



FATTI RI/CONOSCERE!

Accesso allo **STUDIO** e al **LAVORO** in Italia

SOGGETTO PROMOTORE



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

SOGGETTI REALIZZATORI



Report finale a cura di

Manuela Consito, Responsabile scientifico per il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino;

Elena Belliardo, borsista Progetto Fatti Riconoscere, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino;

Vittoria Marchese, borsista Progetto Fatti Riconoscere, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino.

SOGGETTO PROMOTORE



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

SOGGETTI REALIZZATORI



Sommario

1. Introduzione.....	4
2. La libera circolazione dei lavoratori.....	4
2.1 La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.....	6
2.3 Il principio del trattamento nazionale del lavoratore.....	7
3. Quadro normativo Europeo sul riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali: la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali tra liberalizzazione e trasparenza.	8
4. Analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.....	12
5. Riconoscimento professionale.....	12
5.1 Un inquadramento.	13
5.2 Il giudizio di equipollenza delle qualifiche professionali: il contesto europeo.....	13
6. Riconoscimento automatico delle qualifiche professionali: le professioni sanitarie e la professione di architetto.	21
7. Il riconoscimento parziale delle professioni sanitarie e della professione di architetto e le misure compensative.....	26
8. L'accesso al pubblico impiego.....	27
9. Il diritto all'istruzione.....	32
<i>Crediti</i>	37

1. Introduzione.

Il presente report analizza centotrenta sentenze pronunciate negli ultimi cinquant'anni dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali negli stati membri dell'Unione Europea.

A livello di diritto europeo, la frammentazione della normativa in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali costituisce il principale fattore di complessità a fronte del tentativo di offrire una ricostruzione sistematica della disciplina.

A livello nazionale, si denota la pluralità di interventi legislativi in materia di riconoscimento dei titoli di studio per la prosecuzione del percorso scolastico e formativo in uno con procedimenti amministrativi e prassi molto differenti, attesa la competenza degli Stati membri in materia.

In tale contesto con il presente lavoro si è voluto analizzare le principali questioni poste dall'applicazione della disciplina di riferimento, attraverso una ricostruzione delle controversie che sono state sottoposte nel corso del tempo all'attenzione della Corte di Giustizia UE.

È emersa la possibilità di individuazione dei principi giuridici che costituiscono un importante riferimento per la comprensione e l'interpretazione delle disposizioni normative in materia, in particolare degli atti statali di recepimento delle direttive europee adottate in materia.

Il presente report dopo un breve inquadramento normativo si concentrerà sulla disamina delle sentenze così individuate.

In calce al report sarà inoltre possibile visionare una tabella sinottica che per ciascuna sentenza analizzata prevede l'individuazione dei riferimenti normativi, del fatto all'origine della controversia, delle argomentazioni giuridiche e dei principi individuati.

2. La libera circolazione dei lavoratori

Atteso, come noto, l'affermarsi del principio di libera circolazione delle persone sin dalla costituzione della Comunità Economica Europea nel 1957 nel quadro della più ampia creazione di un mercato comune basato sulla libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone si ricorda come la libertà di circolazione, tuttavia, spettasse non al cittadino in quanto tale, ma solo ai lavoratori, subordinati o autonomi, ai prestatori di servizi e ai loro familiari.

Il principio di uguaglianza tra i lavoratori all'interno della Comunità Economica Europea, sebbene implicitamente riconosciuto in una pluralità di sentenze della Corte di Giustizia a

partire dagli anni settanta del secolo scorso, è stato riconosciuto esplicitamente a livello giurisprudenziale con la sentenza della CGCE del 2 luglio 1998, relativamente alle cause riunite C-225/95, 226/95 e C-227/95, che ha riconosciuto, in uno con la libertà di circolazione dei lavoratori nel territorio europeo, la possibilità di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali conseguite in altri ordinamenti giuridici di Stati membri della Comunità europea al fine di poter svolgere un'attività professionale in un altro Stato membro¹. La libertà di circolazione dei lavoratori all'interno del territorio europeo determinava conseguentemente l'esigenza di prevedere dei procedimenti amministrativi attraverso cui potessero essere riconosciuti in uno Stato europeo diverso da quello di formazione i titoli di studio e le qualifiche professionali ottenute da un lavoratore in un altro Stato europeo.

Dapprima con la sentenza della CGCE del 3 dicembre 1974, C-33/74 e successivamente con la pronuncia CGCE 30 novembre 1995, causa C-55/94, i giudici hanno disposto che il cittadino di qualsiasi Stato membro ha il diritto di stabilirsi nel territorio di un altro Stato e di esercitare attività lavorative senza dover ottenere alcun provvedimento di riconoscimento del proprio titolo, laddove l'accesso a tale attività lavorativa non sia sottoposto ad alcuna disciplina specifica nello Stato ospitante. Diversamente, se l'accesso o l'esercizio di un'attività specifica è subordinato, nello Stato membro ospitante, a determinate condizioni, il cittadino di un altro Stato membro che intenda esercitare tale attività deve soddisfarle. A tal fine, gli Stati membri devono prevedere un sistema volto al riconoscimento dell'equivalenza dei diplomi e, se del caso, procedere a un raffronto tra le cognizioni e le qualifiche richieste dalle proprie norme nazionali e quelle dell'interessato.

La pronuncia precisa inoltre che eventuali provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà di circolazione 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 questo obiettivo².

¹ In questa sentenza, la Corte evidenzia inoltre come la Direttiva 89/48 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore si applicasse unicamente ai cittadini di uno Stato membro che intendevano esercitare, come lavoratori autonomi o subordinati, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso dal loro Stato d'origine. Un cittadino di uno Stato membro che abbia conseguito una qualifica professionale ed eserciti la propria attività lavorativa all'interno dello stesso stato in cui abbia ottenuto la qualifica professionale non può far valere i diritti conferiti dalla direttiva.

² Tale principio viene disposto anche nella Sentenza della Corte del 26 febbraio 1989, C-198/89, in cui i giudici dispongono che la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire

2.1 La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi

La libertà di circolazione implicava il riconoscimento della libertà di stabilimento, che divenne oggetto di alcune pronunce giurisprudenziali relativamente al carattere di continuità dell'attività lavorativa.

La libertà di stabilimento prevede il diritto dei lavoratori autonomi e dei professionisti che operavano legalmente in uno stato membro di stabilirsi in un altro stato membro purché contribuiscano alla vita economica e lavorativa di quel particolare ordinamento³. Come evidenziato nella sentenza della Corte (sesta sezione) del 27 settembre 1989, C-130/88, il riconoscimento della libertà di stabilimento è subordinato alla condizione che l'esercizio dell'attività lavorativa sia reale ed effettivo e si svolga per un determinato numero di anni consecutivi senza interruzioni, salvo quelle derivanti dagli avvenimenti correnti della vita.

Qualora non sia possibile riconoscere ad un professionista la libertà di stabilimento in ragione della mancanza del carattere di continuità della prestazione professionale, è in ogni caso riconosciuta a quest'ultimo la libertà di prestazione dei servizi, prevista all'art. 56 del TFUE. La libertà di prestazione dei servizi prevede lo svolgimento di un'attività lavorativa temporaneamente o occasionalmente in un ordinamento giuridico diverso da quello di stabilimento del professionista.

In tema di libera prestazione dei servizi, non sono mai state previste norme giuridiche per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali. Parimenti, non sono state individuate questioni problematiche sottoposte all'attenzione della Corte di Giustizia poiché in tale ipotesi il carattere della temporaneità giustifica l'assenza di riconoscimento della qualifica professionale nello stato diverso da quello di origine del titolo. In tale ipotesi, per l'esercizio della professione, è sufficiente richiedere l'iscrizione temporanea nell'albo dei professionisti detenuto presso il paese membro ospitante al fine di assicurare il rispetto delle regole professionali concernenti l'organizzazione, la deontologia, il controllo e la responsabilità. Allo Stato ospite è riconosciuto un potere di verifica relativo ai requisiti del prestatore (ad esempio, la verifica che la professione svolta nei due Stati sia la medesima), la tipologia di professione

limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessari al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguiti.

³ Art. 49 TFUE

(ad esempio, in materia di pubblica sicurezza e sanità pubblica, per le quali non vi è un riconoscimento automatico del diploma, occorrerà verificare quali siano le qualifiche professionali per le quali il prestatore abbia ottenuto il titolo di studio), i caratteri della professione (temporaneità e occasionalità).

2.3 Il principio del trattamento nazionale del lavoratore

In origine, i lavoratori che intendevano stabilirsi in un altro stato membro della Comunità Economica Europea potevano esercitare la professione regolamentata⁴ per la quale avevano ottenuto l'abilitazione o la qualifica professionale in virtù del principio del c.d. trattamento nazionale⁵. Secondo tale principio, per poter esercitare una professione regolamentata, ogni professionista stabilito in un altro stato membro doveva possedere le stesse qualifiche professionali di colui che si era formato nel paese ospitante. Questo principio generava una grave forma di discriminazione poiché richiedeva al professionista già formatosi in un altro stato di ripetere il proprio percorso di formazione nel paese in cui intendeva stabilirsi. Le problematiche intrinseche in questo meccanismo erano già note al momento della redazione del Trattato di Roma poiché si menzionò, all'art. 57, la necessità di introdurre delle direttive volte al reciproco riconoscimento dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli. Parallelamente, introducendo per la prima volta a livello europeo la distinzione tra professioni medico-sanitarie ed altre professioni, emerse la necessità del coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri. In questo contesto, iniziarono a susseguirsi una pluralità di direttive in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e a sorgere le prime controversie legate al riconoscimento dei diplomi e dei titoli di studio e di formazione.

⁴ Nel trattare il tema del riconoscimento delle qualifiche professionali, è necessario preliminarmente distinguere tra professioni "regolamentate" e "non regolamentate". La direttiva 2005/36/CE definisce le prime come le professioni il cui diritto di esercitare o il cui accesso sono condizionati al possesso di una specifica qualifica professionale, che può essere un attestato di competenza, un titolo formativo oppure una determinata esperienza professionale. Alcuni esempi di professioni regolamentate sono le professioni mediche, quella di ingegnere, architetto, avvocato, geometra, veterinario ecc... Le professioni non regolamentate, al contrario, non richiedono che l'accesso sia subordinato al superamento di un esame abilitativo o all'ottenimento di una qualifica. Ciò significa che per quanto riguarda le professioni non regolamentate, il riconoscimento del titolo conseguito in uno Stato membro diverso da quello di origine, è rimesso ad una valutazione operata discrezionalmente dal datore di lavoro. Alcuni esempi di professioni non regolamentate sono il traduttore, il musicista, l'allenatore di calcio ecc...

⁵ M. CONSITO, *L'immigrazione intellettuale. Verso un mercato unico dei servizi professionali*, Napoli, 2012, p. 98.

3. Quadro normativo Europeo sul riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali: la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali tra liberalizzazione e trasparenza.

A partire dalla prima metà degli anni '70 del secolo scorso, si sono susseguite in materia di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali numerose direttive, quali:

- Direttiva 75/362/CEE relativa al 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 circolazione;
- Direttiva 75/363/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di medico;
- 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;
- Direttiva 78/686 CEE concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista;
- Direttiva 78/687/CEE che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative concernenti le attività di dentista;
- Direttiva 85/384 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi;
- Direttiva 85/432/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico;
- 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;
- Direttiva 92/51 CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale;

- Direttiva 93/16/CEE intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli;
- 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.

Nonostante l'adozione di una pluralità di direttive e l'introduzione del principio del mutuo riconoscimento dei percorsi di studio in attuazione del criterio dell'equivalenza⁶, il sistema risultava particolarmente complicato in ragione dell'eccessiva frammentazione della normativa e dell'assenza di un coordinamento dei procedimenti amministrativi.

Un contributo decisivo verso l'armonizzazione della disciplina è stato fornito dalla Corte di Giustizia, la quale, in più occasioni, ha evidenziato come l'assenza di omogeneità a livello di requisiti richiesti per accedere ad una professione regolamentata negli stati membri fosse un grave limite alla libera circolazione dei lavoratori. I giudici auspicavano inoltre l'adozione di interventi normativi specifici che prevedessero procedimenti di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali e, conseguentemente, favorissero la circolazione dei professionisti entro i confini dell'Unione. In questa prospettiva, gli Stati membri avrebbero dovuto definire le conoscenze e le qualifiche necessarie all'esercizio delle professioni regolamentate e richiedere la presentazione di diplomi che attestassero il possesso delle conoscenze e delle qualifiche necessarie per lo svolgimento dell'attività professionale⁷.

In recepimento delle criticità sollevate da parte della Corte di Giustizia, è stata adottata la direttiva 2005/36/CE, la quale mirando ad una razionalizzazione e semplificazione della normativa in materia sostituendosi alla normativa preesistente, recependo le direttive settoriali e rielaborando quelle relative al sistema generale di riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali.

La direttiva 2005/36/CE si applica a tutti i cittadini dell'Unione Europea, lavoratori autonomi e subordinati, che vogliono esercitare l'attività per la quale hanno ottenuto una qualifica

⁶ Tale principio è stato introdotto dalla 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 e dalla direttiva 92/51 CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale.

⁷ Si veda sentenza 7 maggio 1991, in causa C-340/89; sentenza 7 maggio 1992, in causa C-104/91; sentenza 22 marzo 1994, in causa C-375/92.

professionale in uno stato membro diverso da quello cui hanno ottenuto la qualifica professionale. La direttiva si applica inoltre a tutti i cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo che hanno ottenuto una qualifica professionale in uno stato membro dell'Unione Europea. In tal modo, si è introdotto il principio della "nazionalità" della qualifica professionale che determina il diritto per tutti che abbiamo ottenuto un titolo in uno stato membro dell'Unione Europea di avvalersi delle disposizioni contenute nella direttiva per il riconoscimento del proprio diploma.

La direttiva introduceva il principio del riconoscimento automatico per alcune qualifiche professionali in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione. In tal modo, si è determinata la possibilità di riconoscere la qualifica professionale esclusivamente sulla base di un procedimento amministrativo cartolare senza l'esercizio di alcun potere discrezionale da parte delle pubbliche amministrazioni in merito al contenuto della formazione ottenuta da parte del professionista nello stato di formazione.

Per la prima volta, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, è stata prevista a livello normativo una differenza tra libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento. Come precedentemente evidenziato, in caso di libera prestazione di servizi, la direttiva dispone che non è necessario ottenere il riconoscimento della qualifica professionale in ragione del carattere di occasionalità con cui viene svolta la propria attività professionale. In tale ipotesi, in attuazione del principio del paese di origine, il professionista ha la possibilità di esercitare l'attività professionale in un altro stato membro con il proprio titolo professionale senza richiedere il riconoscimento della qualifica. Al contrario, coloro che intendono esercitare stabilmente la loro attività professionale in un altro stato membro⁸ possono avvalersi del meccanismo del riconoscimento automatico delle qualifiche professionali con riferimento a quelle professioni già oggetto di armonizzazione. Secondo tale principio, anche conosciuto come principio del mutuo riconoscimento sulla base del criterio dell'equivalenza delle

⁸ Occorre evidenziare che, sebbene la distinzione tra occasionalità e stabilità siano ben chiare a livello di disposizione normativa, a livello di applicazione pratica si lascia ampio margine alla discrezionalità amministrativa disponendo che il carattere di temporaneità deve essere valutato caso per caso. Tale aspetto emerge chiaramente nelle seguenti cause: Causa C-171/02. - Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 aprile 2004. Commissione delle Comunità europee contro Repubblica portoghese. Causa C-55/94 - Sentenza della Corte del 30 novembre 1995. Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. Causa C-145/99 - Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 7 marzo 2002. Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana. Causa C-205/84 - Sentenza della Corte del 4 dicembre 1986. Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania. Si segnala, inoltre, che la proposta originaria della direttiva prevedeva che, dopo 16 settimane di soggiorno in un altro stato, il soggiorno da occasionale diventava stabile.

qualifiche, lo stato ospitante può prevedere delle misure compensative quali test attitudinali o tirocini di adattamento qualora la durata e le materie oggetto del percorso formativo fossero parzialmente diverse nel paese ospitante.

Sebbene la direttiva del 2005 sia stata introdotta per agevolare la circolazione dei professionisti, non si sono registrati particolari aumenti nel tasso di mobilità dei professionisti qualificati⁹.

Per tale ragione, il legislatore europeo ha adottato la direttiva 2013/55/UE, che modifica la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno. La direttiva 2013/55/UE rappresenta un correttivo rispetto alla direttiva 2005/36/UE che continua ad essere valida ed efficace.

La direttiva del 2013, oltre ai destinatari individuati dalla direttiva del 2005, si applica anche a tutti i cittadini dell'Unione Europea che hanno effettuato un tirocinio professionale al di fuori dello stato membro d'origine.

La direttiva, in attuazione del principio di semplificazione amministrativa, prevede una diminuzione degli oneri amministrativi per il richiedente ed introduce procedure di riconoscimento più rapida ed efficace. Parallelamente, la direttiva ambisce a promuovere la cooperazione tra gli stati membri incoraggiando l'utilizzo di strumenti telematici per facilitare lo scambio di informazioni e di dati. Tra le principali novità introdotte si menziona:

- la tessera professionale europea ossia un certificato elettronico contenente tutte le informazioni necessarie per accertare il diritto del titolare all'esercizio di una professione in un altro stato membro dell'Unione Europea;
- l'accesso parziale all'esercizio di una determinata professione avente un campo di applicazione più esteso nel paese ospitante rispetto al paese di origine. La direttiva prevede che il professionista richiedente possa esercitare in un altro Stato membro l'attività professionale solo nel settore in cui ha ottenuto la qualifica professionale senza dover necessariamente svolgere tirocini, prove attitudinali o altre misure compensative. Affinchè tale regime possa trovare applicazione, la direttiva prevede che il professionista sia pienamente qualificato ad esercitare in un altro stato membro quella

⁹ Come evidenziato dall'indagine dell'eurobarometro, nel 2010 solamente il 28% dei cittadini dell'Unione Europea era intenzionato a valutare la possibilità di trasferirsi all'estero per svolgere la propria professione

particolare professione. In secondo luogo, è necessario che vi siano differenze rilevanti tra l'attività professionale esercitata nel proprio paese d'origine e quella che si intende svolgere nel paese ospitante tali da rendere ingiustificata l'applicazione di una misura compensativa. Da ultimo, è necessario che la professione che si intende svolgere non rientri tra nessuna delle altre professioni regolamentate.

4. Analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

L'analisi e sistematizzazione condotte sulla base delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tema di riconoscimento hanno suggerito la suddivisione di queste ultime in quattro macro temi: quello del riconoscimento professionale - la cui casistica verte principalmente sul riconoscimento delle qualifiche professionali di avvocato ed ingegnere -, quello del riconoscimento automatico delle qualifiche professionali - che consta principalmente di professioni facenti capo all'area medica e a quella degli architetti -, quello della cittadinanza e dell'accesso al pubblico impiego e infine quello dell'accesso ai percorsi di istruzione universitaria e di terzo livello.

5. Riconoscimento professionale.

La direttiva 2005/36/CE sancisce due principali meccanismi di riconoscimento delle qualifiche professionali. Il primo sistema, che verrà trattato di seguito, si basa sul principio del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali e si applica alle professioni per cui non è stato previsto a livello europeo un regime di riconoscimento automatico e, dunque, non sussiste un determinato grado di armonizzazione in termini di requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività professionale.

Il secondo sistema, che verrà trattato nel prossimo paragrafo, opera nel caso di specifiche professioni, le cui condizioni di formazione sono ad un certo livello armonizzate in ambito europeo. Tra queste professioni rientrano quelle professioni di medico, dentista, infermiere, veterinario, farmacista, ostetrica e architetto.

5.1 Un inquadramento.

Con l'espressione riconoscimento professionale, si rinvia alla possibilità di ottenere in un determinato stato il riconoscimento di un titolo conseguito all'estero al fine di poter svolgere quella particolare professione regolamentata per la quale si abbia ottenuto la qualifica¹⁰.

In tema di riconoscimento professionale, assume un ruolo determinante il luogo di conseguimento della qualifica o del diploma in quanto esistono dei procedimenti di riconoscimento differenti a seconda del luogo in cui il titolo di studio sia stato ottenuto.

Come evidenziato nella prima relazione giuridica relativa al progetto "Fatti Ri-conoscere! Accesso allo studio e al lavoro in Italia", sono previste procedure semplificate per il riconoscimento se la qualifica professionale sia stata ottenuta in uno stato membro dell'Unione Europea. Al contrario, qualora la qualifica sia stata ottenuta al di fuori dell'Unione Europea il procedimento di riconoscimento sarà più articolato in ragione dell'assenza di alcuna forma di armonizzazione relativamente al percorso di formazione. Qualora l'interessato abbia conseguito la qualifica in uno stato al di fuori dei confini dell'Unione Europea, sia nell'ipotesi in cui si voglia svolgere temporaneamente ovvero stabilmente l'attività professionale, è necessario procedere al riconoscimento della qualifica professionale secondo quanto stabilito dalla normativa dello Stato in cui soggiorna.

5.2 Il giudizio di equipollenza delle qualifiche professionali: il contesto europeo.

Sin dalle origini della Comunità Economica Europea il principio del riconoscimento reciproco dei titoli di studio e delle qualifiche professionali tra gli Stati membri si è imposto come strumento essenziale per la creazione del mercato unico¹¹. Attraverso il mutuo riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali, il legislatore europeo ha introdotto il principio della reciproca fiducia nell'equivalenza dei percorsi di studio incoraggiando una migrazione del sapere volta ad armonizzare i diversi ambiti professionali.

¹⁰ Come evidenziato nella sezione precedente in tema di professioni non regolamentate, poiché non si è imposto a livello giuridico il dovere di possedere titoli di studio o qualifiche professionali specifiche per l'esercizio della relativa attività professionale, il riconoscimento del titolo conseguito all'estero è rimesso ad una valutazione discrezionale del datore di lavoro.

¹¹ Il riconoscimento reciproco dei titoli di studio è un istituto centrale per la garanzia della mobilità degli individui a fini educativi e professionali. Una diversità troppo accentuata delle discipline ostacola la piena operatività del sistema. In questo senso, si rinvia a D. FISICHELLA, *Il principio del mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1999, 53 e ss.

Tale principio risulta espressamente riconosciuto dall'art. 13 della direttiva 2013/55/UE, il quale occupandosi delle condizioni di riconoscimento dei titoli di studio, dispone che se in uno Stato membro l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro permetterà l'accesso alla professione e ne consentirà l'esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio.

A livello giurisprudenziale, la sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 ottobre 1998, C-193/97 e C-194/97, la sentenza (Quarta Sezione) del 14 luglio 2005, C-141/04, la sentenza (Terza Sezione) del 10 dicembre 2009, C-345/08 e la sentenza dell'8 luglio 1999, C-234/97 hanno stabilito che lo Stato membro ospitante concede l'autorizzazione a esercitare un'attività professionale su richiesta dell'interessato se l'attività il cui esercizio è attestato dalla competente autorità dello Stato membro di provenienza corrisponde nei punti essenziali all'attività professionale previamente comunicata dallo Stato ospitante e se sono soddisfatte le altre condizioni eventualmente previste dalla normativa vigente in quest'ultimo Stato.

Lo Stato membro ospitante è vincolato dalle dichiarazioni contenute nell'attestato rilasciato dallo Stato membro di provenienza nonché, ove occorra, da qualsiasi ulteriore informazione richiesta.

Nell'ipotesi in cui il richiedente voglia esercitare nello Stato ospite una professione regolamentata, la quale, tuttavia, non sia regolamentata nel Paese di provenienza, dovrà dimostrare di essere in possesso di uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione rilasciati da un altro Stato membro che non regola tale professione e dovrà provare di aver esercitato a tempo pieno tale professione per un anno, o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale, in un altro Stato membro che non regola detta professione¹².

In tema di attestati di competenza e titoli di formazione, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha sancito il principio secondo cui le amministrazioni devono prendere in considerazione l'insieme dei diplomi, certificati e altri titoli nonché l'esperienza professionale

¹² Tuttavia, l'anno di esperienza professionale di cui al primo comma non può essere richiesto se i titoli di formazione posseduti dal richiedente sanciscono una formazione e un'istruzione regolamentata.

pertinente dell'interessato, effettuando un confronto tra le qualifiche professionali attestate da questi ultimi e quelle richieste da detta normativa e verificando mediante un'indagine empirica che vi sia la corrispondenza richiesta.

Numerose sentenze sono state pronunciate dalla Corte di Giustizia con riferimento a questi profili. Nel riquadro, sono riportati le principali questioni individuate a seguito dell'analisi giurisprudenziale:

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 3 marzo 2022 causa C-634/20.

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) dell'8 luglio 2021 causa C-166/20.

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 22 gennaio 2002 causa C-31/00.

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) dell'8 maggio 2008 causa C-39/07.

Lo scopo essenziale del riconoscimento reciproco consiste nel consentire al titolare di una qualifica professionale che gli apre l'accesso ad una professione regolamentata nel suo Stato membro d'origine di accedere, nello Stato membro ospitante, alla stessa professione per la quale egli è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla sul suo territorio alle stesse condizioni che valgono per i suoi cittadini.

Sentenza della Corte del 9 febbraio 1994, C-319/92.

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 14 settembre 2000, C-238/98.

Ai sensi dell'art. 52 del Trattato, quando un cittadino comunitario presenta un'istanza di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso, secondo la normativa nazionale, è subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, o anche a periodi di tirocinio, le competenti autorità dello Stato membro interessato sono tenute a valutare in quale misura le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma conseguito dall'interessato nel suo paese d'origine corrispondano a quelle richieste nella normativa dello Stato ospitante.

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 7 maggio 1992, C-104/91.

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 13 novembre 2003, C-313/01 (caso specifico dei praticanti avvocato).

In mancanza di armonizzazione delle condizioni di accesso ad una professione, gli Stati membri possono definire le conoscenze e le qualifiche necessarie all'esercizio di tale professione e richiedere la presentazione di un diploma che attesti il possesso di queste conoscenze e di queste qualifiche.

Spetta allo Stato membro al quale è stata presentata la domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso è, secondo la normativa nazionale, subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro, procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali.

Nel contesto del suddetto esame, uno Stato membro può prendere in considerazione le differenze obiettive relative tanto al contesto giuridico della professione considerata nello Stato membro di provenienza quanto al suo campo di attività.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 aprile 2011 causa C-424/09.

Ai fini del riconoscimento della qualifica professionale, l'esperienza professionale deve soddisfare le tre condizioni seguenti:

- l'esperienza addotta deve consistere in un lavoro a tempo pieno per almeno due anni nel corso dei dieci anni precedenti;
- tale lavoro deve essere consistito nell'esercizio costante e regolare di un insieme di attività professionali che caratterizzano la professione interessata nello Stato membro di origine, senza che sia necessario che tale lavoro abbia coperto la totalità di tali attività;
- la professione, come normalmente esercitata nello Stato membro di origine, deve essere equivalente, per quanto riguarda le attività in cui essa si estrinseca, a quella per il cui esercizio è stata richiesta un'autorizzazione nello Stato membro ospitante.

Sentenza della Corte del 7 maggio 1991, C-340/89.

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 1 febbraio 1996, C-164/94.

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 22 dicembre 2010, C-118/09.

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 dicembre 2020, C-218/19.

Le autorità nazionali di uno Stato membro, cui è stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio della professione di avvocato da parte di un cittadino comunitario già ammesso ad esercitare detta professione nel suo paese d'origine e che svolge l'attività di consulente legale in detto Stato membro, sono tenute a valutare in quale misura le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma conseguito dall'interessato nel suo paese d'origine corrispondano a quelle richieste nella normativa dello Stato ospitante; qualora vi sia una corrispondenza solo parziale tra tali diplomi, le autorità nazionali di cui trattasi sono legittimate ad esigere che l'interessato dimostri di aver conseguito le conoscenze e le qualifiche mancanti.

Lo Stato membro deve prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali.

Principio contrario rispetto al precedente, è espresso dalla **Sentenza del 19 settembre 2006 resa nella causa C-506/04**, in cui si dispone che l'avvocato che intende esercitare in uno Stato membro diverso da quello nel quale ha acquisito la sua qualifica professionale deve iscriversi presso l'autorità competente di detto Stato membro, la quale è tenuta a procedere all'iscrizione *“su presentazione del documento attestante l'iscrizione di questi presso la corrispondente autorità competente dello Stato membro di origine”*.

La presentazione all'autorità competente dello Stato membro ospitante di un certificato di iscrizione presso l'autorità competente dello Stato membro d'origine risulta l'unico requisito cui deve essere subordinata l'iscrizione dell'interessato nello Stato membro ospitante, che gli consente di esercitare la sua attività in quest'ultimo Stato membro con il suo titolo professionale d'origine. La direttiva 98/5, pertanto, **esclude che l'iscrizione di un avvocato europeo presso l'autorità competente dello Stato membro ospitante possa essere subordinata ad un colloquio inteso a consentire all'autorità medesima di valutare la padronanza, da parte dell'interessato, delle lingue di tale Stato membro**. La rinuncia ad

un sistema di previo controllo delle conoscenze, in particolare linguistiche, dell'avvocato europeo coesiste tuttavia, nella direttiva 98/5, con una serie di norme volte a garantire, ad un livello accettabile nella Comunità, la protezione degli assistiti ed una buona amministrazione della giustizia.

Tra le regole deontologiche applicabili agli avvocati ricorre generalmente, come previsto dal codice di deontologia adottato dal Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE), l'obbligo per i professionisti interessati, corredato di sanzioni disciplinari, di non assumere incarichi in merito ai quali essi siano, o dovrebbero essere, consapevoli della loro incompetenza, ad esempio per una carenza nelle conoscenze linguistiche.

Nel caso in cui la corrispondenza tra la qualifica professionale conseguita all'estero e la corrispondente qualifica che si dovrebbe acquisire nel paese ospitante per svolgere quella determinata professione sia solo parziale, il procedimento amministrativo volto all'ottenimento di un giudizio di equipollenza tra le qualifiche professionali avrà un esito negativo comportando la definizione di misure compensative necessarie per colmare le differenze di formazione e di professionalità. Le misure compensative adottate da parte delle amministrazioni devono rispettare il principio di proporzionalità imponendo soltanto l'acquisizione di quelle competenze di cui sia carente evitando di sottoporlo ad un nuovo percorso di studi ripetitivo delle conoscenze già maturate. Le singole amministrazioni nazionali devono, quindi, porre in essere un raffronto tra le competenze che siano state acquisite al termine del percorso di studi compiuto all'estero e le competenze che sarebbero state acquisite dall'interessato ove tale percorso di studio fosse stato svolto nel paese ospitante.

Nel riquadro, sono riportati i principi rilevanti individuati dall'analisi giurisprudenziale in tema di misure compensative:

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 19 gennaio 2006, C-330/03.

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 aprile 2004, C- 102/02.

Differenze nell'organizzazione o nel contenuto della formazione acquisita nello Stato membro di provenienza rispetto a quella impartita nello Stato membro ospitante non possono bastare a

giustificare il rifiuto di riconoscimento di una qualifica professionale, potendo al più giustificare una richiesta di soddisfacimento di misure di compensazione.

Anche se la normativa europea concepisce una professione regolamentata come un insieme unitario, essa riconosce l'esistenza effettiva di attività professionali distinte e di formazioni corrispondenti, che possono essere considerate separatamente.

Come evidenziato dalla Corte di Giustizia, la normativa vigente non impedisce alle autorità di uno Stato membro di accogliere solo parzialmente una richiesta di accesso ad una professione regolamentata, limitando la portata dell'autorizzazione alle sole attività alle quali il diploma in questione dà accesso nello Stato membro in cui è stato conseguito.

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 marzo 2005, C-109/04.

Se un tirocinio nell'ambito di una formazione professionale si svolge secondo le modalità di un'attività retribuita reale ed effettiva, tale tirocinio può essere considerato come una preparazione pratica collegata all'esercizio vero e proprio dell'attività professionale.

Le misure compensative si distinguono in tirocinio di adattamento e prova attitudinale.

Il tirocinio di adattamento coincide con l'esercizio di una professione regolamentata nello Stato membro ospitante sotto la responsabilità di un professionista qualificato, accompagnato eventualmente da una formazione complementare. Le modalità del tirocinio di adattamento e della sua valutazione nonché lo status di tirocinante migrante sono determinati dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante. Lo status di cui il tirocinante gode nello Stato membro ospitante, soprattutto in materia di diritto di soggiorno nonché di obblighi, diritti e benefici sociali, indennità e retribuzione, è stabilito dalle autorità competenti di detto Stato membro conformemente al diritto comunitario applicabile.

Come evidenziato nella sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 23 novembre 2000, C-421/98, la prova attitudinale è una verifica riguardante le conoscenze, le abilità e le competenze professionali del richiedente, effettuata o riconosciuta dalle autorità competenti dello Stato

membro ospitante allo scopo di valutare l'idoneità del richiedente a esercitare in tale Stato membro una professione regolamentata. Per consentire che la verifica sia effettuata, le autorità competenti predispongono un elenco delle materie che, in base a un confronto tra la formazione e l'istruzione richiesta nello Stato membro ospitante e quella ricevuta dal richiedente, non siano coperte dal diploma o dai titoli di formazione del richiedente. La prova attitudinale deve tener conto del fatto che il richiedente sia un professionista qualificato nello Stato membro d'origine o di provenienza. Essa deve vertere su materie da scegliere tra quelle che figurano nell'elenco e la cui conoscenza è essenziale per poter esercitare la professione in questione nello Stato membro ospitante. Tale prova può altresì comprendere la conoscenza delle regole professionali applicabili alle attività in questione nello Stato membro ospitante. Le modalità dettagliate della prova attitudinale nonché lo status di cui gode, nello Stato membro ospitante, il richiedente che desidera prepararsi alla prova attitudinale in detto Stato membro sono determinate dalle autorità competenti di detto Stato membro.

La normativa europea stabilisce le misure da adottare quando non sussista equivalenza sostanziale tra la formazione conseguita nello Stato membro di origine o di provenienza e quella fornita nello Stato membro ospitante disponendo che quando il titolo di formazione dello Stato membro di origine o di provenienza possa essere confuso nello Stato membro ospitante con un titolo che richieda, in detto Stato, una formazione complementare che il beneficiario della direttiva non ha compiuto, lo Stato membro ospitante può prescrivere che il beneficiario stesso usi il titolo di formazione dello Stato membro di origine o di provenienza in una formula adeguata che gli verrà indicata dallo Stato ospitante medesimo.

NOZIONE DI DIPLOMA

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 29 gennaio 2009, C-311/06.

La definizione della nozione di «diploma» non include il titolo rilasciato da uno Stato membro che non attesti alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fondi né su di un esame né su di un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro. Di conseguenza, le disposizioni della direttiva 89/48 non possono essere invocate, al fine di accedere ad una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante, da parte del titolare di un titolo rilasciato da un'autorità di un altro Stato membro, il quale non abbia svolto alcuna attività formativa

nello Stato membro presso il quale richiede il riconoscimento, non abbia svolto né un esame né un'esperienza professionale nello Stato membro in cui richiede il riconoscimento del titolo.

6. Riconoscimento automatico delle qualifiche professionali: le professioni sanitarie e la professione di architetto.

Il regime di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali opera per le professioni per cui sono state stabilite delle condizioni minime di formazione comuni a tutti gli stati membri dell'Unione Europea in ragione della uniformità delle conoscenze tecniche e scientifiche che devono essere possedute da parte del professionista per lo svolgimento di tali attività indipendentemente dal luogo di esercizio dell'attività professionale.

Come chiaramente disposto nella Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 3 marzo 2022, C-634/20, lo scopo essenziale del riconoscimento automatico consiste nel consentire al titolare di una qualifica professionale che gli apre l'accesso ad una professione regolamentata nel suo Stato membro d'origine di accedere, nello Stato membro ospitante, alla stessa professione per la quale egli è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla sul suo territorio alle stesse condizioni che valgono per i suoi cittadini. Il regime di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali presuppone che il richiedente disponga di una formazione che gli permetta di esercitare tale professione regolamentata nello Stato membro d'origine. E' quindi dovere di ogni stato membro vigilare sulla corretta armonizzazione delle condizioni minime di formazione professionale¹³ attraverso le amministrazioni che vigilano sul corretto svolgimento delle professioni, le quali dovranno verificare che i criteri di formazione stabiliti dalla direttiva 2005/36/CE siano rispettati nei differenti percorsi di accesso alle attività lavorative. Le

¹³ La direttiva 2005/36/CE sancisce specifiche regole valide per ognuna delle professioni che rientrano nel regime del riconoscimento automatico, ma anche disposizioni comuni relative alla formazione. L'Art. 22, par. a) di tale direttiva specifica infatti che "gli Stati membri possono autorizzare una formazione a tempo parziale alle condizioni previste dalle autorità competenti; queste ultime fanno sì che la durata complessiva, il livello e la qualità di siffatta formazione non siano inferiori a quelli della formazione continua a tempo pieno". Come disposto dalla sentenza della Corte (Terza Sezione) del 6 dicembre 2018, C-675/17, il fatto che l'interessato abbia seguito una formazione a tempo parziale [...] o più corsi di laurea contemporaneamente o durante periodi che in parte si sovrappongono è irrilevante al riguardo laddove i requisiti in materia di formazione previsti dalla direttiva in parola sono soddisfatti

amministrazioni devono operare tenendo conto del fatto che i titoli di formazione consentiranno ai loro titolari di circolare e di praticare la professione in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in forza del riconoscimento automatico e incondizionato di detti titoli (cfr. Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 6 dicembre 2018, C-675/17).

Il principio del riconoscimento automatico delle qualifiche professionali non può quindi applicarsi nel caso in cui l'istante non abbia ottenuto un titolo di formazione che lo abiliti, nello Stato membro d'origine, all'esercizio della professione regolamentata per la quale richiede il riconoscimento (cfr. Sentenza della Corte (Sesta Sezione) dell'8 luglio 2021, C-166/20).

Tale principio, sancito dall'art. 21 della direttiva 2005/36/CE, trova invece applicazione nei confronti di tutti coloro che siano in possesso del titolo di formazione di medico, dentista, infermiere, veterinario, farmacista, ostetrica e architetto e che tale titolo sia stato ottenuto in uno stato membro dell'Unione Europea.

In ipotesi di riconoscimento automatico, il procedimento amministrativo volto al riconoscimento della qualifica professionale si avvia ad istanza di parte. Per tale motivo, il titolare di un'abilitazione professionale all'esercizio di una delle professioni che prevedono il regime di riconoscimento automatico deve presentare la propria domanda alle autorità competenti dello Stato membro in cui intende esercitare la professione.

La direttiva 2005/36/CE¹⁴ individua quali amministrazioni competenti al riconoscimento della qualifica professionale *“qualsiasi autorità o organismo abilitato da uno Stato membro in particolare a rilasciare o a ricevere titoli di formazione e altri documenti o informazioni, nonché a ricevere le domande e ad adottare le decisioni di cui alla presente direttiva”*.

Le autorità competenti dello Stato membro ospitante, nell'esaminare la domanda di riconoscimento, sono tenute ad effettuare un raffronto tra la formazione necessaria al fine di accedere alla professione desiderata in tale Stato membro e quella realmente conseguita dal richiedente.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea precisa che, nell'effettuare tale raffronto, l'autorità competente deve fare riferimento all'insieme di diplomi, certificati, titoli ed esperienze professionali conseguiti dall'interessato nel settore, indipendentemente dal fatto che questi siano stati conseguiti in uno Stato membro oppure in un Paese terzo (cfr. Sentenza della Corte del 9 febbraio 1994, C-319/92, Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 14 settembre 2000,

¹⁴ Art. 3, n. 2, lett. d)

C-238/98, Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 16 maggio 2002, C-232/99, Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 22 gennaio 2002, C-31/00, Sentenza della Corte (Seconda Sezione) dell'8 maggio 2008, C-39/07, Sentenza della Corte (Sesta Sezione) dell'8 luglio 2021, C-166/20).

Quest'ultimo profilo è stato oggetto di una pluralità di pronunce da parte della Corte di Giustizia in quanto, molto spesso, gli stati membri hanno adottato soluzioni discriminatorie e lesive del principio di uguaglianza valutando di volta in volta solo taluni dei diplomi e dei certificati e attribuendo un peso variabile all'esperienza lavorativa pregressa. Ciò in ragione di un eccessivo onere organizzativo per la pubblica amministrazione che, sebbene in questi casi debba solamente verificare l'effettivo possesso del titolo e l'istituzione che lo abbia rilasciato, senza ingerirsi in una valutazione relativa al merito del percorso di studio e di formazione seguito, deve avviare delle indagini e attivare delle relazioni con le corrispondenti autorità straniere. L'assenza di professionalità adeguate allo svolgimento di tali attività, il carico di lavoro che i funzionari sono tenuti a svolgere, oltre alla mancanza di forme di cooperazione tra le differenti amministrazioni statali hanno portato a valutazioni difformi dei medesimi titoli di studio ed esperienze professionali, con la conseguente violazione del principio di uguaglianza a livello statale ed europeo.

Il regime del riconoscimento automatico prevede che una volta accertato il possesso del titolo ottenuto in uno Stato membro, l'autorità competente dello Stato membro ospitante non solo non possa contestare il livello attestato dall'autorità competente dello Stato in cui il titolo e l'abilitazione sono stati conseguiti¹⁵, ma non abbia nemmeno la facoltà di richiedere che vengano forniti specifici ed ulteriori documenti relativi alla formazione acquisita in tale Stato membro¹⁶. Tale principio è stato recentemente confermato dalla sentenza della corte (Terza Sezione) del 6 dicembre 2018, C-675/17 dove, in materia di riconoscimento della qualifica di medico di base e di dentista, si è disposto che il riconoscimento dei titoli di formazione è

¹⁵ Direttiva 2005/36/CE, Art. 13, come modificato dall'Art. 13, par. 3 della direttiva 2013/55/UE, “ Lo Stato membro ospitante accetta il livello attestato ai sensi dell'articolo 11 dallo Stato membro di origine nonché il certificato mediante il quale lo Stato membro di origine attesta che la formazione e l'istruzione regolamentata o la formazione professionale con una struttura particolare di cui all'articolo 11, lettera c), punto ii), è di livello equivalente a quello previsto all'articolo 11, lettera c), punto i)”.

¹⁶ Atto del Governo 239, *Riconoscimento delle qualifiche professionali e sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI")*, Dicembre 2015, p. 64.

automatico e incondizionato obbligando gli Stati membri a riconoscere l'equipollenza dei titoli di formazione, senza facoltà di esigere dagli interessati il rispetto di condizioni ulteriori rispetto a quelle stabilite da detta direttiva. Tale riconoscimento si basa sulla reciproca fiducia degli Stati membri nel sistema di formazione straniero¹⁷.

Nel caso in cui la qualifica professionale di medico, dentista, infermiere, veterinario, farmacista, ostetrica o architetto venga conseguita parzialmente o interamente in un Paese terzo, né la direttiva 2005/36/CE - e quelle che da essa sono state abrogate -, né la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea impediscono il riconoscimento della qualifica professionale in uno Stato membro. È necessario però che la formazione conseguita rispetti i requisiti minimi di formazione richiesti per il riconoscimento delle stesse professioni negli Stati membri dell'Unione Europea¹⁸.

In particolare, se la qualifica è stata conseguita solo parzialmente in un paese terzo spetterà alle istituzioni universitarie ovvero alle amministrazioni che vigilano sulla professione verificare il contenuto della formazione compiuta all'estero. Nel caso in cui la qualifica sia stata ottenuta interamente in un paese terzo rispetto all'Unione Europea, il procedimento amministrativo per il riconoscimento della qualifica professionale non seguirà le regole del riconoscimento automatico, ma dovrà articolarsi secondo le modalità stabilite per il riconoscimento formale delle qualifiche professionali.

Tali principi sono espressi chiaramente nella sentenza della corte (Quinta Sezione) del 19 giugno 2003, C-110/01 in cui si dispone che non è necessario che la formazione per l'accesso ad una professione dell'area sanitaria sia impartita esclusivamente o in una proporzione maggioritaria presso un'università di uno Stato membro, in quanto le direttive in materia non si oppongono a che una parte della formazione medica che porta l'ottenimento di un diploma, certificato o altro titolo di medico sia stata ricevuta al di fuori della Comunità.

¹⁷ Il medesimo principio è stato anche espresso nella Sentenza della Corte (Nona Sezione) del 30 aprile 2014, C-365/13, dove si è stabilito che il sistema di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali previsto, per quanto riguarda la professione d'architetto non lascia alcun margine discrezionale agli Stati membri. Gli articoli 21 e 49 della direttiva 2005/36 impediscono ad uno Stato membro ospitante di richiedere al titolare di una qualifica professionale ottenuta nello Stato membro d'origine e prevista agli allegati V, punto 5.7.1, o VI, di tale direttiva, di effettuare un tirocinio o dimostrare che possiede un'esperienza professionale equivalente per essere autorizzato a esercitare la professione d'architetto.

¹⁸ Direttiva 2005/36/CE, Considerando 10, Art. 2, par. 2.

La formazione medica può essere costituita, anche prevalentemente, da una formazione ricevuta in un paese terzo, a condizione che la competente autorità dello Stato membro che emette il diploma sia in grado di convalidare tale formazione e di considerare, per tale motivo, che essa contribuisce validamente a soddisfare i criteri di formazione dei medici stabiliti da detta direttiva.

Se il diploma di cui trattasi non corrisponde alle denominazioni figuranti, per lo stato membro d'origine, lo stato può emettere un certificato in cui si attesta che il diploma di cui trattasi sancisce comunque una formazione conforme a quanto prescritto dalle direttive. Lo stato membro ospitante deve riconoscere tale certificato come prova sufficiente del fatto che il diploma presentatogli è equiparato dallo stato membro di origine a uno di quelli le cui denominazioni figurano.

In tale contesto, il fatto che uno stato membro riconosca il titolo rilasciato da un paese terzo, non obbliga gli altri stati membri a riconoscere tale titolo. L'armonizzazione della normativa relativa alla definizione di standard di formazione può essere infatti stabilita unicamente da convenzioni stipulate tra uno o più Stati membri e uno o più Paesi terzi (cfr. Sentenza della Corte del 9 febbraio 1994, C-154/93).

Da ultimo, occorre segnalare come in tema di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali sono intervenute alcune sentenze attraverso cui si è chiarito che la normativa relative al riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali all'interno dell'Unione Europea non può essere applicate a situazioni definibili "puramente interne". Possono essere definite tali le situazioni in cui un cittadino di uno Stato membro consegue un diploma in un altro Stato membro e richiede di poter esercitare nello Stato membro d'origine la professione connessa a tale diploma, quando nello Stato membro d'origine per tale esercizio è necessaria una formazione superiore, mentre in altri stati dell'Unione Europea tale titolo legittimerebbe l'esercizio dell'attività professionale.

L'apposizione di tale limite consente di impedire che le norme comunitarie in tema di riconoscimento di diplomi e di qualifiche professionali, e in particolare in tema di preparazione professionale, vengano aggirate dai cittadini degli Stati membri al fine di rendere più agevole l'accesso all'esercizio di una determinata professione (cfr. Sentenze della Corte (Prima Sezione) del 3 ottobre 1990, C-54/88, C-91/88 e C-14/89 e Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 3 ottobre 1990, C-61/89).

7. Il riconoscimento parziale delle professioni sanitarie e della professione di architetto e le misure compensative.

Il principio del riconoscimento automatico si applica ai professionisti che intendono esercitare in uno stato membro la medesima professione per cui hanno ottenuto la qualifica in un altro stato membro. Si può tuttavia verificare la situazione in cui nello stato membro ospitante le attività professionali inerenti la professione per la quale si sia ottenuta la qualifica professionale siano molto più consistenti rispetto a quelle che possano essere svolte nello stato membro d'origine con la stessa qualifica.

In questo caso, sia il considerando 7, sia l'art. 4 *septies* della direttiva 2013/55/UE, sia la giurisprudenza europea ammettono la possibilità di un accesso parziale alla professione nello stato membro ospitante.

Come espresso dalla sentenza della corte (Prima Sezione) del 25 febbraio 2021, C-940/19, l'accesso parziale viene accordato dall'autorità competente dello stato membro ospitante in applicazione del principio del riconoscimento automatico purché siano rispettate tre condizioni:

1. Il richiedente deve essere pienamente qualificato per esercitare nello Stato membro d'origine l'attività in questione;
2. le differenze tra le attività che rientrano nell'ambito della professione nello Stato membro ospitante e quelle che rientrano nell'ambito della professione nello Stato membro di provenienza sono tali da non poter definire alcuna misura compensativa che possa colmare le lacune nella formazione del richiedente;
3. l'attività professionale che si svolgerà a seguito del riconoscimento può essere obiettivamente separata da altre attività che rientrano nella professione in questione dello Stato membro ospitante.

L'accesso parziale ad una professione nello stato membro ospitante può essere negato unicamente se ciò è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale (ad esempio, la protezione dei consumatori e la salute pubblica), nel rispetto del principio di proporzionalità (cfr. sentenza della corte (Prima Sezione) del 27 giugno 2013, C-575/11).

Nel caso in cui le differenze tra le attività che rientrano nell'ambito della professione nello stato membro ospitante e quelle che rientrano nell'ambito della professione nello stato membro di provenienza non siano eccessive è possibile definire delle misure compensative per colmare le

differenze di formazione e professionalità (cfr. sentenza della corte (Sesta Sezione) del 3 marzo 2022, C-634/20).

Tali misure compensative dovranno essere imposte solamente a seguito di una valutazione da parte delle amministrazioni dello Stato membro ospitante che vigilano sulla professione, le quali dovranno procedere ad un raffronto tra le competenze acquisite all'estero e quelle necessarie per l'esercizio della professione nello Stato membro ospitante.

Le misure compensative imposte dalle competenti autorità dello Stato membro ospitante devono rispettare il principio di proporzionalità. In particolare, nell'adozione di tali misure, le suddette autorità devono tener conto dell'esperienza professionale dell'istante, imponendogli di acquisire unicamente le competenze di cui sia carente ed evitando di costringerlo a conseguire un titolo di studio *ex novo*. Tali principi sono stati espressi in una pluralità di pronunce della Corte di Giustizia. Tra queste si menzionano le sentenze della quinta sezione del 16 maggio 2002, C-232/99, della seconda sezione dell'8 maggio 2008, C-39/07, della sesta sezione dell'8 luglio 2021, C-166/20 in cui si evidenzia come la formazione complementare può riguardare solo ambiti che, secondo la normativa nazionale dello Stato membro ospitante, non siano già disciplinati dai diplomi, certificati e altri titoli di formazione in possesso del medico migrante. Si richiamano, inoltre, le sentenze della quinta sezione del 16 maggio 2002, C-232/99 e della seconda sezione dell'8 maggio 2008, C-39/07, in cui si evidenzia che non è lecito allo Stato membro ospitante né includere altri ambiti nella formazione complementare che impone al medico migrante né assoggettare quest'ultimo alle medesime condizioni di accesso richieste a un medico che desideri intraprendere per la prima volta una formazione al fine di conseguire un diploma, un certificato o un altro titolo di medico specialista.

8. L'accesso al pubblico impiego.

Il principio della libertà di circolazione dei lavoratori e il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali all'interno dell'Unione Europea sono strettamente legati alla disciplina del pubblico impiego. Questo tema pone numerose problematiche, in particolare rispetto alla nozione di pubblica amministrazione e al requisito della cittadinanza per l'accesso al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Nell'ambito del diritto europeo, la disciplina del pubblico impiego¹⁹ è regolata dall'art. 45 TFUE il quale riserva l'esercizio di determinate attività professionali alle dipendenze della pubblica amministrazione esclusivamente ai cittadini dello stato nei casi in cui le mansioni e funzioni da svolgersi richiedano l'esercizio di poteri pubblici relativi allo stato o ad altre collettività pubbliche in maniera continuativa e prevalente.

Quanto al concetto di pubblica amministrazione, occorre precisare che nel contesto del pubblico impiego la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha adottato un'interpretazione che prescinde dalle definizioni formali presenti nei singoli ordinamenti nazionali, prediligendo un approccio che tiene in considerazione la natura delle attività comprese nello svolgimento di una determinata professione ed evitando così una diseguale applicazione delle norme di diritto europeo²⁰.

Quanto al rapporto tra accesso al pubblico impiego e possesso della cittadinanza dello stato membro, sono intervenute numerose pronunce giurisprudenziali. In tali sentenze, si è evidenziato che taluni impieghi nella pubblica amministrazione presuppongono l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. I giudici hanno inoltre sottolineato come per stabilire se per l'accesso al pubblico impiego sia necessario possedere la cittadinanza dello stato membro, si deve accertare se i posti di cui trattasi siano o no caratteristici dell'attività specifica della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato (cfr. sentenza della corte del 26 maggio 1982, C-149/79; sentenza della corte del 3 luglio 1986, C-66/85; sentenza della corte del 30 settembre 2003, C-405/01; sentenza della corte del 30 settembre 2003, C-47/02; sentenza della corte (Seconda Sezione) del 10 settembre 2014, C-270/13; sentenza della corte del 3 giugno 1986, C-307/84).

Il principio in esame, se interpretato letteralmente, rischierebbe di vanificare il contenuto del principio di libera circolazione dei lavoratori in relazione a qualsiasi pubblico impiego²¹.

¹⁹ In tema di cittadinanza e pubblico concorso, si rinvia a B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Napoli, 2012, 59 e ss., V. MARCENO', *Lo straniero e il pubblico impiego tra "privilegio" del cittadino e dignità del lavoro in Immigrazione e diritti fondamentali*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN. A. ROMEO, M. SAVINO, *Immigrazione e Diritti Fondamentali*, Torino, 2019, 234 e ss.

²⁰ D. PALAZZO, Op. cit..

²¹ D. PALAZZO, *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, Diritto Amministrativo, fasc.4, 1 Dicembre 2017, p. 753.

Per tale ragione e per assicurare il contemperamento dei differenti interessi coinvolti, la Corte di Giustizia, con le sentenze del 30 settembre 2003, C-405/01 e del 10 settembre 2014, C-270/13, ha stabilito che l'esercizio del pubblico impiego può essere svolto solo dai cittadini dello Stato quando comporti l'esercizio di poteri d'imperio in modo abituale dai detti titolari e non rappresentino una parte molto ridotta delle loro attività. La sentenza precisa che la portata di tale deroga deve essere limitata a quanto è strettamente necessario alla salvaguardia dell'interesse generale dello Stato membro, la quale non verrebbe messa in pericolo se i poteri d'imperio fossero esercitati sporadicamente, o addirittura eccezionalmente, da cittadini di altri Stati membri.

Con la sentenza della corte del 24 maggio 2011, C-47/08, si è ulteriormente precisato che per perseguire un obiettivo di interesse generale non è sufficiente, di per sé, a far considerare un'attività lavorativa come partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. È infatti pacifico che le attività svolte nell'ambito di diverse professioni regolamentate comportano di frequente, l'obbligo per le persone che le compiono di perseguire un obiettivo del genere, senza che tali attività rientrino nell'ambito dell'esercizio di tali poteri. A titolo esemplificativo, è possibile menzionare la sentenza del 21 Giugno 1974, C-2/74 in cui si dispone che, nell'ambito della libera professione di avvocato, non si possono considerare come partecipazione diretta ai pubblici poteri 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 costituisce oggetto di un obbligo o di una esclusiva voluti dalla legge.

Parimenti, la corte ha evidenziato che prestazioni professionali che implicano una partecipazione, sia pure obbligatoria, al funzionamento del sistema giudiziario non costituiscono una partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri.

In linea con questa impostazione, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, cercando di riconoscere e assicurare in maniera più ampia possibile l'esercizio della libertà di circolazione e di stabilimento, ha optato per un'interpretazione restrittiva della nozione di pubblici poteri, riservando questa definizione a specifiche circostanze in cui questi vengono esercitati in modo abituale e in cui il rapporto di solidarietà con lo Stato è tale per cui solamente un cittadino è considerato in grado di garantire gli interessi generali del suddetto Stato e delle altre collettività pubbliche.

Nella tabella di seguito, sono descritte alcune sentenze che sono intervenute in materia di pubblico impiego e di possesso della cittadinanza con lo scopo di evidenziare il notevole contenzioso che è emerso con riferimento a questo specifico tema.

Sentenza della Corte (Quinta sezione) del 30 maggio 1989, C-33/88.

I posti di insegnante non implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche e non presuppongono, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza.

Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 31 maggio 2001, C-283/99.

Il presupposto della cittadinanza stabilito dall'art. 134 del testo unico per le attività di vigilanza privata costituisce un ostacolo alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi che non può essere giustificato.

Sentenza della Corte del 30 settembre 2003, C-405/01.

L'art. 39, n. 4, CE deve essere interpretato nel senso che esso autorizza uno Stato membro a riservare ai propri cittadini i posti di capitano e di comandante in seconda delle navi mercantili battenti la sua bandiera solo a condizione che i poteri d'imperio attribuiti ai capitani e ai comandanti in seconda di tali navi vengano effettivamente esercitati in modo abituale e non rappresentino una parte molto ridotta delle loro attività.

Sentenza della Corte del 30 settembre 2003, C-47/02.

L'art. 39, n. 4, CE deve essere interpretato nel senso che autorizza uno Stato membro a riservare ai suoi cittadini l'impiego di comandante di navi battenti la sua bandiera adibite alla «piccola navigazione» solo a condizione che i poteri d'imperio attribuiti ai comandanti delle suddette navi vengano effettivamente esercitati in modo abituale e non costituiscano una parte molto limitata delle loro attività.

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 17 marzo 2011, C-372/09, C-373/09.

Le attività dei periti giudiziari nel settore della traduzione come quelle oggetto della causa principale non costituiscono attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE poiché l'incarico di perito giudiziario traduttore consiste nel fornire una traduzione imparziale e di qualità da una lingua verso un'altra, e non nell'esprimere un parere sul merito della causa.

Sentenza della Corte (Settima Sezione) del 10 settembre 2015, C-151/14.

L'articolo 49 TFUE mira a garantire che qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività non subordinata benefici del trattamento nazionale e vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza derivante dalle leggi nazionali, in quanto restrizione della libertà di stabilimento.

Occorre verificare se le altre attività affidate al notaio nell'ordinamento giuridico lettone comportino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. A tal riguardo si considera che i compiti affidati al notaio in materia di successione, in materia di divorzio e in materia di autenticazione non rappresentino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'Articolo 51, primo comma TFUE.

Per quanto riguarda in particolare il riconoscimento dei titoli di studio acquisiti in uno stato membro da un cittadino che desideri avvalersene in un altro stato membro al fine di partecipare ad un pubblico concorso per accedere al pubblico impiego, occorre precisare che per poter partecipare ad una selezione pubblica è necessario che il titolo di studio di cui si sia in possesso sia riconosciuto nello Stato membro ospitante attraverso un giudizio di equivalenza. Nell'esaminare una domanda di partecipazione ad un pubblico concorso, la commissione giudicatrice dello Stato membro ospitante è tenuta a prendere in considerazione i diplomi, certificati e titoli maturati in un altro Stato membro e l'esperienza professionale maturata da un cittadino nel settore del pubblico impiego, anche se acquisita in un altro Stato membro.

A questo proposito, è possibile richiamare la sentenza del 9 settembre 2003, C-285/01, con cui, in riferimento al titolo di studio necessario per partecipare al concorso pubblico, i giudici hanno affermato che qualora un cittadino di uno Stato membro sia in possesso di un diploma conseguito in uno Stato membro, equivalente a quello richiesto in un altro Stato membro per

accedere ad un posto nel pubblico impiego ospedaliero, deve essere consentito di partecipare al concorso pubblico.

Nella sentenza della seconda sezione del 6 ottobre 2015, C-298/14, con riferimento ad un concorso per l'accesso al ruolo di referendario presso organi giurisdizionali di uno stato membro, la corte ha ulteriormente precisato che la commissione giudicatrice, nell'esaminare una domanda di partecipazione a tale concorso presentata da un cittadino di tale Stato membro, deve prendere in considerazione il possesso dei diplomi richiesti dalla normativa dello Stato membro o il riconoscimento dell'equipollenza accademica di un diploma di master rilasciato dall'università di un altro Stato membro, nonché l'esperienza professionale pertinente dell'interessato, effettuando un confronto tra le qualifiche professionali attestate da questi ultimi e quelle richieste da detta normativa.

Parimenti, con la sentenza del 23 febbraio 1994, C-419/92, i giudici hanno affermato che, qualora un ente pubblico di uno Stato membro, assumendo personale per posti che non rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 48, n. 4, del Trattato (attualmente art. 45, par. 4 TFUE), stabilisca di tener conto delle attività lavorative anteriormente svolte dai candidati presso una pubblica amministrazione, tale ente non può, nei confronti di cittadini comunitari, operare alcuna distinzione a seconda che tali attività siano state esercitate presso la pubblica amministrazione dello stesso Stato membro o presso quella di un altro Stato membro.

9. Il diritto all'istruzione.

Nel Trattato di Roma del 1957, il diritto all'istruzione e il diritto alla prosecuzione del proprio percorso educativo e formativo in uno stato diverso da quello in cui tale percorso è stato avviato non sono stati disciplinati, poiché si trattava di una materia riservata esclusivamente alla competenza dei singoli Stati membri²².

Sin da allora era, tuttavia, evidente la necessità di assicurare in altri stati membri della Comunità Economica Europea la prosecuzione del proprio percorso di studi e il riconoscimento dei titoli di studio già ottenuti in altri stati al fine di promuovere il processo di integrazione europea. Occorreva assicurare, oltre alla creazione di un mercato comune efficiente attraverso il riconoscimento delle qualifiche professionali, anche il diritto di prosecuzione del percorso

²² M. Consito, *L'immigrazione intellettuale Verso un mercato unico dei servizi professionali*, Napoli, Jovene Editore, 2012, p. 102.

scolastico e formativo come strumento di promozione della coesione sociale e d'identità comune.

Per tali ragioni, dapprima il Consiglio d'Europa e la Comunità Economica europea (art. 149 TCE) e, successivamente, l'Unione europea (art. 165 TFUE), hanno promosso il riconoscimento dei periodi di studio e dei diplomi per favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti.

Ispirandosi alla disciplina europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali, l'obiettivo era favorire l'uguaglianza delle opportunità (*equal access*), con particolare riferimento alla conoscenza e alla migrazione del sapere, promuovendo meccanismi di mutuo riconoscimento scolastico e accademico del titolo di studio.

L'ordinamento giuridico europeo, pur riconoscendo la competenza degli stati in tema di istruzione e preparazione professionale, ha, nel rispetto dell'autonomia statale, contribuito alla qualità dell'educazione attraverso la previsione di misure di incentivo alla mobilità e di promozione della cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia (artt. 165, 166 TFUE).

Per un verso, con la sentenza del 3 luglio 1974, C-9/74, la sentenza della sesta sezione del 15 marzo 1989, C-389/87 e C-390/87, la sentenza della sesta sezione del 13 novembre 1990, C-308/89, la sentenza del 26 febbraio 1992, C-3/90 e con la sentenza della quinta sezione dell'8 giugno 1999, C-337/97, si è stabilito come il diritto di libera circolazione richiede la rimozione degli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante. Per tale ragione, la Corte di Giustizia ha precisato che, benché spetti alle autorità competenti in virtù del diritto interno il compito di stabilire le condizioni di riconoscimento dei titoli di studio, queste vanno tuttavia applicate indiscriminatamente nei confronti tanto dei figli dei cittadini del paese ospitante, quanto dei figli dei lavoratori provenienti da un altro Stato membro.

Per altro verso, con la sentenza del 31 marzo 1993, C-19/92 e con quella della seconda sezione del 14 giugno 2012, C-542/09, si sono individuate le condizioni che devono essere rispettate dagli stati per il riconoscimento del titolo di studio.

In particolare, in osservanza del principio di proporzionalità, la normativa nazionale:

- a) deve avere il solo scopo di verificare se il titolo sia stato regolarmente rilasciato;

- b) la procedura di riconoscimento del titolo di studio deve essere facilmente accessibile e non deve essere condizionata al rispetto di oneri eccessivamente elevati;
- c) ogni decisione deve poter essere impugnata dinanzi ad un giudice che consenta di verificare la legittimità della decisione assunta dallo stato membro rispetto al diritto comunitario. L'interessato deve poter conoscere i motivi della decisione adottata nei suoi confronti.
- d) gli eventuali provvedimenti sanzionatori applicati a seguito dell'utilizzo del titolo di studio non ancora riconosciuto devono essere proporzionati rispetto alla natura dell'infrazione.

Tali decisioni hanno incoraggiato l'Unione Europea a promuovere dei modelli di riconoscimento dei titoli di studio a effetto cumulativo attraverso cui è possibile consentire allo studente che abbia avviato il proprio percorso di formazione nel paese di origine l'accesso ad un livello di istruzione pari ordinato, riconoscendo il suo diritto alla libera circolazione.

Il riconoscimento valida gli studi effettuati con conseguente affermazione della loro equivalenza, qualificando il titolare come accreditato alla prosecuzione del proprio percorso di istruzione e formazione dello Stato di interesse. Il giudizio di equivalenza rispetto al percorso di formazione pregresso rientra tra le competenze di chi riconosce la formazione parziale e rilascia il titolo finale oppure a chi ammette lo studente ad iscriversi ad un corso di studi di livello superiore. La valutazione circa il titolo di studio o il percorso di formazione avviato all'estero spetta quindi alle istituzioni degli Stati membri, dapprima unilateralmente nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, poi in accordo e da ultimo in conferenza dei rappresentanti delle istituzioni interessate.

Le istituzioni dell'Unione Europea hanno anche previsto dei programmi di partenariato europeo transfrontaliero attraverso cui gli studenti possono svolgere periodi di studio e di formazione all'estero. I periodi di studio svolti all'estero e gli esami superati saranno riconosciuti al loro rientro dall'istituto scolastico o universitario presso il quale lo studente risulta iscritto in ragione degli accordi di partenariato conclusi. Costituiscono esempi rilevanti in materia i programmi Erasmus e Socrates.

Se sino a questo punto della trattazione l'attenzione si è focalizzata sul diritto al riconoscimento dei periodi di studi compiuti all'estero al fine di proseguire il proprio percorso di istruzione e di formazione, occorre anche considerare alcuni ulteriori profili concernenti il riconoscimento

di alcuni diritti sociali in capo a colui che decida di conseguire un titolo di studio in un altro ordinamento giuridico.

Rispetto a questo tema si è assistito ad una evoluzione e ad un progressivo ampliamento del riconoscimento dei c.d. vantaggi sociali, intesi originariamente come i diritti spettanti solamente ai lavoratori europei e agli inattivi nel mercato del lavoro.

Con le sentenze del 13 febbraio 1985, C-293/83, del 2 febbraio 1988, C-24/86, del 3 maggio 1994, C-47/93, del 1 luglio 2004, C-65/03, si è stabilito che le tasse pagate solamente dai cittadini stranieri che intendano iscriversi ad un corso di formazione costituisce una discriminazione a causa della cittadinanza, vietata dall'art. 7 del trattato.

La sentenza del 27 settembre 1988, C-263/86 riconosce il diritto per i figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, di essere ammessi a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato. Tuttavia, ai sensi del regolamento n. 1612/68, il riconoscimento di tale diritto sussiste solamente se il lavoratore migrante risieda nello Stato membro in cui si svolgeranno i corsi di formazione. Per tale ragione, la Corte riteneva legittima l'imposizione di una tassa come condizione per l'accesso all'insegnamento scolastico generale impartito sul proprio territorio, ai figli del lavoratore migrante che risiedono in un altro Stato membro.

I giudici della corte di giustizia, nella sentenza del 21 giugno 1988, C-39/86, hanno inoltre stabilito che, nel campo dei sussidi per l'istruzione universitaria, il nesso fra la condizione di lavoratore ed il sussidio per il mantenimento e la formazione allo scopo di compiere studi universitari, presuppone una continuità fra l'attività lavorativa precedentemente svolta e gli studi intrapresi, nel senso che deve esistere una relazione fra l'oggetto degli studi e la precedente attività lavorativa. Detta condizione di continuità non può tuttavia essere richiesta nel caso di un lavoratore migrante, divenuto disoccupato non per sua volontà, e che sia costretto dalla situazione del mercato del lavoro ad operare una riconversione professionale in altro settore di attività. I giudici evidenziano come sia vietato agli stati membri subordinare unilateralmente la concessione dei vantaggi sociali ad un certo periodo di attività lavorativa.

La sentenza della corte dell'11 luglio 2002, C-224/98 ha ulteriormente disposto che l'indennità di disoccupazione deve essere riconosciuta allo studente, cittadino europeo, in cerca della sua prima occupazione. Gli Stati membri non possono negare la concessione dell'indennità di disoccupazione giovanile per il solo motivo che lo studente ha terminato i suoi studi secondari

in un altro Stato membro. In linea con tale sentenza, occorre menzionare anche la Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 marzo 2005, C-209/03, in cui si ammette che il diritto ad un aiuto a copertura delle spese di mantenimento non può essere riconosciuto solo agli studenti che si siano stabiliti nello Stato membro ospitante. Tale sussidio deve essere riconosciuto anche ai cittadini che soggiornino legalmente nello stato e che abbiano svolto una parte importante degli studi secondari nello stato ospitante in ragione di un legame effettivo con la società di tale Stato.

Grazie a queste prese di posizione da parte della giurisprudenza europea, si è assistito ad un progressivo ampliamento dei diritti sociali che oggi coincidono con un diritto riconosciuto a tutti i cittadini europei senza alcuna ulteriore qualificazione personale.

In conclusione, è possibile evidenziare come in tema di diritto all'istruzione in uno Stato membro diverso da quello di origine si siano avute, sebbene nei limiti indicati, delle aperture che hanno condotto al riconoscimento accademico dei diplomi da parte delle istituzioni educative nazionali.

Ad oggi è possibile proporre l'introduzione di un principio analogo a quello consolidatosi in tema di riconoscimento professionale in forza del quale dovrebbe sussistere un obbligo di comparazione delle qualifiche straniere con quelle nazionali basato sulla valutazione delle conoscenze acquisite e con conseguente dovere di riconoscimento del titolo ove le competenze possedute siano giudicate equivalenti a quelle che si sarebbero ottenute al termine di un determinato percorso di formazione nello stato in cui si chiede il riconoscimento.

Crediti

“Fatti Ri/conoscere 2” è un progetto promosso da Fondazione Compagnia di San Paolo.

Il percorso

L'intero percorso è stato organizzato dall'associazione A Pieno Titolo, la quale ha coordinato il gruppo di lavoro composto dal Dipartimento di Culture, Politiche e Società, dal Dipartimento di Giurisprudenza, da IRES Piemonte e ASGI, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione.

Questo documento

Questo documento sintetizza il risultato del lavoro compiuto dal Dipartimento di Giurisprudenza ed è stato redatto con il contributo di numerosi collaboratori. Elena Belliaro e Vittoria Marchese ne hanno curato la stesura.

Comitato di Coordinamento

Juri Di Molfetta, associazione A Pieno Titolo;

Stefano Veneroso, Fondazione Compagnia di San Paolo;

Roberta Ricucci, Professore associato di sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il dipartimento di Culture Politiche e Società dell'Università degli Studi di Torino;

Giulia Marroccoli, Borsista di ricerca presso il dipartimento Culture Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino;

Manuela Consito, Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino;

Elena Belliaro, Dottoranda in diritto amministrativo presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino;

Vittoria Marchese, Borsista in diritto amministrativo presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino;

Laura Furno, Avvocato e socia dell'Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI);

Roberta Valetti, Ricercatrice presso IRES Piemonte;

Silvia Genetti, Ricercatrice presso IRES Piemonte.