di stabilire se le conoscenze, le abilità e le competenze, formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente, possano colmare la differenza sostanziale originaria.

Al comma 8-*bis* dell'articolo 22 del D.Lgs. 206/2007 viene stabilito che la decisione di imporre un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale deve essere debitamente motivata con obbligo di far conoscere, al cittadino europeo richiedente il riconoscimento, le informazioni riguardanti il livello di qualifica professionale

---

<sup>557</sup> Art. 22 comma 1 lettere b) e c) D.Lgs. 206/2007.

<sup>558</sup> Legge 23 dicembre 2021, n. 238, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020 (GU n.12 del 17-01-2022).

richiesto dalla normativa italiana e il livello di qualifica professionale detenuto dal richiedente, nonché le differenze sostanziali e le ragioni per cui tali differenze non possono essere compensate da conoscenze, abilità e competenze acquisite nel corso dell'esperienza professionale.

Il successivo comma 8-ter del medesimo articolo sancisce che al richiedente sia concesso di svolgere la misura compensativa entro sei mesi dalla decisione di imporre tale prova. Durata e materie oggetto del tirocinio di adattamento o della prova attitudinale sono stabilite dall' Autorità competente<sup>559</sup>.

Con riferimento alle singole professioni sono definite le procedure necessarie per assicurare lo svolgimento, la conclusione, l'esecuzione e la valutazione delle misure compensative<sup>560</sup>.

In generale è stabilito che la prova attitudinale si articola in una prova scritta o pratica e orale o in una prova orale; in caso di esito sfavorevole può essere ripetuta dopo almeno sei mesi<sup>561</sup>.

Con il recepimento della Direttiva 2013/55 è stato introdotto anche in Italia l'istituto dell'accesso parziale che può consentire al migrante, richiedente il riconoscimento della propria qualifica professionale, di esercitare la propria attività in Italia, solo nel settore corrispondente a quello per il quale è qualificato nello Stato di origine ma che, allo stesso tempo, si inserisce nell'ambito di una professione più ampia, regolamentata nel Paese ospitante.

---

<sup>559</sup> Art. 23 comma 1 D.Lgs. 206/2007.

<sup>560</sup> Art. 24 comma 1 D.Lgs. 206/2007.

<sup>561</sup> Art. 23 comma 2 D.Lgs. 206/2007.

Così, ai sensi dell'articolo 5-*septies* del Decreto Legislativo 206/2007, l'Autorità competente può concedere l'accesso parziale ad una attività professionale, nel territorio italiano qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- il professionista è pienamente qualificato per esercitare nello Stato membro d'origine l'attività professionale per la quale si chiede l'accesso parziale;

- le differenze tra l'attività professionale esercitata legalmente nello Stato membro di origine e la professione regolamentata in Italia devono essere tali che l'applicazione di misure compensative non consenta al richiedente di completare il programma di formazione richiesto per avere accesso totale alla professione regolamentata in Italia;

- l'attività professionale può oggettivamente venire separata dalle altre attività che rientrino nel quadro delle professioni regolamentate dalla normativa italiana.

Escluso che tale principio sia applicabile alle professioni che beneficiano del riconoscimento automatico, per le altre professioni è contemplato il rifiuto se giustificato da motivo di interesse generale.

## **b) Procedimento di riconoscimento per esercitare la libera prestazione dei servizi in Italia**

Al riconoscimento delle qualifiche professionali relative alla libera prestazione di servizi, alla quale è stato dedicato il Titolo II del Decreto Legislativo 206/2007, è stata disposta una disciplina procedurale specifica.

In occasione della prima prestazione, da effettuare sul territorio italiano, l'interessato deve, ai sensi dell'articolo 10 del Decreto di attuazione della Direttiva 2005/36, informare in anticipo l'Autorità competente di riferimento indicata dall'articolo 5 del medesimo Decreto Legislativo 206/2007<sup>562</sup> con una dichiarazione scritta, fornita con qualsiasi mezzo idoneo di comunicazione, e rinnovabile annualmente, contenente informazioni sulla prestazione di servizi che intende svolgere, nonché sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale.

Nella dichiarazione, è obbligatorio riportare: cognome, nome, recapito, nazionalità, professione per la quale si sono ottenute le qualifiche nello Stato membro in cui si è legalmente stabiliti e professione che si intende esercitare nello Stato ospitante.

La domanda deve essere corredata di:

- un certificato o copia di un documento che attesti la nazionalità del prestatore;
- un documento comprovante che si è legalmente stabiliti in uno Stato membro;
- un documento che comprovi il possesso delle qualifiche professionali;

---

<sup>562</sup> Sono Autorità competenti in Italia, ciascuno per settore di attività: La Presidenza del Consiglio dei ministri; il Ministero della salute; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo etc.

- un documento comprovante che si è esercitata la professione per almeno un anno negli ultimi dieci, se la professione non è regolamentata nello Stato membro in cui si è legalmente stabiliti<sup>563</sup>.

- un documento comprovante che non si è mai stati oggetto di condanne penali o di provvedimenti di sospensioni temporanee o definitive dall'esercizio della professione se si esercita attività di lavoro nel settore della sicurezza, nel settore della sanità e nei settori inerenti all'istruzione dei minori;

- una dichiarazione di avere conoscenza della lingua necessaria per l'esercizio della professione qualora si eserciti professione sanitaria<sup>564</sup>;

- per le professioni riguardanti le attività di cui all'articolo 27, ovvero quelle relative al riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale elencate nell'Allegato IV, contenute nell'elenco notificato alla Commissione europea, per le quali è necessaria una verifica preliminare delle qualifiche professionali, un certificato concernente la natura e la durata dell'attività, rilasciato dall'Autorità o dall'organismo competente dello Stato membro di stabilimento.

All'atto della prima prestazione di servizi, nel caso di professioni regolamentate che non beneficiano del riconoscimento automatico ma che hanno ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, lo Stato italiano

---

<sup>563</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/40/liberta-di-stabilimento-e-libera-prestazione-dei-servizi/>.

<sup>564</sup> L'art. 7 del D.Lgs. 206/2007 prescrive in merito alle conoscenze linguistiche ciò: "1. Fermi restando i requisiti di cui al titolo II ed al titolo III, per l'esercizio della professione i beneficiari del riconoscimento delle qualifiche professionali devono possedere le conoscenze linguistiche necessarie. 1-bis. Nel caso in cui la professione ha ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti, le Autorità competenti di cui all'articolo 5 devono verificare la conoscenza della lingua italiana. I controlli devono essere effettuati anche relativamente ad altre professioni, nei casi in cui sussista un serio e concreto dubbio in merito alla sussistenza di una conoscenza sufficiente della lingua italiana con riguardo all'attività che il professionista intende svolgere".

può procedere ad una verifica delle qualifiche professionali del prestatore antecedente alla prima prestazione di servizi, ai sensi dell'articolo 11 comma 1. In tal senso, entro un mese, come prescritto dal comma 3 dell'articolo 11 del D.Lgs. 206/2007, dalla ricezione della dichiarazione e dei documenti, l'Autorità competente si impegna a comunicare all'interessato la propria decisione di non verificare le sue qualifiche o del risultato del controllo.

In caso di ritardo nell'adempimento delle dovute operazioni, l'Autorità competente ne comunica, entro il primo mese, la motivazione impegnandosi a prendere una decisione definitiva entro il secondo mese dal ricevimento della documentazione completa<sup>565</sup>.

Qualora, all'esito del controllo, vengano riscontrate differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta nello Stato italiano ospitante, quest'ultimo è tenuto ad offrire al prestatore la possibilità di dimostrare le proprie conoscenze o competenze mancanti, mediante una prova attitudinale.

Ad ogni modo, osservati gli adempimenti prescritti dalle norme in esame, è possibile esercitare l'attività nel territorio italiano entro il mese successivo alla decisione adottata<sup>566</sup>.

Decorsi i termini fissati dalla legge, in mancanza di determinazioni da parte dell'Autorità competente, può operare, per effetto del comma 5, articolo 11, l'istituto del silenzio-assenso e quindi l'esercizio della prestazione dei servizi. Tale istituto però non trova applicazione nelle ipotesi in cui si tratti di professioni regolamentate

---

<sup>565</sup> Art. 11 comma 3 del D.Lgs. 206/2007.

<sup>566</sup> Art. 11 comma 4 del D.Lgs. 206/2007.

particolarmente sensibili, che possono comportare un rischio per la salute o la sicurezza pubblica. In questi casi, infatti, come si è già detto, l'Autorità competente può decidere di effettuare un controllo della qualifica che può ritardare l'esercizio dell'attività e, in presenza di differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta dalle norme nazionali, nella misura in cui tale differenza sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica, può essere richiesto il superamento di una prova attitudinale di breve durata, con oneri a carico dell'interessato. La prestazione di servizi deve, comunque, poter essere effettuata entro il mese successivo alla decisione adottata.

Avvenuto il riconoscimento della qualifica professionale europea e ammesso il suo esercizio in Italia, per operare attivamente, non occorre che il soggetto provveda all'iscrizione al competente Ordine o Collegio professionale, se esistente; tale compito viene, infatti, riservato all'Autorità competente, la quale trasmette copie della dichiarazione preventiva all'organismo professionale competente, che provvede ad una iscrizione automatica, in apposita sezione degli albi istituiti e tenuti presso i consigli provinciali e il consiglio nazionale, con oneri a carico dell'Ordine o Collegio stessi<sup>567</sup>.

A norma dell'articolo 12 del Decreto Legislativo 206/2007 per le professioni di medico di base, medico specialista, infermiere, odontoiatra, veterinario, farmacista, architetto e per le altre professioni regolamentate aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità per il quale è disposta la verifica preventiva *ex* articolo 11 del medesimo Decreto, la prestazione di servizi è effettuata con il titolo professionale previsto dalla normativa italiana.

---

<sup>567</sup> Art. 13 comma 1 D.Lgs. 206/2007.

In tutti gli altri casi la prestazione è effettuata con il titolo professionale dello Stato membro di stabilimento<sup>568</sup> indicato nella lingua ufficiale dello Stato membro di stabilimento<sup>569</sup>.

## **E) Cooperazione tra autorità competenti e punti di informazione**

### **a) Autorità competenti**

Il Decreto italiano 206/2007, di attuazione della Direttiva europea relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, all'articolo 5 stabilisce quali sono in Italia le Autorità competenti a ricevere le domande e le dichiarazioni per dare avvio alle relative operazioni e a prendere decisioni in merito, nonché ad occuparsi della gestione delle domande di Tessera Professionale Europea.

Vengono così indicati gli organi competenti:

- la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo sport, per tutte le attività che riguardano il settore sportivo e per quelle esercitate con la qualifica di professionista sportivo, nonché per le professioni di guida alpina;

- il Ministero titolare della vigilanza per le professioni che necessitano, per il loro esercizio, dell'iscrizione in Ordini, Collegi, albi, registri o elenchi;

---

<sup>568</sup> Art. 12 comma 2 D.Lgs. 206/2007.

<sup>569</sup> Art. 12 comma 3 D.Lgs. 206/2007.

- la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, per le professioni svolte in regime di lavoro subordinato presso la pubblica amministrazione;

- il Ministero della salute, per le professioni sanitarie;

- il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, per i docenti di scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado e secondaria superiore e per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola nonché per il personale ricercatore e per le professioni di architetto, pianificatore territoriale, paesaggista, conservatore dei beni architettonici ed ambientali, architetto junior e pianificatore junior;

- il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per ogni altro caso relativamente a professioni che possono essere esercitate solo da chi è in possesso di qualifiche professionali di cui all'articolo 19, comma 1, lettere d) ed e), salvo quanto previsto alla lettera c);

- il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per le attività afferenti al settore del restauro e della manutenzione dei beni culturali, secondo quanto previsto dai commi 7, 8 e 9 dell'articolo 29 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni nonché per le attività che riguardano il settore turistico;

- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per ogni altro caso relativamente a professioni che possono essere esercitate solo da chi è in possesso di qualifiche professionali di cui all'articolo 19, comma 1, lettere a), b) e c) nonché per

la professione di consulente del lavoro, per le professioni afferenti alla conduzione di impianti termici e di generatori di vapore;

- il Ministero dello sviluppo economico, per la professione di consulente in proprietà industriale e per quella di agente immobiliare;

- il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per le professioni di classificatore di carcasse suine e classificatore di carcasse bovine;

- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per le professioni di insegnante di autoscuola, istruttore di autoscuola e assistente bagnante;

- il Ministero dell'interno, per le professioni afferenti all'area dei servizi di controllo e della sicurezza, nonché per le professioni di investigatore privato, titolare di istituto di investigazioni private, addetto ai servizi di accoglienza in ambito sportivo;

- l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, per la professione di spedizioniere doganale/doganalista;

- il Comitato olimpico nazionale italiano, per le professioni di maestro di scherma, allenatore, preparatore atletico, direttore tecnico sportivo, dirigente sportivo e ufficiale di gara;

- le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano per le professioni per le quali sussiste competenza esclusiva, ai sensi dei rispettivi statuti.

## **b) Organi ausiliari e di riferimento per l'applicazione della Direttiva 2005/36/CE in Italia: il coordinatore nazionale e il punto di contatto**

In conformità a quanto disposto dall'articolo 56, comma 4, e dall'articolo 57 della Direttiva 2005/36, ciascuno Stato membro è stato invitato a designare un coordinatore delle attività relative al riconoscimento professionale e un punto di contatto nazionale per promuovere l'applicazione uniforme della Direttiva.

A tal fine, l'articolo 6, comma 1, del Decreto Legislativo n. 206/2007, assegna le funzioni di Coordinatore nazionale presso la Commissione europea e di punto di contatto nazionale (Centro di assistenza) al Dipartimento delle politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il compito del Coordinatore nazionale dell'Ufficio europeo della cittadinanza, del mercato interno e degli affari generali è di promuovere l'applicazione uniforme del Decreto Legislativo 206/2007 da parte delle Autorità competenti, indicate dall'articolo 5 del Decreto, e di incoraggiare la diffusione di qualsiasi informazione utile per la sua applicazione, in particolare quelle relative alle condizioni di accesso alle professioni regolamentate negli Stati membri<sup>570</sup>.

Il punto di contatto nazionale garantisce ai cittadini e ai punti di contatto in altri Stati membri informazioni utili per l'applicazione del Decreto Legislativo 206/2007 e, in particolare, qualsiasi informazione sulle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali e l'assistenza nell'ottenimento dei diritti conferiti dalla Direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali, eventualmente

---

<sup>570</sup> Art. 6 comma 2 D.Lgs. 206/2007.

collaborando con altri punti di contatto e con le Autorità competenti dello Stato membro ospitante.

A seguito della modifica della Direttiva 2005/36, il centro di contatto è stato trasformato in centro di assistenza che fornisce informazioni, offre consulenza e assistenza ai cittadini, compresa la possibilità di assistenza diretta attraverso un servizio di assistenza fisica.

Inoltre, ciascun centro di assistenza valuta le questioni di particolare rilevanza o complessità, congiuntamente con un rappresentante di regioni e province autonome, mentre, cooperando con le Autorità competenti degli altri Stati interessati, rilascia informazioni utili in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, compresi chiarimenti sul diritto nazionale applicabile, sul diritto sociale e possibilmente sul codice etico di riferimento<sup>571</sup>.

I centri di assistenza, inoltre ai sensi dell'articolo 6 comma 4 lettera b) svolgono il compito di informare la Commissione, su richiesta ed entro due mesi, delle questioni in discussione.

Per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, per le professioni non regolamentate nel Paese di origine, i centri di assistenza di questi paesi possono fornire le informazioni necessarie per la cooperazione amministrativa nella rete IMI.

---

<sup>571</sup> Art. 6 comma 4 lett. c) del D.Lgs. 206/2007.

## **F) La Tessera Professionale Europea (TPE) nella normativa italiana**

### **a) L'introduzione della Tessera Professionale Europea nella Direttiva 2013/55/UE**

Gli obiettivi di trasparenza, agevole accesso alle informazioni, semplificazione e maggior efficienza delle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali, ma anche ampia tutela dell'utente consumatore risultano i traguardi fondamentali che hanno indotto le istituzioni europee e i singoli Stati membri dell'Unione europea a adottare misure e atti normativi per garantire e permettere la mobilità professionale. Così a seguito della applicazione della Direttiva 2005/36 in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, le istituzioni europee hanno avvertivano la necessità di introdurre nuovi ed efficaci strumenti per raggiungere le già menzionate finalità anche mediante un maggior coinvolgimento delle Autorità competenti dello Stato membro di origine e mediante l'utilizzo di procedure elettroniche<sup>572</sup>.

La necessità di realizzare una maggiore circolazione dei professionisti, attraverso tecniche di riduzione di oneri amministrativi per il richiedente e l'introduzione di una procedura di riconoscimento efficace, mediante l'introduzione di alcuni istituti, tra i quali i principali sono la Tessera Professionale Europea e il sistema informatico IMI, l'accesso parziale, il tirocinio professionale, i nuovi quadri comuni dell'informazione, i nuovi centri di assistenza, innovazioni queste che hanno manifestato l'esigenza di apportare modifiche alla Direttiva 2005/36<sup>573</sup>.

---

<sup>572</sup> LANFRANCA, R. (2021), "La eficacia profesional de los títulos...", *loc. cit.*, pp. 67-100.

<sup>573</sup> LANFRANCA, R. (2020), "El reconocimiento de cualificaciones profesionales en la Unión Europea: la Tarjeta Profesional Europea", I Seminario Internacional y III Seminario Colombiano sobre Imaginarios y Representaciones. Universidad Santo Tomas, 21-25/09/2020.

Alle già menzionate necessità ha cercato di dare una risposta la Direttiva 2013/55, la quale ha modificato, oltre la Direttiva 2005/36, anche il Regolamento n. 1024/2012 sulla cooperazione amministrativa attraverso il sistema d'informazione del mercato interno (Regolamento IMI).

La Direttiva 2013/55 è stata attuata in Italia grazie al Decreto Legislativo del 28 gennaio 2016, n. 15, il provvedimento è entrato in vigore il 10/02/2016.

Essa ha un campo di applicazione analogo alla precedente, con la sola eccezione di specificare che le sue disposizioni non si applicano ai notai nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

È invece previsto che la suddetta Direttiva si applichi ai cittadini di Stati membri che hanno effettuato un tirocinio professionale al di fuori dello Stato membro di origine.

Infatti, la Direttiva 2005/36 è così modificata: all'articolo 1, è aggiunto il comma seguente: *“La presente direttiva definisce altresì le regole relative all'accesso parziale a una professione regolamentata nonché al riconoscimento di tirocini professionali effettuati in un altro Stato membro”*;

Per far fronte a un sistema più agile e più fruibile di riconoscimento delle qualifiche professionali, dunque la modifica principale in questo senso è stata sicuramente l'introduzione di una Tessera Professionale Europea associata e strettamente legata ad una nuova procedura di riconoscimento telematico nell'ambito del sistema IMI (modifica Regolamento n. 1024/2012).

Il legislatore ha quindi ritenuto fondamentale introdurre questa Tessera per favorire la mobilità temporanea e al tempo stesso semplificare il riconoscimento dei titoli di studio europei.

Tuttavia, di vera e propria introduzione non possiamo parlare, poiché la tessera non nasce con la Direttiva 2013/55; infatti già il Considerando n. 32 della Direttiva 2005/36 affermava che *“l’introduzione, a livello europeo, di tessere professionali da parte di associazioni o organizzazioni professionali potrebbe agevolare la mobilità dei lavoratori”* e per di più dovrebbe *“rendere possibile controllare la carriera dei professionisti che si stabiliscono in vari Stati”*. Tale strumento era già presente, anche precedentemente, nel Libro Bianco del 1985 ed era stato oggetto di discussione e interventi nel Parlamento europeo negli anni successivi.

Nel precedente capitolo, abbiamo illustrato la normativa europea che introduce lo strumento della Tessera Professionale Europea, certificato elettronico che sfruttando le potenzialità del sistema informativo IMI, favorisce la cooperazione amministrativa tra le Autorità competenti degli Stati membri e tra le Autorità competenti degli Stati membri e la Commissione permettendo di attestare tutte le informazioni reputate necessarie per accertare il diritto del titolare all’esercizio di una attività professionale.

Questo strumento, che, come abbiamo già rilevato, è in grado di certificare sia che siano state soddisfatte tutte le condizioni necessarie per fornire servizi in modo temporaneo e occasionale in un altro Stato membro, sia che il professionista abbia ottenuto il riconoscimento delle qualifiche professionali ai fini dello stabilimento in

uno Stato membro ospitante, costituisce un fondamentale mezzo di innovazione per garantire la mobilità professionale in modo semplice e veloce<sup>574</sup>.

Sebbene questo sistema telematico di riconoscimento delle qualifiche professionali attraverso la TPE costituisca una disciplina facoltativa, addizionale e opzionale rispetto alle preesistenti procedure tradizionali di riconoscimento delle qualifiche preesistenti, tuttavia, riconosciuta e apprezzata la sua valenza semplificatrice e vantaggiosa, anche in Italia la disciplina della Tessera professionale Europea è stata recepita nell'ordinamento giuridico mediante il Decreto Legislativo 15/2016 già menzionato di recepimento della Direttiva 2013/55.

Dunque, come abbiamo già evidenziato nel capitolo secondo di questo elaborato la TPE assume la forma di un certificato elettronico contenente tutte le informazioni necessarie per accertare i diritti del titolare all'esercizio della prestazione.

Essa può essere utilizzata sia dal prestatore di servizi in modo occasionale sia dal prestatore stabilito nello Stato membro ospitante e costituisce uno strumento addizionale e opzionale rispetto alle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali previste dalla precedente Direttiva in materia.

Evidentemente, l'obiettivo principale della introduzione di questo nuovo strumento era e rimane quello di rendere più semplice, agile e omogenea le procedure di riconoscimento dei titoli di studio conseguiti in altri Stati membri dell'Unione Europea.

---

<sup>574</sup> LANFRANCA, R. (2021), *El reconocimiento de cualificaciones profesionales en la Unión Europea: la Tarjeta Profesional Europea*. Congreso Anual de Estudiantes de Doctorado (CAED). 02/02/2021 Universidad Miguel Hernández (UMH).

Tuttavia, come abbiamo già detto precedentemente, ai sensi dell'articolo 4 *bis* comma 2 della Direttiva 2013/55 il professionista è libero di ricorrere alle procedure preesistenti previste ai Titoli II e III della Direttiva 2005/36.

Fondamentale è risultata l'attivazione del sistema informatico IMI, con il quale le Autorità sono obbligatoriamente impegnate a confrontarsi per assicurare una qualità migliore del servizio, e soprattutto una maggiore celerità dei tempi di attesa per il professionista.

## **b) La Tessera Professionale Europea nella normativa italiana: il Decreto Legislativo 15/2016**

Come abbiamo riportato sopra, in Italia la specifica disciplina della Tessera Professionale Europea è stata recepita dal Decreto Legislativo 206/2007, come modificato dal Decreto Legislativo 15/2016, principalmente negli articoli da 5-*bis* a 5-*septies*, sostanzialmente ricalcando per struttura, ordine e contenuto gli articoli da 4-*bis* a 4-*septies* della Direttiva 2005/36 introdotti, come abbiamo illustrato precedentemente, dalla Direttiva 2013/55.

Il legislatore italiano disciplina con l'articolo 5 *bis* del Decreto Legislativo 206/2007 il rilascio della Tessera Professionale Europea, che rappresenta uno strumento di semplificazione alternativo all'ordinaria procedura di riconoscimento tradizionale, scelto dal richiedente, volto ad accelerare lo scambio di informazioni tra le competenti Autorità italiane e lo Stato membro di origine, attraverso il solo utilizzo di procedure elettroniche<sup>575</sup>.

---

<sup>575</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index\\_it.htm/](https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index_it.htm/).

Secondo il comma 1 dell'articolo 5 *bis* del Decreto italiano le professioni che possono avvalersi di questo certificato elettronico, mezzo di scambio tra le Autorità degli Stati coinvolti nella mobilità, per il tramite del sistema di informazione del mercato interno (IMI)<sup>576</sup>, sono le professioni di:

- a) infermiere responsabile dell'assistenza generale;
- b) farmacista;
- c) fisioterapista;
- d) guida alpina;
- e) agente immobiliare.

I soggetti di cui all'articolo 2, comma 1-ter<sup>577</sup>, titolari di una qualifica professionale di cui al comma 1, che vogliono effettuare una libera prestazione di servizi o vogliono esercitare il diritto di stabilimento in un altro Stato membro possono scegliere di presentare domanda per la Tessera Professionale Europea o

---

<sup>576</sup> <https://www.altalex.com/documents/news/2013/05/21/il-mercato-interno-e-il-sistema-di-informazione-imi/>.

<sup>577</sup> Quindi “a) ai cittadini italiani titolari di un qualifica professionale conseguita o riconosciuta in Italia; b) ai cittadini italiani o europei che hanno conseguito le qualifiche professionali in più di uno Stato membro tra cui l'Italia; c) ai cittadini dell'Unione europea legalmente stabiliti in Italia, che richiedono il rilascio di una tessera professionale europea ai fini della libera prestazione di servizi o dello stabilimento in un altro Stato membro”.

ricorrere alle procedure di cui alla normativa europea vigente sul riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>578</sup>.

Nel caso in cui gli stessi soggetti intendano prestare in un altro Stato membro servizi temporanei e occasionali diversi da quelli contemplati all'articolo 11, l'Autorità competente, individuata all'articolo 5, rilascia la Tessera Professionale Europea conformemente agli articoli 5-*ter* e 5-*quater*. La TPE sostituisce, in questo caso, la dichiarazione preventiva di cui all'articolo 10<sup>579</sup>.

L'Autorità competente ha l'onere di completare tutte le fasi preparatorie concernenti il fascicolo personale del richiedente creato nell'ambito del sistema di informazione del mercato interno (IMI)<sup>580</sup>.

Il Decreto Legislativo 206/2007 rimanda al Regolamento di esecuzione UE n. 2015/983 della Commissione del 24 giugno 2015<sup>581</sup> in merito al rilascio della Tessera Professionale e sancisce che tale adempimento spetta all'Autorità competente dell'Italia, in quanto Stato membro ospitante.

### **c) Procedura per il rilascio della Tessera Professionale Europea in Italia**

In merito alla procedura necessaria per richiedere il rilascio della TPE l'articolo 5 *ter* del Decreto Legislativo 206/2007 chiarisce che la domanda di rilascio

---

<sup>578</sup> Art. 5-*bis* comma 3 D.Lgs. 206/2007.

<sup>579</sup> Art. 5-*bis* comma 4 D.Lgs. 206/2007.

<sup>580</sup> Art. 5-*bis* comma 5 D.Lgs. 206/2007.

<sup>581</sup> Nel 2015 il Dipartimento per le Politiche Europee ha predisposto una dettagliata scheda informativa sul Regolamento 1024/2012, consultabile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00952049.pdf>.

può essere presentata esclusivamente *on line*, corredata dei documenti richiesti ai sensi del Regolamento di esecuzione di cui sopra.

La domanda di rilascio in Italia di una Tessera Professionale Europea va presentata tramite il portale europeo<sup>582</sup>. Sul sito ufficiale del Ministero<sup>583</sup> sono pubblicate le informazioni procedurali e gli aspetti pratici relativi agli adempimenti utili per la compilazione e l'inoltro della domanda in Italia.

Qualora non ne fossero in possesso, i soggetti non residenti in Italia devono dichiarare le loro generalità al posto del codice fiscale.

Seguendo le indicazioni della guida europea dal sito sopra riportato, per richiedere una TPE occorre:

- creare un account EU;
- connettersi con un account EU Login;
- completare il proprio profilo TPE con i dati personali e i recapiti;
- creare una domanda;
- caricare le scansioni dei documenti richiesti;

---

<sup>582</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index_it.htm).

<sup>583</sup> <https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/titoli-professionali-esteri/tessera-professionale-europea-epc>.

- presentare tutta la documentazione pertinente all'Autorità competente.

Dopo aver presentato la prima domanda non è più possibile aggiornare direttamente i dati personali (numero del documento d'identità o del passaporto, cognome e cittadinanza - queste informazioni compariranno sul certificato), ma occorre richiederne un aggiornamento all'Autorità che tratta il fascicolo.

Per ogni domanda, sia le Autorità del Paese di origine che quelle del Paese ospitante potrebbero applicare tariffe per esaminare il fascicolo.

In merito alle successive fasi procedurali si riscontra che entro una settimana dal ricevimento della domanda, l'Autorità competente dà notizia dell'avvenuta ricezione della domanda e informa il richiedente di eventuali documenti mancanti. Il medesimo organismo procede alla verifica della autenticità e della validità dei documenti giustificativi caricati dal richiedente nel fascicolo IMI.

Per le professioni regolamentate aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, che non beneficino del riconoscimento sulla base dell'esperienza professionale, del riconoscimento sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione e del riconoscimento automatico sulla base di principi di formazione comuni<sup>584</sup>, è previsto che all'atto della prima prestazione di servizi, le Autorità di cui all'articolo 5, possono procedere ad una verifica delle qualifiche professionali del professionista antecedentemente alla prima prestazione di servizi. L'organo competente, nei casi di specie, entro un mese dalla ricezione della dichiarazione completa dei documenti, informa il richiedente che non sono necessarie verifiche preliminari, oppure comunica l'esito del controllo, o ancora, qualora si

---

<sup>584</sup> Art. 11 comma 1 D.Lgs. 206/2007.

riscontrino difficoltà che causano un ritardo, comunica i motivi del ritardo e la data entro la quale verrà adottata la decisione definitiva, che in ogni caso sarà adottata entro il secondo mese del ricevimento della documentazione completa<sup>585</sup>.

Il nuovo articolo 5-*quinquies* disciplina la TPE per lo stabilimento e per la prestazione temporanea e occasionale di servizi relativi a professioni regolamentate che attengono alla materia della pubblica sicurezza o della sanità pubblica (di cui all'articolo 11 del D.Lgs. 206/2007). La disposizione, che ricalca testualmente quanto richiesto dalla nuova Direttiva, dispone che l'Autorità competente, in qualità di Stato membro di origine, verifica l'autenticità e la validità dei documenti giustificativi caricati dal richiedente nel fascicolo IMI ai fini del rilascio di una TPE entro un mese dal ricevimento della domanda della stessa o, nel caso di documenti mancanti, entro un mese dal ricevimento degli stessi. L'Autorità competente trasmette immediatamente la domanda all'Autorità competente dello Stato membro nel quale il richiedente voglia stabilirsi o verso il quale voglia effettuare la prestazione temporanea e occasionale di servizi, informando contestualmente il richiedente. Le misure intraprese dall'Autorità competente di origine sostituiscono la domanda di riconoscimento della qualifica professionale ai sensi della legislazione nazionale dello Stato membro ospitante. L'Autorità competente decide secondo una specifica tempistica: per le attività elencate nell' Allegato IV del D.Lgs. 206/2007, il cui accesso o esercizio è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali (di cui all'articolo 27), ovvero per le attività per cui è ammesso il riconoscimento automatico, ovvero per i titoli professionali conformi al Quadro comune di formazione o che richiedono prove di formazione comuni (di cui agli articoli 58-*bis* e 58-*ter* del medesimo Decreto Legislativo), l'Autorità competente decide entro un mese dal ricevimento della domanda; per le citate attività di cui all'articolo 11, concernenti la verifica preliminare delle qualifiche professionali del

---

<sup>585</sup> Art. 11 comma 3 D.Lgs. 206/2007.

prestatore ai fini dell'esercizio temporaneo ed occasionale delle medesime attività, nonché per le attività di cui all'articolo 16 (per le quali si chiede il riconoscimento professionale in regime di stabilimento), l' Autorità competente, in qualità di Stato membro ospitante, decide entro due mesi dal ricevimento della domanda trasmessa dallo Stato membro d'origine, se rilasciare una Tessera Professionale Europea oppure chiedere al titolare di una qualifica professionale misure compensative (previste dall'articolo 22 del Decreto Legislativo 206/2007, anch'esso oggetto di modifica dallo schema in esame).

Se l'Autorità competente non adotta una decisione entro il termine stabilito o al richiedente non è data la possibilità di sostenere una prova attitudinale conformemente all'articolo 11, comma 4, la Tessera Professionale Europea si considera rilasciata ed è inviata automaticamente, mediante il sistema IMI, al richiedente stesso.

L'Autorità competente può estendere di due settimane il termine per il rilascio della tessera professionale europea, motivando la richiesta di proroga e informandone il richiedente. Tale proroga è ammessa per una volta sola e unicamente quando è strettamente necessaria, in particolare per ragioni attinenti alla salute pubblica o alla sicurezza dei destinatari del servizio.

Il rilascio della Tessera Professionale Europea non conferisce un diritto automatico all'esercizio della professione se esistono requisiti di registrazione o altre procedure di controllo vigenti<sup>586</sup>.

---

<sup>586</sup> Art. 5-*bis* comma 5 D.Lgs. 206/2007.

Nei casi di riconoscimento automatico sulla base dell'esperienza professionale, riconoscimento automatico per le professioni settoriali e riconoscimento automatico sulla base di un Quadro comune di formazione le Autorità italiane decidono entro un mese dalla data di ricevimento della domanda trasmessa dallo Stato membro d'origine, se rilasciare la TPE<sup>587</sup>.

In caso di dubbi debitamente giustificati lo Stato italiano può chiedere ulteriori informazioni allo Stato membro d'origine. Può altresì richiedere l'inclusione della copia certificata di un documento da parte dello Stato membro d'origine. In tali casi lo Stato membro d'origine deve presentarlo non oltre due settimane dalla presentazione della richiesta. Nonostante tale richiesta i termini previsti si applicano ugualmente tranne la possibilità di chiedere una proroga di due settimane<sup>588</sup>.

Se l'Autorità competente non riceve, da parte dello Stato membro d'origine o del richiedente, le informazioni necessarie per decidere in merito al rilascio della TPE, è giustificata a rifiutare lo stesso<sup>589</sup>.

Per usufruire di tale proroga l'Italia, Stato ospitante è tenuto a illustrarne le ragioni e ad informare il richiedente. Tale proroga può essere ripetuta per una sola volta e se strettamente necessaria, in particolare per ragioni relative alla salute pubblica o alla sicurezza dei destinatari del servizio<sup>590</sup>.

---

<sup>587</sup> Art. 5-*quinquies* comma 2 D.Lgs. 206/2007.

<sup>588</sup> Art. 5-*quinquies* comma 2 D.Lgs. 206/2007.

<sup>589</sup> Art. 5-*quinquies* comma 4 D.Lgs. 206/2007

<sup>590</sup> Art. 5-*quinquies* comma 5 D.Lgs. 206/2007.

Qualora, invece, si ritenga necessario applicare misure compensative il termine viene prolungato fino a due mesi<sup>591</sup>.

Se gli organismi competenti non adottano una decisione nei termini precisati, o non riescano ad organizzare la prova attitudinale ai sensi dell'articolo 11, comma 4, la Tessera Professionale Europea si considera rilasciata ed è inviata automaticamente dal sistema IMI al richiedente<sup>592</sup>.

Quanto alla procedura di elaborazione e alle attività di accesso ai dati riguardanti la Tessera Professionale Europea, l'articolo 5-*sexies* del Decreto italiano dispone che le Autorità competenti<sup>593</sup> di entrambi gli Stati coinvolti nella domanda di mobilità devono aggiornare con tempestività il fascicolo IMI nel caso di azioni disciplinari o sanzioni penali che vietino o restringano l'attività professionale del titolare della tessera, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali e sulla libera circolazione dei dati. Tra gli aggiornamenti rientra la soppressione delle informazioni non più necessarie.

Ogni volta che viene effettuato un aggiornamento di un fascicolo IMI è necessario informare le Autorità competenti che hanno accesso al fascicolo e il titolare della TPE.

Per disposizione del comma 4 dell'articolo 5-*sexies* il contenuto degli aggiornamenti delle informazioni [...] si limita a indicare:

---

<sup>591</sup> Art. 5-*quinquies* comma 3 D.Lgs. 206/2007.

<sup>592</sup> Art. 5-*quinquies* comma 5 D.Lgs. 206/2007.

<sup>593</sup> <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/tessera-professionale-europea-piu-mobilita-dei-lavoratori-nellue/>.

- a) l'identità del professionista;
- b) la professione interessata;
- c) le informazioni riguardanti l'autorità nazionale che ha adottato la decisione di divieto o restrizione;
- d) l'ambito di applicazione della restrizione o del divieto;
- e) il periodo nel quale si applica la restrizione o il divieto.

L'accesso alle informazioni contenute nel fascicolo IMI è riservato alle Autorità competenti.

Il titolare della tessera è informato, se lo richiede, delle informazioni contenute nel fascicolo.

Compito dello Stato italiano, in quanto Stato ospitante, è quello di prevedere la possibilità per i datori di lavoro, consumatori, pazienti, Autorità pubbliche e altri soggetti interessati di verificare l'autenticità e la validità della TPE presentatagli dal titolare della tessera.

Le informazioni contenute nella TPE devono essere quelle necessarie per accertare il diritto del titolare all'esercizio della professione per la quale la tessera è stata rilasciata: nome e cognome, luogo e data di nascita, professione, qualifiche formali e regime applicabile, Autorità competenti coinvolte, numero di tessera, caratteristiche di sicurezza e riferimento a un documento di identità valido,

informazioni concernenti l'esperienza professionale e l'eventuale misura compensativa superata<sup>594</sup>.

È diritto del titolare della Tessera professionale europea quello di chiedere, in ogni momento e senza costi, la rettifica dei dati inesatti o incompleti inseriti nel fascicolo IMI oppure la soppressione o il blocco del fascicolo. Di tale circostanza il titolare è informato, sia al momento del rilascio della TPE, sia negli anni successivi, e successivamente ogni due anni.

Quando viene soppresso un fascicolo IMI relativo alla TPE per stabilimento o per prestazione di servizi, le Autorità competenti dello Stato membro ospitante rilasciano al titolare un attestato di riconoscimento delle qualifiche professionali.

La tessera TPE conserva validità:

- a tempo indeterminato in caso di trasferimento a lungo termine;
- per il tempo di 18 mesi in caso di forniture di servizi a carattere temporaneo;
- per il tempo di 12 mesi in caso di forniture di servizi a carattere temporaneo quando questi sono correlati alla salute pubblica o alla sicurezza, ad esempio nel caso di fisioterapista o di guida alpina.

---

<sup>594</sup> Art. 5-*sexies* comma 6 D.Lgs. 206/2007.

Se le Autorità del Paese ospitante non adottano una decisione entro i termini previsti, le qualifiche professionali sono riconosciute tacitamente e l'interessato può creare il certificato della Tessera professionale europea dal suo account *online*.

Se le Autorità respingono la domanda, sono tenute a indicarne le ragioni e le modalità per presentare ricorso.

Con articolo 8-*bis* del Decreto Legislativo 206/2007 si introduce l'istituto del meccanismo di allerta apportato dalla Direttiva europea 2013/55 recepita in Italia con il Decreto Legislativo 15/2016.

Questo istituto prevede che la segnalazione di sanzioni penali o disciplinari a carico del professionista che richiede il riconoscimento della propria qualifica professionale sia attivabile attraverso il Sistema IMI, prevedendo due diverse procedure<sup>595</sup>.

La prima riguarda le professioni del settore sanitario, quelle collegate a diritti acquisiti o a formazione equivalente, i professionisti che esercitano attività aventi ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti e quelli che esercitano attività relative all'istruzione dei minori, tra cui l'assistenza e l'istruzione della prima infanzia. Per essi è disposto che le Autorità competenti di uno Stato membro dovranno informare le Autorità competenti di tutti gli altri Stati membri dell'identità del professionista al quale le Autorità o i giudici nazionali abbiano limitato o vietato, anche solo a titolo temporaneo, l'esercizio totale o parziale sul territorio dell'attività professionale. La comunicazione dovrà contenere anche le informazioni relative alla professione in

---

<sup>595</sup> Nel 2015 il Dipartimento per le Politiche Europee ha predisposto una dettagliata scheda informativa sul Regolamento 1024/2012, pp. 25-27, consultabile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00952049.pdf>.

questione, l'Autorità che ha emanato l'atto, l'ambito di applicazione della limitazione o del divieto nonché il periodo durante il quale si applica la limitazione o il divieto. Le Autorità competenti di tutti gli Stati membri dovranno essere informate senza indugio circa la scadenza di un divieto o di una restrizione, così come di ogni successiva modifica.

La seconda procedura riguarda tutte le professioni nel caso in cui vi sia stata falsificazione di una qualifica attestata in giudizio davanti ad un giudice di tribunale. Anche questa procedura prevede che le Autorità competenti di uno Stato membro dovranno informare le Autorità competenti di tutti gli altri Stati membri dell'identità del professionista entro, al massimo, tre giorni dalla data di adozione della decisione del tribunale.

In entrambe le procedure gli Stati membri saranno tenuti ad informare per iscritto, contemporaneamente all'invio dell'allerta, il professionista nei confronti del quale è stato inviato tale messaggio di allerta. Il professionista potrà presentare ricorso, ai sensi del comma 9 articolo-8 *bis* del Decreto Legislativo 206/2007, per chiederne la cancellazione o la rettifica, oltre al risarcimento di eventuali danni causati da allerte ingiustificate. In tali casi gli ordini o i collegi professionali indicano, nel Sistema IMI, che contro la decisione sull'allerta, il professionista ha intentato ricorso.

Ricordiamo che il sistema della TPE è un'alternativa alle normali procedure di riconoscimento, di attestazione di requisiti e di dichiarazione preventiva di libera prestazione, previste dalla Direttiva 2005/36, che restano totalmente immutate. È pertanto facoltà del cittadino scegliere quale percorso intraprendere, quello tradizionale o quello nuovo della TPE.

### **3. Il recepimento in Italia della Direttiva 2018/958/UE: il Decreto Legislativo 142/2020**

La Direttiva 2018/958 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni, il cui contenuto normativo è stato trattato nel capitolo secondo del presente lavoro, è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con il Decreto Legislativo 142/2020, Attuazione della Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

L'articolo 1 del Decreto Legislativo 142/2020 definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione, specificando che esso detta disposizioni per lo svolgimento della valutazione di proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative generali che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o a una delle loro modalità di esercizio, compreso l'uso di titoli professionali e incluse le attività professionali autorizzate in virtù di tale titolo, che rientrano nell'ambito di applicazione del Decreto Legislativo 206/2007, o prima della modifica di quelle esistenti.

Viene esclusa l'applicazione della disciplina nell'ipotesi in cui i requisiti specifici riguardanti la regolamentazione di una determinata professione siano stabiliti in uno o più atti normativi interni recanti attuazione di corrispondenti atti dell'Unione europea<sup>596</sup>.

L'articolo 2 del medesimo Decreto chiarisce le nozioni di:

---

<sup>596</sup> Art. 1 comma 2 D.Lgs. 142/2020.

- titolo professionale protetto: una forma di regolamentazione di una professione secondo cui l'uso del titolo in un'attività professionale o un gruppo di attività professionali è subordinato, direttamente o indirettamente, in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di una specifica qualifica professionale, e secondo cui l'uso improprio di tale titolo è soggetto a sanzioni;

- attività riservate: una forma di regolamentazione di una professione secondo cui l'accesso a un'attività professionale o a un gruppo di attività professionali è riservato, direttamente o indirettamente, in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, a coloro che esercitano una professione regolamentata, in possesso di una specifica qualifica professionale, anche nel caso in cui l'attività sia condivisa con altre professioni regolamentate;

- soggetti regolatori: tutte le Autorità legittimate ad emanare disposizioni legislative o regolamentari o amministrative generali che disciplinano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio, incluse le Autorità competenti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) del Decreto Legislativo 206/ 2007.

L'articolo 3 del Decreto Legislativo 142/2020 impone la valutazione di proporzionalità, utilizzando il questionario riportato nella tabella di cui all'Allegato I, ai soggetti regolatori, nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione degli atti normativi o dell'istruttoria degli atti amministrativi con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio ovvero modificano quelle esistenti.

Elementi qualitativi e quantitativi possono rendere una disposizione giustificata e proporzionata, mentre la valutazione va proporzionata alla natura, al contenuto e

all'impatto della disposizione e deve essere condotta in modo obiettivo e indipendente.

Il comma 5 dell'articolo 3 del Decreto Legislativo 142/2020 sancisce che i soggetti regolatori monitorano, dopo l'adozione, la conformità con il principio di proporzionalità delle disposizioni legislative o regolamentari, nuove o modificate, che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, avendo riguardo agli eventuali sviluppi sopravvenuti successivamente all'adozione delle disposizioni medesime.

All'articolo 4 del medesimo Decreto Legislativo vengono disposti i criteri di non discriminazione, giustificazione sulla base di motivi di interesse generale, proporzionalità.

Il comma 1 del medesimo articolo prevede che le nuove disposizioni legislative o regolamentari che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o le disposizioni che modificano quelle esistenti non possono introdurre discriminazioni, né in via diretta, né in via indiretta, sulla base della nazionalità o della residenza.

Le disposizioni appena viste devono essere giustificate da motivi di interesse generale e obiettivamente giustificate, tra gli altri, da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica, o da motivi imperativi di interesse pubblico, come il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale; la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori; la salvaguardia della buona amministrazione della giustizia; la garanzia dell'equità delle transazioni commerciali; la lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, nonché la salvaguardia dell'efficacia dei controlli fiscali; la sicurezza dei

trasporti; la tutela dell'ambiente, inclusi l'ambiente urbano e il paesaggio; la salute degli animali; la proprietà intellettuale; la salvaguardia e la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale; gli obiettivi di politica sociale e gli obiettivi di politica culturale.

Motivi di natura esclusivamente economica o amministrativa non possono limitare l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio. Inoltre, ogni disposizione deve essere idonea a garantire il conseguimento del solo scopo perseguito senza introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quanto strettamente necessario per il raggiungimento dello scopo, imponendo ai soggetti regolatori la valutazione di tutti gli elementi elencati al comma 5 dell'articolo in esame<sup>597</sup>.

Il comma 6 dell'articolo 4 impone ai soggetti regolatori una serie di considerazioni elencate esplicitamente ove pertinenti alla natura e al contenuto della nuova disposizione o della disposizione oggetto di modifica<sup>598</sup>.

---

<sup>597</sup> Secondo lo stesso: “a) la natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, in particolare i rischi per i destinatari di servizi, compresi i consumatori, i professionisti o terzi; b) se le vigenti norme di natura specifica o generale, quali quelle contenute nella normativa sulla sicurezza dei prodotti o nel diritto inteso alla protezione dei consumatori, siano insufficienti ai fini del conseguimento dello scopo perseguito; c) l'idoneità della disposizione per quanto attiene alla sua adeguatezza a conseguire lo scopo perseguito e se essa rispecchia realmente tale scopo in modo coerente e sistematico e affronta pertanto i rischi individuati in modo analogo a quanto avviene per attività comparabili; d) l'impatto sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione europea, sulle opportunità di scelta dei consumatori e sulla qualità del servizio prestato; e) la possibilità di ricorrere a mezzi meno restrittivi per conseguire l'obiettivo di interesse pubblico; ai fini della presente lettera, allorché le disposizioni sono giustificate soltanto dalla tutela dei consumatori e i rischi individuati sono limitati alla relazione tra il professionista e il consumatore senza incidere pertanto negativamente su terzi, i soggetti regolatori valutano in particolare se l'obiettivo possa essere conseguito mediante mezzi meno restrittivi rispetto all'opzione di riserva delle attività; f) l'effetto di disposizioni nuove o modificate quando sono combinate con altre disposizioni che limitano l'accesso alla professione o il suo esercizio e, in particolare, il modo in cui le disposizioni nuove o modificate, combinate con altri requisiti, contribuiscono al conseguimento, e se siano necessarie al conseguimento, dello stesso obiettivo di interesse pubblico”.

<sup>598</sup> Alla luce di questo: “a) il collegamento tra l'ambito delle attività esercitate nell'ambito di una professione o a essa riservate e la qualifica professionale richiesta; b) il collegamento tra la complessità delle mansioni interessate e la necessità per coloro che le esercitano di possedere determinate qualifiche professionali, in particolare per quanto riguarda il livello, la natura e la durata della formazione o dell'esperienza richieste;

Particolare attenzione viene posta dal comma 10 qualora le disposizioni riguardino la regolamentazione delle professioni sanitarie e abbiano ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti.

Avverso i provvedimenti amministrativi generali adottati ai sensi del Decreto Legislativo 142/2020 e avverso gli atti amministrativi che costituiscono sua attuazione concreta è ammesso ricorso dinnanzi al giudice amministrativo ai sensi del Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, salva la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie relative a diritti non devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

---

*c) la possibilità di ottenere la qualifica professionale attraverso percorsi alternativi; d) se le attività riservate a determinate professioni possono o meno essere condivise con altre professioni e le ragioni giustificative; e) il grado di autonomia nell'esercizio di una professione regolamentata e l'incidenza di disposizioni organizzative e di supervisione sul conseguimento dello scopo perseguito, in particolare nel caso in cui le attività relative a una professione regolamentata siano esercitate sotto il controllo e la responsabilità di un professionista debitamente qualificato; f) gli sviluppi scientifici e tecnologici che possono ridurre o aumentare l'asimmetria informativa tra i professionisti e i consumatori”.*

## CONCLUSIONI

La mobilità professionale è un elemento chiave della competitività dell'Europa. Tuttavia, sebbene le libertà di circolazione (dei lavoratori, di stabilimento e di servizi) implicino che i cittadini europei debbano poter esercitare la propria professione in qualsiasi Stato membro, la realtà è che il riconoscimento delle qualifiche ottenute in un altro Stato membro dell'UE costituisce uno dei principali ostacoli che i cittadini dell'UE continuano a incontrare nell'esercizio dei propri diritti.

Sebbene il Trattato abbia vietato la discriminazione diretta basata sul principio di non discriminazione, la verità è che in ogni Stato membro esistono una serie di professioni denominate “professioni regolamentate”, contrapposte a quelle libere, il cui accesso ed esercizio è riservato, da disposizioni regolamentari, a coloro che sono in possesso di determinate qualifiche professionali. I requisiti stabiliti in tali disposizioni possono ostacolare l'esercizio delle libertà di circolazione.

Non vi è dubbio, infatti, che uno dei principali ostacoli alla mobilità interregionale e transnazionale dei professionisti sia la necessità di riconoscere qualifiche professionali ottenute in un altro Stato membro.

In questo studio abbiamo mostrato come il legislatore europeo abbia scelto di promuovere la mobilità geografica dei cittadini dell'UE, che hanno conseguito la qualifica professionale in un altro Stato membro, così come quella dei loro familiari. Fin dall'inizio, ha fatto un grande sforzo per rimuovere tali ostacoli. A tal fine ha elaborato diverse Direttive per facilitare l'accesso e l'esercizio delle attività

professionali nell'UE che, pur rispondendo a modalità e a logiche diverse, perseguono lo stesso obiettivo: eliminare ogni ostacolo o impedimento alla libera circolazione dei professionisti.

La giurisprudenza della CGUE ha svolto un ruolo decisivo nell'attuazione e nell'evoluzione del sistema generale di riconoscimento della formazione professionale. In parte, perché riconosce che le misure nazionali che possono ostacolare o rendere meno appetibile l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro requisiti per essere compatibili con il diritto dell'Unione europea, vale a dire: che siano applicate in maniera conforme al criterio di non discriminazione, che siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, che siano idonei a garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e che non vadano al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo. Inoltre, deve essere ammesso che gli Stati membri non possono, nell'applicare le proprie disposizioni nazionali, non tenere conto delle conoscenze e delle competenze già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro (*Vlassopoulou*).

Fin dalle cd. “Direttive di transizione” e da quelle di settore, dove il legislatore europeo ha inteso riconoscere, professione per professione, l'esperienza professionale maturata nel Paese di origine per un certo numero di anni, l'obiettivo del legislatore europeo è stato l'attuazione di un sistema di riconoscimento reciproco dei diplomi nell'UE.

Per raggiungere questo scopo ha utilizzato diversi metodi. Così, all'inizio il legislatore europeo ha utilizzato la via dell'armonizzazione, ovvero il coordinamento delle condizioni minime di formazione in alcune professioni (farmacista, medico, ecc.). Successivamente ha utilizzato la via del metodo generale del riconoscimento reciproco, il che implica che il diploma deve essere riconosciuto nello Stato membro

ospitante. Quindi le differenze di formazione non bastano a negare il riconoscimento, ma tutt'al più possono giustificare l'istituzione di misure compensative da parte dello Stato membro ospitante.

L'analisi della normativa europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in un altro Stato membro ha permesso di mostrare come si è evoluta la normativa europea e come si è sviluppato un corpo legislativo che regola la materia fino a quando l'attuale sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali non si è cristallizzato nella Direttiva 2005/36. Occorre sottolineare la pertinenza della presente Direttiva e il suo impatto sulla costruzione del mercato interno dei servizi professionali. Non va dimenticato che nella disciplina delle professioni gli Stati membri mantengono un certo margine di discrezionalità, nell'ambito dei requisiti del diritto europeo. E che in quest'area la diversità è la nota dominante. C'è una pluralità di professioni regolamentate nell'UE. In questo contesto di elevata dispersione e complessità normativa, il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali previsto dalla Direttiva 2005/36 è la chiave per garantire la libera circolazione dei professionisti nell'UE.

La Direttiva 2005/36 consolida quanto stabilito in dodici Direttive di settore e in altre tre Direttive del sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e recepisce indubbe novità per semplificare e migliorare le regole per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Adotta i due approcci utilizzati dal legislatore europeo in materia: il percorso di armonizzazione e il metodo del riconoscimento reciproco. Pertanto, lo Stato membro ospitante deve riconoscere le qualifiche professionali acquisite in un altro Stato membro per l'accesso a tale professione. E, a tal fine, stabilisce diverse procedure e disposizioni per la cooperazione amministrativa, essenziale per il buon funzionamento del sistema. Non va dimenticato che il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali avviene

attraverso procedure nazionali e che la cooperazione amministrativa tra le Amministrazioni nazionali degli Stati membri è essenziale per realizzare l'efficacia delle libertà europee. A tal fine, ciascuno Stato designerà un coordinatore che avrà il compito di promuovere l'applicazione uniforme della Direttiva. I coordinatori, a loro volta, possono richiedere supporto presso i punti di contatto all'uopo predisposti (art. 53 in relazione a 57).

Tuttavia, la Direttiva stabilisce una distinzione di trattamento nel sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali a seconda che il professionista intenda stabilirsi nello Stato membro ospitante per esercitare una professione regolamentata in detto Stato o se intenda prestare i suoi servizi solo temporaneamente. In quest'ultimo caso non sarà richiesto il riconoscimento del titolo estero e non si effettuerà alcun controllo, salvo nel caso di una delle professioni regolamentate con implicazioni per la salute o la sicurezza pubblica. In tali casi, il prestatore di servizi che per la prima volta accede in altro Stato per esercitare la sua attività può essere tenuto ad informare l'Autorità competente tramite previa dichiarazione, in forma scritta.

Abbiamo anche mostrato come il legislatore europeo non sia stato ignaro del potenziale che le nuove tecnologie possono dispiegare in questo settore. Questi hanno il potenziale necessario affinché le professioni possano godere di una maggiore mobilità. È evidente che una più rapida cooperazione tra Stato di origine e Stato ospitante avrebbe reso possibile un processo di riconoscimento più agile e rapido. A tal fine, il legislatore europeo prevede nella Direttiva 2013/55, la creazione della cosiddetta Tessera Professionale Europea. Tale Carta è associata e strettamente collegata ad una procedura di riconoscimento elettronico all'interno del Sistema IMI. Si tratta di un portale che consente lo scambio di informazioni tra autorità e Stati, nonché l'archiviazione dei dati. Ha lo scopo di semplificare la procedura di

riconoscimento e di ottenere efficienza economica e operativa a vantaggio dei professionisti e delle Autorità competenti.

È vero che l'introduzione della Tessera Professionale Europea ha significato un notevole progresso per la mobilità professionale. Si tratta di uno strumento innovativo e di grande valore aggiunto rispetto alla situazione precedente, soprattutto per quanto riguarda trasparenza, automazione e velocità dei servizi.

Permangono tuttavia alcuni dubbi sulla sua utilità pratica per l'effettiva circolazione dei professionisti all'interno dell'Unione Europea, poiché solo poche professioni sono quelle che possono godere dei benefici che la TPE incorpora (infermiere, farmacista, fisioterapista, guida alpina e agente immobiliare). *De lege ferenda*, sarebbe auspicabile, per i suoi vantaggi (velocità, semplicità di procedura, facile accesso alle informazioni, trasparenza, garanzia di sicurezza per la mobilità dei lavoratori), che il suo funzionamento fosse esteso ad altre categorie professionali. Tuttavia, *de lege lata*, non è una possibilità facile, poiché occorre tenere conto delle opinioni della professione in questione e deve essere effettuata una valutazione preventiva della sua idoneità per ciascuna professione, nonché del suo impatto sugli Stati membri.

Da segnalare che questa Direttiva introduce il sistema di “riconoscimento automatico dei titoli di formazione” basato su principi formativi comuni (Capitolo III bis), il riconoscimento dell'accesso parziale, che può sorgere quando nello Stato membro ospitante la professione presenta ambiti di attività più vasti rispetto alla corrispondente professione nello Stato membro di origine (art. 4 septies) e il rafforzamento della cooperazione amministrativa attraverso l'introduzione del meccanismo di allerta, il mandato di cooperazione amministrativa attraverso il

Sistema Informativo del Mercato, l'accesso centralizzato on line alle informazioni, le procedure elettroniche, nonché i centri di assistenza e trasparenza.

In sintesi, valutiamo positivamente lo sforzo compiuto dal legislatore europeo per semplificare e velocizzare il riconoscimento dei titoli di studio europei per accedere a una professione regolamentata in un altro Stato membro. Tuttavia, il principale ostacolo, *de jure*, che esiste in questo settore, e che non può essere ignorato, è la diversità che esiste tra gli Stati membri quando regolano i requisiti richiesti per accedere a una professione regolamentata in quello Stato. Un compito che corrisponde a ciascuno Stato nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità. Precisamente, la Direttiva 2018/958 cerca di conciliare la competenza e l'autonomia degli Stati membri di istituire attività e professioni regolamentate, ma con criteri di armonizzazione comuni, nell'ottica di garantire il corretto funzionamento del mercato interno.

Siamo, quindi, in un momento in cui gli Stati devono rivedere la regolamentazione delle professioni regolamentate. A tal fine, la Direttiva 2018/95 indica come devono essere effettuati i test di valutazione della regolamentazione professionale. Questa attività porterà, senza dubbio, ad un'armonizzazione nell'UE delle normative statali che regolano le professioni regolamentate, facilitando la libera circolazione dei professionisti in tutta l'Unione Europea. Tuttavia, la liberalizzazione non è completa, né lo sarà fino a quando lo “spazio educativo europeo” non diventerà effettivo.

Il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti in un altro Stato membro dell'UE ha richiesto l'adozione da parte del legislatore italiano di diversi Decreti Legislativi. L'analisi di tale normativa ha consentito di concludere che il processo di riconoscimento in Italia è estremamente complesso.

I vari regimi di riconoscimento contemplati dall'ordinamento italiano complicano enormemente questo compito. I requisiti formali e procedurali che devono essere posseduti, nonché il tipo di riconoscimento ottenibile, dipendono dalla durata dell'attività che il richiedente intende svolgere in Italia, cioè se è temporanea o presenta i caratteri della permanenza e quindi dello stabilimento. Tali questioni dipendono anche sia dall'attività professionale da svolgere in Italia, sia dal livello di formazione acquisito nello Stato di origine.

Ciò significa che la persona che ha conseguito la qualifica professionale in un altro Stato membro dell'UE, prima di prendere la decisione di lavorare in Italia, deve sapere che il possesso di tale qualifica non gli consentirà necessariamente di esercitare tale professione in Italia. Per fare ciò, deve assicurarsi che la richiesta di riconoscimento della sua qualifica professionale rientri nell'ambito di applicazione del Decreto Legislativo 206/2007. Tuttavia, dovrà ancora determinare quale dei diversi regimi di riconoscimento, che il legislatore prevede, deve richiedere per esercitare la sua professione in Italia, a quali condizioni e quali requisiti deve possedere.

Per questo è necessario disporre delle informazioni necessarie per trovare una rapida risposta alle diverse problematiche che nella pratica possono sorgere. Sarà questa la strada da seguire per soddisfare adeguatamente il proprio scopo di stabilirsi o di effettuare una prestazione temporanea o occasionale sulla base di una qualifica professionale ottenuta in un altro Stato membro. Questo è, senza dubbio, uno degli ostacoli che di fatto possono scoraggiare la mobilità del lavoro verso l'Italia. In tal senso le informazioni possono essere trovate presso i punti di contatto nazionali corrispondenti alla Rete ENIC-NARIC, presso il Servizio di orientamento alla cittadinanza (SOC), nonché presso la Rete SOLVIT.

Un altro ostacolo che di fatto può ostacolare la mobilità del lavoro in Italia è il requisito delle conoscenze linguistiche. Quando un cittadino di uno Stato membro vuole esercitare una professione in Italia, la domanda logica che si pone è quella di sapere se gli sarà richiesto di possedere alcune conoscenze linguistiche per accedere alla professione ed esercitarla. L'art. 7 del Decreto Legislativo 206/2007 si occupa di precisare questo aspetto. Tale precetto richiede che i beneficiari del riconoscimento della qualifica professionale siano in possesso delle necessarie conoscenze linguistiche. Il requisito delle conoscenze linguistiche deve essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità. Tuttavia, ciò è richiesto, in particolare, in quelle professioni che hanno ripercussioni sulla salute. Le Autorità competenti (*ex art. 5*) devono verificare la conoscenza della lingua italiana.

## CONCLUSIONES

La movilidad profesional constituye un elemento clave de la competitividad de Europa. Sin embargo, aunque las libertades de circulación (de trabajadores, establecimiento y servicios) suponen que los ciudadanos europeos deben poder ejercer su profesión en cualquier Estado miembro, la realidad es que el reconocimiento de las cualificaciones obtenidas en otro Estado miembro de la UE constituye uno de los principales obstáculos que los ciudadanos de la UE siguen encontrándose para el ejercicio de sus derechos.

Aunque el Tratado ha prohibido las discriminaciones directas por mor del principio de no discriminación, lo cierto es que en cada Estado miembro existen una serie de profesiones denominadas “profesiones reguladas”, frente aquellas que son libres, cuyo acceso y ejercicio está reservado, por disposiciones normativas, a aquellas personas que poseen determinadas cualificaciones profesionales. Las exigencias establecidas en tales disposiciones pueden obstaculizar el ejercicio de las libertades de circulación.

En efecto, no cabe duda de que uno de los principales obstáculos a la movilidad interregional y transnacional de los profesionales es la necesidad de reconocer las cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro.

En este estudio hemos evidenciado cómo el legislador europeo ha optado por promover la movilidad geográfica de los ciudadanos de la UE, así como la de sus familiares, que hayan obtenido su cualificación profesional en otro Estado miembro.

Desde los inicios, ha realizado un gran esfuerzo por suprimir tales obstáculos. A tales efectos, ha elaborado una diversidad de Directivas para facilitar el acceso y ejercicio a las actividades profesionales en la UE que, aunque responden a un método y a una lógica diferente, persiguen un mismo objetivo: eliminar cualquier obstáculo o barrera a la libre circulación de profesionales.

La jurisprudencia del TJUE ha jugado un papel decisivo en la implementación y evolución del sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales. En parte, por reconocer que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos para ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea, a saber: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. Y, también, por admitir que los Estados miembros no pueden, al aplicar sus disposiciones nacionales, dejar de tomar en consideración los conocimientos y aptitudes ya adquiridos por el interesado en otro Estado miembro (*Vlassopoulou*).

Desde las llamadas “Directivas de transición” y las “sectoriales”, donde el legislador europeo pretendía, profesión por profesión, el reconocimiento de la experiencia profesional adquirida en el país de origen durante un determinado número de años, el objetivo del legislador europeo ha sido la implantación de un sistema de reconocimiento mutuo de títulos en la UE.

A tales efectos, ha utilizado distintos métodos para lograr este propósito. Así, al comienzo el legislador europeo utilizó la vía de la armonización, esto es, la coordinación de las condiciones mínimas de formación en determinadas profesiones

(farmacéutico, médico, etc.). Con posterioridad, utilizó la vía del método general de reconocimiento mutuo, que implica que el título debe ser reconocido en el Estado miembro de acogida. Las diferencias en la formación no bastan para denegar el reconocimiento, sino que a lo sumo pueden justificar el establecimiento de medidas compensatorias por el Estado miembro de acogida.

El análisis de la normativa europea sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otro Estado miembro nos ha permitido evidenciar cómo ha ido evolucionando la normativa europea y cómo se ha ido desarrollando un cuerpo legislativo regulador de la materia hasta cristalizar el actual sistema europeo de reconocimiento de formaciones profesionales en la Directiva 2005/36. Debe subrayarse la relevancia de esta Directiva y su incidencia en la construcción del mercado interior de servicios profesionales. No hay que olvidar que en la regulación de las profesiones los Estados miembros mantienen cierto margen de discrecionalidad, dentro de las exigencias del Derecho europeo. Y que en este ámbito la diversidad es la nota dominante. Existe una pluralidad de profesiones reguladas en la UE. En este contexto de elevada dispersión y complejidad jurídica, el sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales establecido en la Directiva 2005/36 constituye la pieza clave para garantizar la libre circulación de profesionales en la UE.

La Directiva 2005/36 refunde lo establecido en doce directivas sectoriales y tres directivas del sistema general de reconocimiento de cualificaciones profesionales e incorpora indudables novedades para simplificar y mejorar las normas de reconocimiento de cualificaciones profesionales. En ella se adoptan los dos enfoques utilizados por el legislador europeo en este ámbito: la vía de armonización y el método de reconocimiento mutuo. De forma que, el Estado miembro de acogida deberá reconocer las cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro

para el acceso a dicha profesión. Y, para ello establece diferentes procedimientos y previsiones de cooperación administrativa, lo cual se revela esencial para el buen funcionamiento del sistema. No hay que olvidar que el reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales se realiza a través de procedimientos nacionales y en la que la cooperación administrativa entre las Administraciones nacionales de los Estados miembros resulta fundamental para lograr la efectividad de las libertades europeas. A tal efecto, cada Estado designará un coordinador que será el encargado de promover la aplicación uniforme de la Directiva. A su vez, los coordinadores podrán solicitar el apoyo en los puntos de contacto habilitados al efecto (art. 53 en relación con el 57).

Con todo, la Directiva establece una distinción de trato en el régimen de reconocimiento de cualificaciones profesionales en atención a si el profesional pretende establecerse en el Estado miembro de acogida para el ejercicio de una profesión regulada en dicho Estado o solo va a prestar temporalmente sus servicios. En este último caso, no se requerirá el reconocimiento del título extranjero ni se llevará a cabo ningún control, salvo de que se trate de alguna de las profesiones reguladas con implicación para la salud o la seguridad pública. En tales casos, sí se podrá exigir al prestador de servicios que se desplace por vez primera, que informe a la autoridad competente a través de una declaración por escrito, con antelación y por escrito.

También hemos demostrado cómo el legislador europeo no ha sido ajeno al potencial que pueden desplegar en este ámbito las nuevas tecnologías. A tales efectos, el legislador europeo contempla en la Directiva 2013/55, la creación de la denominada Tarjeta Profesional Europea. Dicha Tarjeta está asociada y estrechamente vinculada a un procedimiento de reconocimiento electrónico dentro del Sistema IMI. Un portal que permite el intercambio de información entre

autoridades y Estados, así como el almacenamiento de datos. Con ella se pretende simplificar el procedimiento de reconocimiento y ganar en eficiencia económica y operativa con el fin de beneficiar a profesionales y a autoridades competentes.

Es cierto que la introducción de la Tarjeta Profesional Europea ha supuesto un avance importante y muy significativo para la movilidad profesional. Se trata de una herramienta innovadora y su gran valor añadido frente a la situación anterior, especialmente en lo que se refiere a transparencia, automatismo y rapidez de los servicios.

Sin embargo, quedan algunas dudas en cuanto a su utilidad práctica para la circulación efectiva de profesionales dentro de la Unión Europea, puesto que solo unas pocas profesiones son las que pueden disfrutar de los beneficios que esta Tarjeta incorpora (enfermero, farmacéutico, fisioterapeuta, guía de montaña y agente de la propiedad inmobiliaria). *De lege ferenda*, sería deseable, por las ventajas que esta presenta (rapidez, simplicidad del procedimiento, fácil acceso a la información, transparencia, garantía de seguridad para la movilidad de los trabajadores), que su funcionamiento se extendiera a otras categorías profesionales. No obstante, *de lege lata*, es una posibilidad nada sencilla, puesto que debe tenerse en cuenta las opiniones de la profesión correspondiente y ha de realizarse una evaluación previa de su idoneidad para cada profesión, así como de su impacto en los Estados miembros.

De esta Directiva cabe señalar como aportación destacable la inclusión del sistema de “reconocimiento automático de títulos de formación” sobre la base de principios comunes de formación (Capítulo III bis), el reconocimiento del acceso parcial, que puede plantearse cuando en el Estado miembro de acogida las actividades cuyo ejercicio se pretende sean parte de una profesión cuyo ámbito de actividad es mayor que en el Estado miembro de origen (art. 4 *septies*) y el fortalecimiento de la

cooperación administrativa al incluir el mecanismo de alerta, el mandato de cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado, el acceso central en línea a la información, los procedimientos por vía electrónica, así como los centros de asistencia y la transparencia.

En suma, valoramos positivamente el esfuerzo realizado por el legislador europeo para simplificar y agilizar el reconocimiento de los títulos de estudios europeos para acceder a una profesión regulada en otro Estado miembro. Con todo, el principal obstáculo, *de iure*, que existe en este ámbito, y que no puede obviarse es la diversidad que existe entre los Estados miembros cuando regulan los requisitos que son exigidos para acceder a una profesión regulada en dicho Estado. Una tarea que corresponde a cada Estado dentro de los principios de no discriminación y de proporcionalidad. Precisamente, la Directiva 2018/958 trata de conciliar la competencia y autonomía de los Estados miembros para establecer actividades y profesiones reguladas, pero con criterios comunes de armonización, con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

Nos encontramos, por tanto, en un momento en el que los Estados han de revisar la regulación de las profesiones reguladas. A tales efectos, la Directiva 2018/95 indica cómo han de realizarse los ejercicios de evaluación de la regulación profesional. Dicha actividad inducirá, sin duda alguna, a una armonización en la UE de las normativas estatales que regulan las profesiones reguladas, facilitando la libre circulación de los profesionales en toda la Unión Europea. Con todo, la liberación no es plena, ni lo será hasta que no se haga efectivo el “espacio educativo europeo”.

Por su parte, el reconocimiento de cualificaciones obtenidas en otro Estado miembro de la UE ha requerido la adopción por el legislador italiano de diversos Decretos legislativos. El análisis de tales normas nos ha permitido evidenciar los

obstáculos que existe para ello, así como concluir que el proceso de reconocimiento en Italia resulta extremadamente complejo.

Los diversos regímenes de reconocimiento de títulos extranjeros que existen en el ordenamiento jurídico italiano complican, sobremanera, dicha tarea. Los requisitos formales y procedimentales que deben cumplirse, así como el tipo de reconocimiento que se podrá obtener son cuestiones que dependen de la duración de las actividades que el solicitante tenga intención de desplegar en Italia, es decir, si es temporal o tiene una mayor vocación de permanencia. Tales cuestiones dependen también tanto de la actividad profesional que vaya a desempeñar en Italia como del nivel de formación adquirido en el Estado de origen.

Esto significa que la persona que haya obtenido su cualificación profesional en otro Estado miembro de la UE, antes de tomar la decisión de trabajar en Italia, debe saber que tener dicha cualificación no necesariamente le va a permitir el ejercicio de dicha profesión en Italia. Para ello, deberá asegurarse de que su solicitud se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 206/2007. Con todo, aún le quedará por determinar cuál de los diferentes regímenes de reconocimiento que el legislador contempla deberá solicitar para el ejercicio de su profesión en Italia, bajo qué condiciones y qué requisitos deberá cumplir.

Para ello, deberá contar la información necesaria para encontrar una rápida respuesta a los distintos problemas que en la práctica se puedan plantear, será el camino a seguir para satisfacer adecuadamente su propósito de establecerse o de realizar una prestación temporal en base a una cualificación profesional obtenida en otro Estado miembro. Este es, sin duda alguna, uno de los obstáculos, *de facto*, que pueden desincentivar la movilidad laboral hacia Italia. Para facilitar dicha información, existen puntos de contacto nacionales correspondientes a la Red ENIC-

NARIC, en el Servicio de orientación de la ciudadanía (SOC), así como en la Red SOLVIT.

Otros de los obstáculos que *de facto* pueden dificultar la movilidad laboral hacia Italia es el requisito del conocimiento lingüístico. Cuando un nacional de un Estado miembro quiere ejercer una profesión en Italia, la pregunta lógica que se plantea es saber si se le va a exigir algún conocimiento lingüístico o para acceder y ejercer la profesión. En el art. 7 del Decreto Legislativo 206/2007 se ocupa de concretar dicha cuestión. Dicho precepto exige que los beneficiarios del reconocimiento de la cualificación profesional deban poseer el conocimiento lingüístico necesario. Dicha exigencia debe ser aplicada teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, según lo decidido por el TJUE. No obstante, este se exige, en particular, en aquellas profesiones que tengan repercusiones en la salud. Las autoridades competentes (*ex art. 5*) deben verificar el conocimiento del italiano.

## BIBLIOGRAFIA

AGUDO ZAMORA, M. J. (2005), “La ciudadanía de la Unión Europea. (Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)”. In *Inmigración y derechos de los extranjeros*, pp. 47-65.

AHARONI, Y. (1993), *Mutual recognition, regulatory competition and the globalization of professional services*. London: Routledge.

ARES ÁLVAREZ, E. M<sup>a</sup>. (2005), “El reconocimiento de cualificaciones profesionales, un paso más hacia la liberalización”, *Revista de Estudios Europeos n. 41*, p. 113.

BARATTA, R. (2011), “Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione”, *Il diritto dell'Unione Europea, Volume 16 Fascicolo 3*, p. 565-583.

BIANCHI CONTI, A. & CUOMO, T. (2018), *Riconoscimento dei titoli accademici e professionali*. Roma: Eurilink University Press.

CLARKE, J. (1996), *Mutual Recognition Agreements. Journal of International Trade Law*. Oxford.

CAPOTORTI, F. (2015). “La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali tra liberalizzazione e trasparenza”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, pp. 77 ss.

CHIARETTO, E. (2006), “Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell’Unione Europea”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*.

CONDINANZI, M. (2000), “La libera prestazione dei servizi e delle professioni in generale”, *Il diritto privato dell’Unione europea*, pp. 283-314.

CONDINANZI, M. (2000), *Libertà di stabilimento*. In G. Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea - Parte speciale*. Torino: Giappichelli, pp. 171-220.

CONDINANZI, M., Lang, A., & Nascimbene, B. (2006), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* (II ed.). Milano: Giuffrè.

CÓRDOBA AZCÁRATE, E., & MARTÍN VILLALBA, M<sup>a</sup>. D. (2019), “La aplicación del Test de proporcionalidad”, *Revista española de educación física y deportes REEFD* n. 425.

D'ACUNTO, S. (2009), *Direttiva servizi (2006/123/CE). Genesi, obiettivi e contenuto*. Milano: Giuffrè.

DANIELE, L. (2005), *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. Milano: Giuffrè, p. 159.

FINOCCHIETTI, C. (2002), DOC CIMEA 108. *Il valore legale dei titoli di studio*. Tratto da CIMEA - Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche: [https://www.cimea.it/Upload/Documenti/1075\\_2002-Il%20valore%20legale%20del%20titolo%20di%20studio.pdf](https://www.cimea.it/Upload/Documenti/1075_2002-Il%20valore%20legale%20del%20titolo%20di%20studio.pdf).

FISICHELLA, D. (1996), *Il riconoscimento dei titoli professionali nell'Unione Europea*. Bari: Cacucci.

FISICHELLA, D. (1999), “Il principio del mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione Europea”, *Diritto dell'Unione Europea*, p. 53.

GESTRI, M. (2003), *Abuso del diritto e frode alla legge nell'ordinamento comunitario*. Milano: Giuffrè.

GALANTINO, L. (1999), “La disciplina comunitaria delle libere professioni”, *Il diritto del lavoro*, pp. 16-50.

GIORGI, E. (2020), *Il principio del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione europea*. Firenze: Firenze University Press.

GÓMEZ-LEAL PÉREZ, M. (2007), *La regulacion de la profesion de ingeniero en cinco estados miembros de la Union Europea (Alemania, Francia, Finlandia, Italia y Reino Unido)*. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, 11/04/2007.

HATZOPOULOS, V. (1999), *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*. Athènes/Bruxelles: Sakkoulas/Bruylant.

KALYPSO. N. (1997), *Managed mutual recognition: the new approach to the Liberalization of Professional services. Liberalization of Trade in Professional Services* (OECD Publications).

KALYPSO, N. (2001), *Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects. Regulatory Reform and International Market Openness* (OECD Publications).

LANFRANCA, R. (2020), “Comparazione di esperienze e percorsi formativo-professionali: i regimi di riconoscimento in Italia delle qualifiche professionali europee”, In G. Lavanco, Á. San Martín, & M. Joan, *Educacione, didattica e comunità. Palermo*: Palermo University Press, pp. 455-462.

LANFRANCA, R. (2020), “*El reconocimiento de cualificaciones profesionales en la Unión Europea: la Tarjeta Profesional Europea*”. I Seminario Internacional y III Seminario Colombiano sobre Imaginarios y Representaciones. Universidad Santo Tomas, 21-25/09/2020.

LANFRANCA, R. (2021), *El reconocimiento de cualificaciones profesionales en la Unión Europea: la Tarjeta Profesional Europea*. Congreso Anual de Estudiantes de Doctorado (CAED). 02/02/2021 Universidad Miguel Hernández (UMH).

LANFRANCA, R. (2021), La eficacia profesional de los títulos de estudios europeos en Italia - The professional effectiveness of european studies qualifications in Italy. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* n. 56, pp. 67-100.

LEZZI, L. (2003), “Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione delle professioni nell'Unione europea”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali* n.2 Apr-Giu, pp. 383-417.

LIPARI, N. (2003), *Trattato di diritto privato europeo: Il diritto privato europeo nel sistema delle fonti*. Padova: Cedam.

Luzzatto, R. (1989), “Il principio del mutuo riconoscimento degli enti creditizi nel mercato interno della C.E.E.”, In *Diritto del commercio internazionale*.

LÓPEZ DE CASTRO, L. (2020), “Reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales en la unión europea: tutela y cooperación administrativa”, *Revista General de Derecho Europeo* n. 51, pp. 4 ss.

MASTROIANNI, R., STROZZI, G. (2016), *Diritto dell'Unione Europea: parte istituzionale*, Torino: Giappichelli.

MASTROIANNI, R. (2007), *La libertà di prestazione dei servizi nella giurisprudenza comunitaria: i principi generali*, In F. Bestagno, & L. Radicati di Brozolo, *Il mercato unico dei servizi* (pp. 1-24). Giuffrè: Milano.

MALINCONICO, A. (2007), “La prestazione di servizi in Europa : libera circolazione, liberalizzazione e servizi d'interesse generale”, *Diritto e politiche dell'Unione europea* n. 3, pp. 201-220.

MARCHESELLI, A. (s.d.). *La violazione del diritto comunitario come fatto illecito del legislatore: le nuove frontiere del risarcimento del danno nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e alla luce della Carta di Nizza*. Tratto da Europeanrights.eu - Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa: [http://www.europeanrights.eu/public/commenti/commento\\_Marcheselli\\_testo.doc](http://www.europeanrights.eu/public/commenti/commento_Marcheselli_testo.doc)

MESTRE DELGADO, J. F. (1997), “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios profesionales en la Unión Europea”, *Derecho privado y Constitución*, pp. 131-132.

MONTALDO, S. (2015), *I limiti della cooperazione in materia penale nell'Unione europea*. Torino.

MORENO CORDERO, G. (2021), “La nacionalidad y el ejercicio de una profesión regulada en la Unión Europea”, In M. Moya Escudero, *Movilidad internacional de personas y nacionalidad*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 305 ss.

MORENO CORDERO, G. (2022), “Las políticas de emprendimiento y empleabilidad en la Unión Europea y el reconocimiento de cualificaciones profesionales en el ámbito intraeuropeo”. In Rodríguez Rico Roldán, V. & Ortega Pérez, N., *Emprendimiento y Cultura de transferencia en la Universidad: Una visión teórica y práctica*. Granada: Comares, pp. 33-52.

MORVIDUCCI, C. (2007), *Le Professioni*. In a. c. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*, tomo III (pp. 1483-1554). Milano: Giuffrè.

NASCIMBENE, B., & BERGAMINI, E, (2010), *La professione forense nell'Unione europea*. Milano: Ipsoa.

NICOLIN, S. (2005), *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*. Padova: Cedam.

PRETO, A. (2001), *Le libere professioni in Europa. Regole e concorrenza per il mercato globale*. Milano: Egea.

PRETO, A. (2007). “La direttiva 2006/123/CE: dal principio del paese di origine alla libera prestazione dei servizi”, *Contratto e impresa/Europa* n.2.

RODRÍGUEZ RODRIGO, J. (2003), *Régimen Jurídico de la Abogacía Internacional*. Granada: Comares.

RODRÍGUEZ RODRIGO, J. (2021), “Libertad de establecimiento de un abogado con la condición de monje, en un Estado miembro distinto de aquel en el que ha obtenido el título profesional. Comentario de la STJUE de 7 mayo 2019, C-431/17”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, n. 2, pp. 870-881.

RUEDA VALDIVIA, R. (2005). “Los títulos y estudios extranjeros y su eficacia en España”, AA.VV., *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, Sánchez Jiménez, M.<sup>a</sup> A. (Coord.). Murcia: DM.

SHAFFER, G. (2002), *Managing US-EU Trade relations through Mutual recognition and Safe Harbor Agreements: “New” and “Global” approaches to Transatlantic Economic Governance*. Working paper Robert Schuman Centre for European Studies, Università di Firenze.

SCORDAMAGLIA, V. (1990), “La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi”, *Il Foro Italiano*, pp. 391-405.

TEROL GÓMEZ, R. (2019), “Cualificaciones profesionales y derecho de la Unión Europea”, *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, vol. 3.

TESAURO, G. (2020), *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*. Napoli: Editoriale Scientifica.

VICICONTE, G. (1999). *L'avvocato e l'Europa*. Milano: Giuffrè.

VILLANI, U. (1994), “Il riconoscimento dei titoli di studio e le professioni nella Comunità europea”, *Comunità Internazionale*, pp. 497ss.

VITALE, G. (2010), *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea*. Firenze: Editpress.

ZILIOLI, C. (1989), L'apertura delle frontiere intracomunitarie ai professionisti: la Direttiva 89/48/CEE. *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, p. 422.

## NORMATIVA

### EUROPEA

Direttiva 64/222/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività del commercio all'ingrosso e delle attività di intermediari del commercio, dell'industria e dell'artigianato. *GU* 056 del 04/04/1964.

Direttiva 64/427/CEE del Consiglio, del 7 luglio 1964, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate di trasformazione delle classi 23 - 40 C.I.T.I. (Industria ed artigianato). *GU* 117 del 23/07/1964.

Regolamento CEE 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. *GU* 257 del 19/10/1968.

Direttiva 68/360/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati Membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità. *GU L* 257 del 19/10/1968.

Direttiva 68/364/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate attinenti al commercio al minuto (ex gruppo 612 CITI). *GU L* 260 del 22/10/1968.

Direttiva 68/366/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate delle industrie alimentari e

delle industrie di fabbricazione delle bevande (classi 20 e 21 CITI). *GU L 260 del 22/10/1968.*

Direttiva 68/368/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate attinenti ai servizi personali (ex classe 85 CITI) 1. ristoranti e spacci di bevande (gruppo 852 CITI) 2. alberghi e simili, terreni per campeggio (gruppo 853 CITI). *GU L 260 del 22/10/1968.*

Direttiva 70/523/CEE del Consiglio, del 30 novembre 1970, relativa alla modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate del commercio all'ingrosso del carbone ed in quello delle attività degli intermediari in materia di carbone. *GU L 267 del 10/12/1970.*

Direttiva 74/556/CEE del Consiglio, del 4 giugno 1974, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività attinenti al commercio e alla distribuzione dei prodotti tossici e alle attività che comportano l'utilizzazione professionale di tali prodotti, comprese le attività di intermediari. *GU L 307 del 18/11/1974.*

Direttiva 75/362/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. *GU L 167 del 30/06/1975.*

Direttiva 75/368/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex 01-classe 85 CITI) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività. *GU L 167 del 30/06/1975.*

Direttiva 75/369/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, relativa alle misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività esercitate in modo ambulante e contenente in particolare misure transitorie per tali attività. *GU L 167 del 30/06/1975.*

Direttiva 77/92/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, concernente misure destinate a facilitare l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività di agente e di mediatore di assicurazioni comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività. *GU L 026 del 31/01/1977.*

Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati. *GU L 078 del 26/03/1977.*

Direttiva 77/452/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. *GU L 176 del 15/07/1977.*

Direttiva 77/453/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'attività di infermiere responsabile dell'assistenza generale. *GU L 176 del 15/07/1977.*

Direttiva 78/686/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure

destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. *GU L 233 del 24/08/1978.*

Direttiva 78/687/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di dentista. *GU L 233 del 24/08/1978.*

Direttiva 78/1026/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. *GU L 362 del 23/12/1978*

Direttiva 78/1027/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di veterinario. *GU L 362 del 23/12/1978*

Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. *GU L 281 del 23/11/1995.*

Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica. *GU L 077 del 14/03/1998.*

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 L 019 del 24/01/1989.*

Direttiva 82/470/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1982, relativa a misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate di taluni ausiliari dei trasporti e dei titolari di agenzie di viaggio (gruppo 718 CITI), nonché dei depositari (gruppo 720 CITI). *GU L 213 del 21/07/1982.*

Direttiva 82/489/CEE del Consiglio, del 19 luglio 1982, comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi dei parrucchieri. *GU L 218 del 27/07/1982.*

Direttiva 80/154/CEE del Consiglio, del 21 gennaio 1980, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di ostetrica e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. *GU L 033 del 11/02/1980.*

Direttiva 81/1057/CEE del Consiglio, del 14 dicembre 1981, che completa le direttive 75/362/CEE, 77/452/CEE, 78/686/CEE e 78/1026/CEE concernenti il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli rispettivamente di medico, d'infermiere responsabile dell'assistenza generale, di dentista e di veterinario, per quanto riguarda i diritti acquisiti. *GU L 385 del 31/12/1981.*

Direttiva 82/76/CEE del Consiglio, del 26 gennaio 1982, che modifica la direttiva 75/362/CEE concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e la direttiva 75/363/CEE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico. *GU L 043 del 15/02/1982.*

Direttiva 85/432/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico. *GU L 253 del 24/09/1985.*

Direttiva 85/433/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli in farmacia e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento per talune attività nel settore farmaceutico. *GU L 253 del 24/09/1985.*

COM(85) 310 def, Bruxelles, 14 giugno 1985, Il completamento del mercato interno - Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo (Milano, 28-29 giugno 1985).

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 L 019 del 24/01/1989.*

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/CEE. *GU L 209 del 24/07/1992.*

COM (96) 46 def. Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sullo stato d'applicazione del sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, 15 febbraio 1996.

Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato d'applicazione del sistema generale di

riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, presentata conformemente all'art. 13 della Direttiva 89/48/CEE. *GU C 132* del 28/04/1997.

Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica. *GU L 077* del 14/03/1998.

COM(2000) 17 Relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della Direttiva 92/51/CEE conformemente all'art. 18 della Direttiva 92/51/CEE (Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 03-02-2000).

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Una strategia per il mercato interno dei servizi COM/2000/0888, 29/12/2000.

Direttiva 2001/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2001, che modifica le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE del Consiglio relative al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE del Consiglio concernenti le professioni di infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico. *GU L 206* del 31/07/2001.

COM(2001) 116, Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio relativa a nuovi mercati europei del lavoro, aperti e accessibili a tutti, 13/12/2001.

Accordo sulla libera circolazione delle persone con la Confederazione svizzera. *GU L* 114 del 30/04/2002.

Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. *GU L* 16 del 23/01/2004.

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. *GU L* 158 del 30/04/2004.

Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. *GU L* 255 del 30/09/2005.

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. *GU L* 376 del 27/12/2006.

Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. *GU L* 155 del 18/06/2009.

Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Commissione europea, Bruxelles, 3 marzo 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020>.

Regolamento 492/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. *GU* 141 del 27/05/2012.

COM(2011) 367, Libro Verde, Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali, Bruxelles, 22/06/2011.

COM(2011) 883, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica della Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento [...] relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI), Bruxelles, 19/12/2011.

Regolamento 213/2011/UE della Commissione, del 3 marzo 2011, recante modifica degli allegati II e V della Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. *GU* L 59 del 04-03-2011.

Regolamento 182/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (Cosiddetto Regolamento comitatologia). *GU* L 55 del 28/02/2011.

COM(2011) 206, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. L'Atto per il mercato unico Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia "Insieme per una nuova crescita".

Trattato sull'Unione Europea. *GU C 326* del 26/10/2012 (versione consolidata).

Regolamento 1024/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI»). *GU L 316/1* del 14/11/2012.

Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI"). *GU L 354* del 28/12/2013.

Regolamento di esecuzione 2015/983/UE della Commissione, del 24 giugno 2015, sulla procedura di rilascio della tessera professionale europea e sull'applicazione del meccanismo di allerta ai sensi della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. *GU L 159/27* del 25/06/2015.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, *GU C 364/1* del 18/12/2000, *GU C 326* del 26/10/2012, *GU C 202/389* del 07/06/2016.

Direttiva 2018/958/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. *GU L 173* del 09/07/2018.

Regolamento 2019/1149/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n.

883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344. *GU* L 186/21 del 11/07/2019.

COM(2020) 3072 Comunicazione della Commissione Europea: Orientamenti sulla libera circolazione degli operatori sanitari e sull'armonizzazione minima della formazione in relazione alle misure di emergenza legate alla Covid-19: raccomandazioni relative alla Direttiva 2005/36/CE. *GU* C 156/1 del 08/05/2020.

Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030). *GU* C 66/01 del 26/02/2021.

COM(2022) 16 final - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni su una strategia europea per le università. Strasburgo, 18/01/2022.

COM(2022) 17 final - Proposta di Raccomandazione del Consiglio - Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore. Strasburgo, 18/01/2022.

## **NAZIONALE**

Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore. *GU* 283 del 07/12/1933.

Legge 9 febbraio 1982, n. 31, Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee. *GU* 42 del 12/02/1982.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. *GU* 192 del 18/08/1990.

Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 115, Attuazione della direttiva n. 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* 40 del 18/02/1992.

Decreto Legislativo 2 maggio 1994, n. 319, Attuazione della direttiva 92/51/CEE relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale che integra la direttiva 89/48/CEE. *GU* 123 del 28/05/1994.

Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. *GU* 258 del 03/11/1999.

Legge 10 ottobre 2000, n. 322, Ratifica ed esecuzione dello Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica d'Austria sul riconoscimento reciproco dei titoli e gradi accademici, con allegata lista dei titoli e gradi accademici corrispondenti, fatto a Vienna il 28 gennaio 1999. *GU* 261 del 08/11/2000.

Decreto Legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale. *GU* 79 del 04/04/2001.

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. *GU* 106 del 09/05/2001.

Legge 11 luglio 2002, n. 148, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno. *GU* 173 del 25/07/2002.

Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 277, Attuazione della direttiva 2001/19/CE che modifica le direttive del Consiglio relative al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive del Consiglio concernenti le professioni di infermiere professionale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico. *GU* 239 del 14/10/2003.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Decreto 26 aprile 2004, n. 214, Regolamento recante criteri e procedure per gli istituti stranieri di istruzione superiore che operano in Italia ai fini del riconoscimento del titolo di studio da essi rilasciato (attuazione dell'articolo 4 della Legge 11 luglio 2002, n. 148). *GU* 192 del 17/08/2004.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334, Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione. *GU* 33 del 10/02/2005.

Legge 25 gennaio 2006, n. 29, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2005. *GU* 32 del 08/02/2006.

Decreto Legislativo 9 novembre 2007, n. 206 Attuazione della Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della Direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania. *GU* 261 del 09/11/2007.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 2009, n. 189, Regolamento concernente il riconoscimento dei titoli di studio accademici, a norma dell'articolo 5 della Legge 11 luglio 2002, n. 148. *GU* 300 del 28/12/2009.

Ministero della salute, Decreto 29 luglio 2010, n. 268, Regolamento ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante disciplina delle misure compensative per il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti nei Paesi comunitari ed extracomunitari ai fini dell'esercizio delle attività professionali di medico chirurgo, medico specialista, medico veterinario, farmacista, odontoiatra, psicologo, ostetrica, tecnico sanitario di radiologia medica, infermiere. *GU* 35 del 12/02/2011.

Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo. *GU* 33 del 09/02/2012.

Decreto Direttoriale 5 febbraio 2013 n. 201 “Diploma Supplement”, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per l'Università, l'A.F.A.M. e per la ricerca, Direzione Generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario, Roma, 5 febbraio 2013, pubblicato nella sezione Atti Ministeriali del sito ufficiale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Decreto Legislativo 28 gennaio 2016, n. 15, Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («Regolamento IMI»). *GU* 32 del 09/02/2016.

Legge 3 maggio 2019, n. 37, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018. *GU* 109 del 11/05/2019.

Decreto Legislativo 16 ottobre 2020, n. 142, Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. *GU* 271 del 30/10/2020.

Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. *GU* 322 del 30/12/2020.

Legge 23 dicembre 2021, n. 238, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020. *GU* 12 del 17/01/2022.

Decreto Legge 27 gennaio 2022, n. 4, Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico. *GU* 21 del 27/01/2022.

Legge 28 marzo 2022, n. 25, Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico. *GU* 73 del 28/03/2022.

## GIURISPRUDENZA

Sentenza CGCE 21/06/1974, causa 2/74, *Reyners / Stato belga*, ECLI:EU:C:1974:68.

Sentenza CGCE 03/12/1974, causa 33/74, *Van Binsbergen / Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, ECLI:ECLI:EU:C:1974:131.

Sentenza CGCE 16/12/1976, causa 33/76, *Rewe / Zentralfinanz* ,  
ECLI:EU:C:1976:188.

Sentenza CGCE 25/01/1977, causa 46/76, *W. J. G. Bauhuis / Stato olandese*,  
ECLI:EU:C:1977:6.

Sentenza CGCE 28/04/1977, causa 71/76, *Thieffry / Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris*, ECLI:EU:C:1977:65.

Sentenza CGCE 18/01/1979, cause riunite 110/78 e 111/78, *Van Wesemael*,  
ECLI:EU:C:1979:8.

Sentenza CGCE 20/02/1979, causa 120/78, *Rewe / Zentral*, ECLI:EU:C:1979:42.

Sentenza CGCE 18/03/1980, causa 62/79, *Coditel / Ciné Vog Films*,  
ECLI:EU:C:1980:84.

Sentenza CGCE 17/12/1981, causa 279/80, *Webb*, ECLI:EU:C:1981:314.

Sentenza CGCE 03/02/1982, cause 62/81 e 63/81, *Seco*, ECLI:EU:C:1982:34.

Sentenza CGCE 31/01/1984, causa 286/82, *Luisi e Carbone / Ministero dello Tesoro*, ECLI:EU:C:1984:35.

Sentenza CGCE 04/12/1986, causa 220/83, *Commissione / Francia*, ECLI:EU:C:1986:461.

Sentenza CGCE 04/12/1986, causa 205/84, *Commissione / Germania*, ECLI:EU:C:1986:463.

Sentenza CGCE 15/10/1987, causa 222/86, *Unectef / Heylens*, ECLI:EU:C:1987:442.

Sentenza CGCE 26/04/1988, causa 352/85, *Bond van Adverteerders / Stato dei Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:1988:196.

Sentenza CGCE 11/05/1989, causa 25/88, *Procedimento penale / Esther Renée Wurmser, vedova Bouchara, e società Norlaine*, ECLI:EU:C:1989:187.

Sentenza CGCE 27/03/1990, causa 113/89, *Rush Portuguesa / Office national d'immigration*, ECLI:EU:C:1990:142.

Sentenza CGCE 26/02/1991, causa 154/89, *Commissione / Francia*, ECLI:EU:C:1991:76.

Sentenza CGCE 26/02/1991, causa 180/89, *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:1991:78.

Sentenza CGCE 26/02/1991, causa 198/89, *Commissione / Grecia*, ECLI:EU:C:1991:79.

Sentenza CGCE 07/05/1991, causa 340/89, *Vlassopoulou / Ministerium für Justiz, Bundes u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1991:193.

Sentenza CGCE 25/07/1991, causa 288/89, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda / Commissariaat voor de Media*, ECLI:EU:C:1991:323.

Sentenza CGCE 25/07/1991, causa 76/90, *Säger / Dennemeyer*, ECLI:EU:C:1991:331.

Sentenza CGCE 28/02/1992, cause 51/90 e 94/89, *Moretti / Commission*, ECLI:EU:T:1992:30.

Sentenza CGCE 28/01/1992, causa 204/90, *Bachmann*, ECLI:EU:C:1992:35.

Sentenza CGCE 07/05/1992, causa 104/91, *Borrell*, ECLI:EU:C:1992:202.

Sentenza CGCE 20/05/1992, causa 106/91, *Ramrath*, ECLI:EU:C:1992:230.

Sentenza CGCE 25/06/1992, causa 147/91, *Ferrer Laderer*, ECLI:EU:C:1992:278.

Sentenza CGCE 31/03/1993, causa 19/92, *Kraus*, ECLI:EU:C:1993:125.

Sentenza CGCE 01/06/1995, causa 40/93, *Commissione / Italia*, ECLI:EU:C:1995:157.

Sentenza CGCE 30/11/1995, causa 55/94, *Gebhard / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ECLI:EU:C:1995:411.

Sentenza CGCE 14/12/1995, causa 312/93, *Peterbroeck*, ECLI:EU:C:1995:437.

Sentenza CGCE 09/03/1999, causa 212/97, *Centros Ltd / Erhvervs og Selskabsstyrelsen*, ECLI:EU:C:1999:126.

Sentenza CGCE 06/06/2000, causa 281/98, *Roman Angonese / Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, ECLI:EU:C:2000:296.

Sentenza CGCE 04/07/2000, causa 424/97, *Salomone Haim / Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECLI:EU:C:2000:357.

Sentenza CGCE 17/09/2002, causa 413/99, *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493.

Sentenza CGCE 19/01/2006, causa 330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos / Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2006:45.

Sentenza CGUE 05/05/2011, causa 434/09, *Shirley McCarthy / Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2011:277.

Sentenza CGCE 08/03/2011, causa 34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEm)*, ECLI:EU:C:2011:124.

Sentenza CGUE 08/12/2011, causa 389/10, *KME Germany AG, KME France SAS and KME Italy SpA / European Commission*, ECLI:EU:C:2011:816.

Sentenza CGUE 21/12/2011, cause riunite 411/10 e 493/10, N. S. / *Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri / Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2011:865.

Sentenza CGUE 26/02/2013, causa 399/11, *Stefano Melloni / Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107.

Sentenza CGUE 18/03/2014, causa 628/11, *International Jet Management*, ECLI:EU:C:2014:171.

Sentenza CGUE 24/05/2016, causa 108/16, *Openbaar Ministerie / Paweł Dworzecki*, ECLI:EU:C:2016:346.

Sentenza CGUE 10/05/2017, causa 133/15, *H.C. Chavez-Vilchez and Others / Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and Others*, ECLI:EU:C:2017:354.

Sentenza CGUE 10/08/2017, causa 270/17, *Openbaar Ministerie / Tadas Tupikas*, ECLI:EU:C:2017:628.

Ordinanza Corte di Cassazione Civile 25/09/2018, causa 28438/2014, *Calvanese Arturo Ordine dei Medici Veterinari della Provincia di Benevento*, ECLI:IT:CASS:2018:22630CIV.

Sentenza Corte di Cassazione Penale 07/02/2019, *Bogni Alessandro*, ECLI:IT:CASS:2019:6129PEN.

Ordinanza Corte di Cassazione Civile 24/12/2019, causa 11765/2019, *Rosa Angela / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nola*, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nola, Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Napoli, ECLI:IT:CASS:2019:34440CIV.