



## UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE

Dipartimento di Scienze Giuridico Sociali e dell'Amministrazione

DOTTORATO DI RICERCA

*Persona, impresa e lavoro: principi e tutele di diritto interno, internazionale,  
comunitario e comparato*

(XXIII ciclo)

---

# **La libera circolazione dei “talenti” nell’Unione Europea**

*Coordinatore*

*prof. F.P. Traisci*

*Docente referente*

*prof.ssa M.N. Bettini*

Dottoranda

*dott.ssa Mirna Mastrodomenico*

**matr. 141241**

---

## **Capitolo I**

### **Professioni e libera circolazione in Europa**

1. Le libere professioni nel diritto comunitario primario. p. 3
2. Il processo di armonizzazione: gli interventi normativi e giurisprudenziali. p. 11
3. segue: la direttiva 2005/36/CE. p. 24
4. L'attuazione in Italia della direttiva: il d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206. p. 28

## **Capitolo II**

### **La libera circolazione delle professioni sanitarie: in particolare, la professione medica.**

1. Evoluzione normativa . p. 42
2. La libera circolazione dei medici nell'ordinamento europeo. p. 51
3. ...e nella normativa italiana: il d.lgs 9 novembre 2007, n. 206. p. 67

## **Capitolo III**

### **Università e Europa: internazionalizzazione e mobilità dei docenti universitari.**

1. Obiettivi ed interventi comunitari in tema di istruzione superiore. p. 71
2. Il cd. Processo di Bologna. p. 84
3. Il riconoscimento dei diplomi a fini accademici. p. 93
4. I programmi europei di mobilità per i docenti universitari. p. 107

**Conclusioni.** p. 113

**Bibliografia** p. 122

## Capitolo I

### Professioni e libera circolazione in Europa.

#### 1. Le libere professioni nel diritto comunitario primario.

La libertà di circolazione delle attività professionali rappresenta una delle libertà fondamentali sulle quali è stato costruito il disegno comunitario e, più in particolare, l'idea del mercato interno<sup>1</sup>.

Come noto, il processo di comunitarizzazione è stato, in quest'ambito, lungo e tutt'altro che agevole, presupponendo da un lato, la graduale soppressione delle restrizioni basate sulla nazionalità e, dall'altro, l'adozione di misure di armonizzazione delle disposizioni nazionali sull'accesso e sull'esercizio delle attività c.d. "non salariate"<sup>2</sup>.

Elementi di criticità, peraltro, sono derivati dal contesto socio-politico e

---

<sup>1</sup> L'art. 26 TFUE (nella Versione consolidata, pubblicata in GUCE, C83/01 del 30 marzo 2010) prevede che "L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati.

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."

Nel Libro Verde della Commissione Europea "Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali" del 22 giugno 2011, si legge, altresì, che "I cittadini dell'UE che forniscono un'ampia gamma di servizi professionali a consumatori e imprese rappresentano un elemento chiave nella nostra economia. Trovare lavoro o fornire servizi in un altro Stato membro sono alcuni esempi concreti di come è possibile beneficiare del mercato unico. È stato riconosciuto da tempo che una regolamentazione restrittiva delle qualifiche professionali ha lo stesso effetto limitante sulla mobilità delle discriminazioni basate sulla nazionalità. Per questa ragione, il riconoscimento delle qualifiche conseguite in un altro Stato membro è diventato un elemento essenziale del mercato unico".

Va rilevato, infine, che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 15 sancisce la "Libertà professionale e diritto di lavorare", disponendo che:

"Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.

Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.

I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione".

<sup>2</sup> In questi termini, M.N. BETTINI, M. SCAGLIONE, *Libera circolazione e diritto di stabilimento dei professionisti "medici" dell'Unione Europea*, in *Scienza e Management*, 1997, nn. 3/4, 14.

normativo nel quale gli interventi sono andati ad incidere. In primo luogo, infatti, le spinte protezionistiche degli ordinamenti nazionali, e, ancor più degli ordini professionali<sup>3</sup>, miravano a sottrarre le professioni da una piena competizione con il mercato, resistendo ai tentativi di liberalizzazione che sono propri dell'ottica comunitaria.

In secondo luogo, l'adozione nei vari Stati membri di *iter* formativi non uniformi, hanno ingenerato non poche difficoltà nell'attuazione del riconoscimento reciproco dei diplomi.

In ultimo, l'assenza di una disciplina specifica in tema di professioni e di una definizione stessa di professione o professionista nel diritto comunitario primario ha aumentato i livelli di complessità dell'opera di armonizzazione.

In particolare, nell'economia del disegno originario, la nozione di professionista assume rilievo solo con riguardo alla rimozione degli ostacoli che impediscono o limitano la libera circolazione delle persone e dei servizi in Europa: viene, infatti, lasciato agli ordinamenti interni, il compito di disciplinare *tout court* le professioni. Si tratta di un'implicazione del principio secondo cui il legislatore comunitario tutela la libertà di circolazione dell'operatore economico nella misura in cui la sua attività è connotata da elementi di transnazionalità, mentre resta indifferente alle situazioni puramente interne, che, pertanto, sono assoggettate unicamente alle norme nazionali<sup>4</sup>.

---

3 E. GIANFRANCESCO, G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle professioni tra Costituzione italiana ed ordinamento europeo*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 10.

4 M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, 140 ss.

La creazione di un mercato europeo delle professioni ha coinciso, inizialmente, con il riconoscimento della libertà di circolazione delle persone, quale principio che coinvolge le diverse manifestazioni dell'attività economica umana che sono riassumibili nel lavoro dipendente o subordinato e nel lavoro indipendente o autonomo<sup>5</sup>.

L'introduzione di una cittadinanza dell'Unione, ad opera del Trattato di Maastricht (artt. 17 e 18), ha conferito un respiro più ampio alle disposizioni sulla mobilità dei professionisti, che, come per l'intera disciplina della circolazione delle persone, si ricollegano allo *status civitatis* e non solo alla natura economica dei rapporti.

Per i lavoratori autonomi, la libertà di circolazione è assoggettata ad un duplice regime, traducendosi nella libertà di stabilimento e nella libera prestazione dei servizi, che costituiscono “modalità attraverso le quali un operatore del settore dei servizi può beneficiare del suo diritto di circolazione intracomunitaria”<sup>6</sup>.

La prima è regolata dagli artt. 49 ss. TFUE (artt. 43 ss. TCE), che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

Secondo la lettera della norma, la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate, che rappresentano un “universo socialmente eterogeneo e

---

5 M. CONDINANZI, B. NASCIMBENE, *La libera prestazione dei servizi e delle professioni in generale*, in AA.VV., *Il diritto privato dell'unione europea*, a cura di A. TIZZANO, in AA.VV., *Trattato di diritto privato*, diretto da M. BESSONE, Torino, 2006, I, 330.

6 E. GREPPI, *Stabilimento e servizi nel diritto comunitario*, in *Digesto IV, Discipline pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 493.

complesso”<sup>7</sup> e il loro esercizio,<sup>8</sup> alle condizioni previste dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

La libera prestazione di servizi è disciplinata dagli artt. 56 ss. del TFUE (artt. 49 ss. TCE) e consente ai cittadini europei di prestare “a titolo temporaneo” la propria attività in uno Stato membro, diverso da quello in cui sono stabiliti.

La libera prestazione di servizi è accomunata alla libertà di stabilimento per l’elemento personale: gli operatori economici che svolgono “attività non salariate”); se ne distingue, tuttavia, per la natura del collegamento con il territorio dello Stato di destinazione, collegamento che è continuo e tendenzialmente permanente nel caso dello stabilimento, temporaneo, occasionale e privo del requisito della stabilità, nella prestazione di servizi.

In altre parole, mentre lo stabilimento è una nozione statica, “la prestazione di servizi è un concetto eminentemente dinamico: nell’uno l’elemento interstatale è presente solo all’atto dello stabilimento...; nell’altro quell’elemento è permanente, perché si ha prestazione di servizi solo se l’attività è effettuata attraverso le frontiere”<sup>9</sup>.

Il riconoscimento della libertà di stabilimento permette, dunque, al professionista di esercitare in maniera durevole la propria attività in un paese membro

---

7 L. NOGLER, *Introduzione al mercato unico delle attività autonome*, in ID (a cura di), *Le attività autonome*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato dell’Unione europea*, diretto da G. AJANI, G. A. BENACCHIO, Torino, 2006, VI, 4.

8 Il riferimento alle “attività salariate e al loro esercizio” comporta che la nozione di stabilimento, accolta nel Trattato, si riferisca al personale professionalmente qualificato e, dunque, è più ristretta di quella tradizionale, che si rivolge allo straniero in generale e prescinde dallo svolgimento di un’attività economica. Cfr. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, 524.

9 Così, A. TIZZANO, *Circolazione dei servizi nei paesi della CEE*, in *Noviss. Dig. It. App.*, Torino, 1980, 1215.

diverso da quello di origine, sia insediando in esso il centro di attività principale (cd. stabilimento a titolo principale), sia creando un secondo stabilimento professionale (cd. stabilimento a titolo secondario).

Le disposizioni relative alla prestazione di servizi, assicurano, invece, la possibilità di esercitare la professione in uno Stato diverso da quello ove si risiede, anche in via temporanea e senza dover predisporre un'organizzazione stabile<sup>10</sup>, godendo delle stesse condizioni imposte ai cittadini del paese ove la prestazione è fornita.

Com'è noto, la professione può essere svolta, oltre che in via autonoma, anche in forma subordinata<sup>11</sup>. In quest'ultimo caso trovano ingresso le disposizioni sulla libera circolazione, assicurata a tutti i lavoratori dipendenti, che hanno la cittadinanza

---

10 Sul punto, v. CGCE 30 novembre 1995, C-55/94, *Gebhard C. Consiglio ord. avv. e procuratori Milano*, in *Dir. comunitario e scambi internaz.*, 1996, 287, con nota di E. *Differenza tra libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento per l'esercizio della professione forense secondo la sentenza della Corte di Giustizia nel caso "Gebhard"*, punto 27, secondo cui "Il carattere temporaneo della prestazione non esclude la possibilità per il prestatore di servizi, ai sensi del Trattato, di dotarsi nello Stato membro ospitante di una determinata infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio), se questa infrastruttura è necessaria al compimento della prestazione di cui trattasi".

11 Nell'ordinamento italiano, in particolare, l'obbligazione di prestare un'attività intellettuale trova la sua fonte o nel contratto d'opera intellettuale (art. 2230 cod. civ.), o nel contratto di lavoro subordinato. Sul punto, si v. F. SANTORO PASSARELLI, *Professioni intellettuali*, in *Noviss. Dig.*, Torino, 1967, vol. XIV, 23, il quale precisa che "La discrezionalità dell'attività professionale non ripugna, almeno in linea generale, al vincolo della subordinazione, la quale va intesa in senso funzionale, come necessaria conseguenza dell'inserimento del prestatore nell'organizzazione imprenditoriale. Naturalmente, in tali ipotesi, il rapporto sarà regolato dalle disposizioni relative al lavoro subordinato".

L'A., infine, chiarisce che in alcuni casi l'obbligazione professionale può avere derivazione non contrattuale: è il caso, ad esempio dei professionisti sanitari che, in situazioni di urgenza, sono chiamati a prestare la loro attività nell'adempimento di un obbligo di natura pubblica e indipendentemente dal conferimento di un incarico da parte del beneficiario.

In ambito comunitario, anche la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali (sulla quale v. *infra*, par. 3.) rivolgendosi "a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliono esercitare, come lavoratori subordinati od autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali" (art. 2.1.), collega le professioni, non solo alla fattispecie dell'autonomia, ma anche a quella della subordinazione, senza però specificare i criteri per i quali una professione può ricadere nell'una o nell'altra. Cfr. G. PROIA, *Attività professionali e diritto del lavoro. Spunti di riflessione da alcuni recenti interventi normativi*, in AA.VV., *Lavoro autonomo e riforma delle professioni*, a cura di S. MAINARDI, A. CARINCI, in *QADL*, 2008, 8, 87.

dell'Unione (artt. 45 ss. TFUE; artt. 39 ss. TCE)<sup>12</sup>.

Essa comporta il diritto di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri per rispondere a offerte di lavoro, di prendere dimora in uno degli stessi al fine di svolgervi un'attività di lavoro, e, a determinate condizioni, di rimanervi dopo aver perso l'impiego.

Diritto di stabilimento, libera prestazione di servizi e libera circolazione delle persone sono, quanto al contenuto, accomunati dal principio del trattamento nazionale: il Trattato vieta qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori subordinati o autonomi dei diversi Stati membri, (salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica)<sup>13</sup>.

Ne deriva che, se lo stato ospitante non richiede alcuna condizione per l'accesso o l'esercizio di un'attività, il cittadino di un altro stato membro può esercitarla liberamente<sup>14</sup>.

Se, invece, lo stato ospitante impone determinati requisiti per lo svolgimento

---

12 Sul concetto di cittadinanza dell'Unione e sui diritti ad essa connessi, cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *op. cit.*, 6 ss. e spec. 30 ss.

13 Sul principio la Corte di Giustizia è intervenuta, di recente, con una serie di sentenze relative all'imposizione, da parte di alcuni Stati membri, del requisito di cittadinanza per l'esercizio della professione di notaio. Si v. CGCE 24 maggio 2011, C-47/08, *Commissione C. Regno del Belgio*, in Guida al dir., 2011, 25, 88; CGCE 24 maggio 2011, C-50/08, *Commissione C. Rep. Francese*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 3-4, 897; CGCE 24 maggio 2011, C-51/08, *Commissione Ce C. Granducato Lussemburgo*, *ivi*, 911; CGCE 24 maggio 2011, C-52/08, *Commissione C. Rep. Portoghese*, *ivi*, 927; CGCE 24 maggio 2011, C-53/08, *Commissione Ce C. Rep. Austria*, *ivi*, 933; CGCE 24 maggio 2011, C-54/08, *Commissione C. Rep. Fed. Germania*, *ivi*, 949; CGCE 24 maggio 2011, C-61/08, *Commissione C. Rep. Ellenica*, *ivi*, 964. La Corte ha affermato che imponendo un requisito di cittadinanza per accedere alla professione di notaio, gli Stati vengono meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 43 Ce, dal momento che "l'efficacia probatoria e l'efficacia esecutiva di cui gode, secondo la legge belga, l'atto notarile non è sufficiente a far considerare l'attività del notaio come partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE". Sul punto si v. *infra*, 143.

14 Cfr. CGCE 20 settembre 2001, C-184/99, *Rudy Grzelczyk C. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, in *Racc.*, I-06193, punto 31. La Corte ha affermato che "lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico".



della professione (possesso di una qualifica professionale o titolo di studio o superamento di un esame di abilitazione), gli stessi devono essere rispettati anche dal cittadino di altro Stato europeo.

In questo caso, gli ostacoli alla libera circolazione possono derivare dalla mancanza di uniformità dei percorsi di studio nazionali o dalla non corrispondenza dei diplomi conseguiti nei diversi Paesi membri; tali elementi possono precludere al professionista, abilitato all'esercizio della professione nel proprio stato di appartenenza, l'esercizio in altro Stato membro perché privo del titolo richiesto.

Ecco perché la libera circolazione professionale ha richiesto, da parte delle Istituzioni comunitarie, interventi specifici tendenti all'armonizzazione delle condizioni di accesso alle diverse attività nei vari ordinamenti, al fine di garantire il mutuo riconoscimento delle rispettive qualificazioni e, dunque, l'effettivo esercizio della libera professione<sup>15</sup>.

Il fondamento di legittimità di tali azioni risiede nell'art. 53 TFUE<sup>16</sup> (art. 47 TCE) che attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio, la competenza ad emanare, secondo la procedura legislativa ordinaria (di cui all'art. 294 TFUE) "direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli

---

15 Cfr. M. CONDINANZI, B. NASCIMBENE, *La libera prestazione ...*, cit., 366. L'A. precisa che i meccanismi di riconoscimento reciproco dei titoli "costituiscono, intuitivamente, un tema più rilevante per la piena affermazione del diritto di stabilimento che non della prestazione di servizi.

16 Nella Versione consolidata, pubblicata in GUCE, C83/01 del 30 marzo 2010.

Stati membri” finalizzate ad agevolare l’accesso alle attività autonome e l’esercizio di queste.

A tal proposito, e in via preliminare, va rilevato che il riconoscimento dei “diplomi” si riferisce non al titolo di studio accademico, ma ai requisiti richiesti per l’esercizio dell’attività professionale. In altri termini, ove sia previsto il superamento di un esame di stato è il diploma di abilitazione ad essere oggetto del riconoscimento<sup>17</sup>.

---

17 L. GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2008, 143 ss., e spec. 144.

## **2. Il processo di armonizzazione: gli interventi normativi e giurisprudenziali.**

L'attuazione di un mercato unico delle "attività autonome" è stato il punto di arrivo, peraltro non definitivo, di un lungo processo nel quale è possibile individuare tre fasi<sup>18</sup>.

Il primo passo ha coinciso con l'emanazione del Trattato istitutivo di Roma del 1957 che, come noto, affidava all'emanazione di direttive approvate in base a Programmi generali stabiliti dal Consiglio della Comunità (artt. 54 e 63 TCE, nella versione originaria), il compito di eliminare gradualmente le restrizioni al diritto di stabilimento e alla libertà di prestazione, nel corso di un periodo transitorio (artt. 52.1 e 59.1 TCE, nella versione originaria, che contenevano una clausola c.d. di *roll-back*, in luogo dell'attuale divieto di restrizioni).

Al completamento del sistema di liberalizzazione, poi, concorreva la previsione della clausola di *stand-still*, che vietava agli Stati membri l'introduzione di nuove restrizioni alle libertà previste (v. artt. 53 e 62 TCE, nella versione originaria).

Per realizzare gli obiettivi prefissati, vennero emanati i due Programmi generali del 18 dicembre del 1961, che prevedevano l'adozione di direttive che avrebbero progressivamente garantito, entro il termine del 31 dicembre 1969, l'attuazione del diritto di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

---

18 Cfr. A. MONTANARI, *Professioni intellettuali, riconoscimento dei titoli e dei diplomi e formazione professionale*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, *Diritto del lavoro - Vol. IX, Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2010, 336 ss.; V. SCORDAMAGLIA, *La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi*, in *Foro it.*, IV, 1990, 1 ss.

L'adozione degli atti comunitari si rivelò, tuttavia, più difficile di quanto previsto, sia per gli ostacoli derivanti dal procedimento decisionale, che in origine si basava sulla regola dell'unanimità<sup>19</sup>, sia per la resistenza degli Stati membri, radicati su posizioni protezionistiche a favore dei liberi professionisti nazionali.

Nel corso degli anni '60 furono emanate solamente direttive c.d. "transitorie" (non più in vigore perché confluite nella direttiva 1999/42/CE), che riguardavano attività molto particolari e che avevano un campo di applicazione assai ristretto<sup>20</sup>. Esse si fondavano sul principio generale in base al quale era requisito necessario per l'accesso di un cittadino di uno Stato membro all'esercizio di attività autonome in un altro Stato membro, il possesso di un'adeguata esperienza professionale nel Paese di provenienza<sup>21</sup>.

Non vennero, invece, adottate, in questi anni, le altre due tipologie previste dai Programmi generali: le direttive settoriali, per le quali bisognerà attendere gli anni dal 1975 al 1985, e le direttive istitutive di un sistema generale di riconoscimento dei diplomi.

Al superamento della situazione di stallo, che si era ingenerata, contribuì fortemente la Corte di Giustizia che, con due sentenze del 1974, affermò la diretta applicabilità delle norme del Trattato in tema di diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi a prescindere dall'adozione dei provvedimenti comunitari

---

19 M. CONDINANZI, B. NASCIMBENE, *op. cit.*, 365.

20 Si riferivano alle attività degli intermediari di commercio, industria e artigianato, alcune attività di trasformazione, attività di commercio al minuto, attività relative al commercio all'ingrosso ed agli intermediari in materia di carbone ecc.

21 V., L. LEZZI, *Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 410 ss.

previsti.

Nella nota pronuncia *Reyners*<sup>22</sup> (riguardante il caso di un cittadino olandese che, pur avendo compiuto gli studi giuridici in Belgio, ottenendo il diploma di *docteur en droit*, si era visto negare dalle autorità nazionali l'abilitazione all'esercizio della professione forense perché privo del requisito della cittadinanza), la Corte sancì che l'art. 52 (rinumerato, in seguito, art. 43 TCE ed oggi art. 49 TFUE)<sup>23</sup> prescriveva “un obbligo di risultato preciso, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure graduali”. In sostanza, la mancata adozione delle misure attuative previste nei Programmi generali non ostava, una volta decorso il periodo transitorio, all'efficacia *self-executing* della disposizione, dalla quale discendeva l'obbligo del trattamento nazionale in relazione al diritto di stabilimento.

Nella successiva sentenza *Van Binsbergen*<sup>24</sup> venne affermato lo stesso principio con riguardo alla libertà di prestazione di servizi: in particolare, venne riconosciuto ad un avvocato olandese residente in Belgio il diritto di patrocinio nei giudizi in Olanda, diritto che gli era stato negato per mancanza del requisito della residenza.

La Corte di Giustizia, ebbe modo, in tale occasione, di chiarire la portata della

---

22 CGCE 21 giugno 1974, C-2/74, *J. Reyners-Belgio*, in *Racc.*, 1974, 631.

23 Secondo il quale “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 vietate. Tale divieto 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 un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, 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”.

24 CGCE 3 dicembre 1974, C-33/74, *Van Bisbergen*, *ivi*, 1974, 1299.

clausola del trattamento nazionale e sottolineare che l'art. 59 (poi art. 49 TCE e ora art. 56 TFUE)<sup>25</sup>, poteva essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali, almeno nella parte in cui impone "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 viene fornito".

Tale impostazione venne seguita anche in pronunce successive. Nella sentenza *Thieffry*<sup>26</sup> la Corte di Giustizia ribadì l'irrelevanza della mancata adozione dei provvedimenti attuativi ai fini del riconoscimento della libertà di stabilimento in capo ai cittadini comunitari e soprattutto il principio, poi ripreso nelle iniziative legislative collocate tra la fine degli anni ottanta e primi anni novanta, per il quale il riconoscimento di equivalenza tra il titolo di studio accademico conseguito nel paese di origine e quello del paese ospitante è requisito sufficiente per esercitare in quest'ultimo la professione.

La seconda fase comprende gli anni che vanno dal 1975 al 1985 e coincide con l'approvazione di direttive settoriali<sup>27</sup> riguardanti specifiche professioni e, in particolare, quelle mediche e paramediche da un lato e quelle giuridiche dall'altro.

Il contenuto di tali direttive ruota intorno ad un'idea di fondo che è quella del

---

25 Secondo cui "Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione.

26 CGCE, 28 aprile 1977, causa 71/77, *Thieffry*, *ivi*, 1977, 765.

27 Direttive 75/362/CEE e 75/363/CEE per la professione di medico; 77/452/CEE e 77/453/CEE per la professione di infermiere; 78/686/CEE e 78/687/CEE per la professione di dentista; 78/1026/CEE e 78/1027/CEE per il veterinario; 80/154/CEE e 80/155/CEE per la professione di ostetrica; 85/432/CEE e 85/433/CEE per il farmacista.

reciproco riconoscimento dei diplomi e delle qualificazioni professionali, mediante una preventiva armonizzazione degli *iter* formativi previsti nei vari ordinamenti interni.

Nella maggior parte dei casi vennero adottate, contestualmente, con riferimento alla singola professione, una coppia di direttive: una di coordinamento, mirante ad armonizzare i *curricula* formativi; l'altra di mutuo riconoscimento del diploma conseguito all'esito dell'*iter* formativo armonizzato e contenente l'elenco dei titoli da riconoscere necessariamente come equivalenti<sup>28</sup>.

L'individuazione di uno *standard* di formazione specialistica, cui collegare il riconoscimento automatico del diploma ai fini professionali, comune a tutti gli Stati, si rivelò però, estremamente difficile, laborioso e di esito incerto<sup>29</sup> e riuscì a trovare compiutezza solo con riguardo alle professioni mediche e paramediche<sup>30</sup>, le cui condizioni di esercizio e, soprattutto, i piani di formazione, si presentavano già simili nei vari Stati membri.

Diversamente, con riguardo alla professione forense, ci si limitò a dettare una disciplina solo per la libera prestazione dei servizi legali, con la direttiva 77/249/CEE del 22 marzo 1977, per l'impossibilità di coordinare i diversi *curricula* formativi che, in quest'ambito, sono correlati allo studio del diritto nazionale.

Per quanto riguarda gli architetti, la via seguita fu, invece, quella di emanare un'unica direttiva ad un tempo volta ad armonizzare i requisiti per il conferimento dei

---

28 L. LEZZI, *op. cit.*, 411.

29 A. TIZZANO, *Professioni e servizi nella Cee*, Padova, 1985, 75.

30 Sulle quali, v. *infra* cap. II.

diplomi (limitatamente però alla durata minima degli studi e agli obiettivi generali della formazione) e a prevederne il mutuo riconoscimento<sup>31</sup>.

Nell'impossibilità di procedere con direttive particolari per ogni singola professione, il legislatore comunitario ha, in seguito, optato per l'emanazione di direttive generali, atte a colmare le lacune della disciplina settoriale<sup>32</sup>.

L'ultima fase del processo di attuazione della libera circolazione delle professioni risale alla seconda metà degli anni ottanta, anni che, come noto, testimoniano un rilancio delle politiche di integrazione europea; vennero emanate due direttive: la 89/48/CEE del 21 dicembre 1988<sup>33</sup> riguardante un sistema generale di riconoscimento di diplomi di insegnamento superiore conseguiti al termine di percorsi di formazione di una durata minima di tre anni e la 92/51/CEE del 18 giugno 1992 relativa a titoli conseguiti al termine di studi post-secondari aventi durata fino a due anni.

La prima, in particolare, concerne più specificatamente le professioni intellettuali, in quanto il suo ambito di operatività è costituito dai titoli accademici e dagli eventuali titoli di abilitazione previsti per l'esercizio professionale o, eventualmente, di specializzazione. La seconda, invece, si riferisce alle professioni artigianali e commerciali che non richiedono una formazione universitaria e

---

31 Cfr. P. MENGOZZI, *La direttiva CEE relativa al settore dell'architettura*, in CIAN, MAFFEI, ALBERTI, SCHLESINGER (a cura di), *Nuove leggi civ. comm.*, Padova, 1986, 1280 ss.

32 M. MAGNANI, *Lavoro autonomo e riforma delle professioni*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, I, 293.

33 Sulla quale, v., fra i numerosi contributi, V. SCORDAMAGLIA, *op. cit.*, 3 ss.; U. VILLANI, *Il riconoscimento dei titoli di studio e le professioni nella Comunità europea*, in *La Comunità internazionale*, 1994, 497 ss.; C. ZILIOLI, *L'apertura delle frontiere intracomunitarie i professionisti: la direttiva CEE n. 89/48*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1989, 421 ss. La direttiva è stata modificata dalla direttiva 2001/19/CE del 14 maggio 2001.



considera i titoli di studio unitamente ai periodi di tirocinio o apprendistato preliminari all'esercizio effettivo della professione.

In tali atti, il legislatore comunitario supera il precedente approccio c.d. "settoriale" e il tradizionale sistema basato sul riconoscimento in via preventiva dei titoli conseguiti all'esito di un percorso di formazione armonizzato, a favore di uno "generale" che prevede il reciproco riconoscimento dei titoli con potere di adattamento (o diritto di compensazione) da parte dello Stato ospite<sup>34</sup>.

Alla base di tale impostazione vi è l'assunto del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali, elaborato dalla Corte di giustizia con riferimento alla circolazione delle merci a partire dalla *leading case Cassis de Dijon*<sup>35</sup> che è divenuto poi principio fondamentale del processo di integrazione comunitaria<sup>36</sup>.

Con questa sentenza, la Corte riconosce la possibilità che, in mancanza di una regolamentazione comunitaria uniforme, merci regolarmente commercializzate in uno Stato membro possano liberamente circolare sul territorio degli altri Stati membri, mentre unico ostacolo opponibile è l'esistenza di ragioni d'interesse generale (salute pubblica, protezione del consumatore, efficacia dei controlli fiscali, ecc.).

---

34 Per un'analisi delle due direttive, cfr. D. FISICHELLA, *Il riconoscimento dei titoli professionali nell'Unione europea*, Bari, 1996, 7 ss. e ID, *Il principio di mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione Europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1999, 53 ss. L'A., in particolare, sottolinea che "le due direttive si basano su criteri innovativi rispetto a quelli adottati con il precedente approccio settoriale e, pur non sostituendolo del tutto, cerca di superarne i limiti", primo fra tutti quello consistente nel fatto che il riconoscimento del titolo è subordinato alla corrispondenza di quest'ultimo con le qualifiche elencate nelle tabelle apposite.

35 CGCE, 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Foro it.*, 1981, IV, 290. Sulla questione v. ampiamente, D. FISICHELLA, *Il principio...*, cit., 54.

36 Sull'argomento cfr., *ex plurimis*, R. MASTROIANNI, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto, Discipline pubbl.*, XII, Torino, 1997, 457; L.S. ROSSI, *L'art. 100A Ce e il funzionamento del mercato interno*, in *Foro it.*, 1996, IV, c. 284.

Ciò significa che un “prodotto finito”<sup>37</sup>, ovvero che ha completato il proprio ciclo produttivo ed è stato fabbricato in maniera conforme alle prescrizioni di produzione dello Stato di origine, può essere regolarmente introdotto in qualsiasi altro Stato membro e ivi commercializzato indipendentemente dalla diversità della legislazione vigente nel Paese di importazione e senza che possa essergli opposta la normativa nazionale comportante ostacoli tecnici o amministrativi<sup>38</sup>.

In pratica, l'intervento della Corte abolisce il legame, considerato sino ad allora come necessario, tra libera circolazione e armonizzazione delle norme, in favore di un atteggiamento più aperto alle dinamiche del mercato comune. Le libertà di circolazione devono avere preminenza su ogni altra considerazione, in ossequio all'idea che esse siano lo strumento per la realizzazione del mercato unico.

La Commissione ha tratto prontamente le dovute conseguenze dalla pronuncia della Corte e, con la Comunicazione del 3 ottobre 1980<sup>39</sup>, fa proprie le conclusioni

---

37 Nelle pronunce in esame non si parla testualmente di “prodotto finito”; tuttavia, secondo parte della dottrina, questo concetto è desumibile dai principi espressi dalla giurisprudenza esaminata. Sul punto v., D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, 57 ss.

38 Il percorso inaugurato con la sentenza *Cassis de Dijon* ha trovato seguito in altre note pronunce. In *Aceto I* (CGCE 26 giugno 1980, C-788/79, *Herbert Gilli e Paul Andres*, in *Riv. corte conti*, 1981, 315) la Corte sottolinea che “In mancanza di una normativa comune in materia di produzione e di commercio di un prodotto, spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda la produzione, la distribuzione e il consumo di tale prodotto, rispettando tuttavia la condizione che le varie normative non ostacolino direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari. Una normativa nazionale, indistintamente vigente per i prodotti nazionali e per quelli importati, potrebbe derogare alle esigenze poste dall'art. 30 del trattato CEE soltanto qualora potesse ammettersi come necessaria per rispondere alle esigenze imperative attinenti, in particolare, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori. La nozione di “misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione” di cui all'art. 30 del trattato CEE va intesa nel senso che rientra in questa norma il divieto, sancito da uno Stato membro, di importare o di porre in commercio prodotti contenenti acido acetico non derivante dalla fermentazione acetica del vino, qualora si tratti di prodotti legalmente messi in commercio in altro Stato membro”. In *Aceto II* (CGCE 9 dicembre 1981, C-193/80, *Commissione C. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 1981, pag. 3019, il giudice comunitario compie un'ulteriore passo avanti, analizzando il rapporto tra gli artt. 30 e 100 del Trattato CEE. In CGCE 20 aprile 1983, C-59/82, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft C. Weinvertriebs-GmbH (Vermouth)*, in *Racc.*, 1983, pag. 1217, viene ribadita l'illiceità di misure discriminatorie tra prodotti nazionali e prodotti importati.

39 Comunicazione della Commissione europea, in GUCE, C-256 del 3 ottobre 1980.

raggiunte dai giudici del Lussemburgo.

Viene così alla luce il principio del mutuo riconoscimento, in base al quale gli Stati membri, in mancanza di una regolamentazione comunitaria uniforme, devono accettare la commercializzazione sul loro territorio di beni e servizi legittimamente prodotti e messi in circolazione da un altro Stato membro. Unico limite invocabile contro l'operatività automatica del mutuo riconoscimento sono le esigenze imperative desumibili dalla regolamentazione nazionale, indistintamente applicabile ai prodotti e servizi nazionali ed esteri.

Questo principio, traslato nel settore dei servizi, si traduce nel considerare il professionista sostanzialmente alla stregua di un "prodotto finito"<sup>40</sup>, che "può circolare liberamente nel mercato comunitario purché sia stato *confezionato* (con riferimento alla sua preparazione universitaria), seguendo le norme previste per l'esercizio della professione nello Stato membro di provenienza"<sup>41</sup>.

L'ulteriore presupposto che ispira il sistema dalle direttive è la fiducia reciproca tra gli Stati, alla luce del quale i Paesi membri ammettono ad esercitare una professione sul proprio territorio colui che ha conseguito l'abilitazione nello Stato di origine "fidandosi" dell'idoneità dei sistemi di formazione adottati da quest'ultimo.

---

40 D. FISICHELLA, *Il riconoscimento* ....., 51.

41 Così, A. BARANI, *Il caso Gebhard: un avvocato tedesco in Italia*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1996, 301 ss. e spec., 303, nota n. 14. Sul punto cfr. V. SCORDAMAGLIA, *op. cit.*, 394. Secondo l'A. i professionisti possono essere considerati "prodotti finiti" se "nello Stato di origine riempiono tutte le condizioni ivi prescritte per accedere ad una professione regolamentata o per esercitarli, essendo inteso che una di queste condizioni deve necessariamente essere il compimento di un corso di studi post-secondari di un durata almeno triennale". In argomento, cfr. CGCE 22 dicembre 2010, C-118/09, *R.K.*, in *Riv. it. dir. pubbl. Comunit.*, 2011, 2, 612.

La direttiva 89/48 Cee osta a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante neghino ad una persona l'autorizzazione a sostenere la prova attitudinale per l'accesso alla professione di avvocato in mancanza della prova del compimento del tirocinio richiesto dalla normativa di tale Stato membro.

Il mutuo riconoscimento, tuttavia, non opera in via automatica, nemmeno in presenza dei requisiti richiesti. È, infatti, riservato allo Stato membro ospitante il potere di effettuare la comparazione tra i requisiti presentati dal richiedente e quelli prescritti dalla normativa nazionale per l'esercizio di quella specifica attività. Qualora, come accade di frequente, le corrispondenze siano solo parziali, entrano in gioco i previsti meccanismi di compensazione (prova attitudinale e tirocinio di adattamento previsti dall'art. 3 della direttiva 89/48)<sup>42</sup> o la prova di un'esperienza professionale preliminare (art 4)<sup>43</sup>, che consentono al richiedente di rimediare alle

---

42 In base all'art. 3 della direttiva "Quando nello Stato membro ospitante l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata è subordinato al possesso di un diploma, l'autorità competente non può rifiutare ad un cittadino di un altro Stato membro, per mancanza di qualifiche, l'accesso a/o l'esercizio di tale professione, alle stesse condizioni che vengono applicate ai propri cittadini:

a) se il richiedente possiede il diploma che è prescritto in un altro Stato membro per l'accesso o l'esercizio di questa stessa professione sul suo territorio, e che è stato ottenuto in un altro Stato membro, oppure

b) se il richiedente ha esercitato a tempo pieno tale professione per due anni durante i precedenti dieci anni in un altro Stato membro in cui questa professione non è regolamentata ai sensi dell'articolo 1, lettera c) e del primo comma dell'articolo 1, lettera d), ed è in possesso di uno o più titoli di formazione:

- rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative di questo Stato membro,

- da cui risulti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi post- secondari di durata minima di tre anni oppure di durata equivalente a tempo parziale, in un'università o un istituto di istruzione superiore o in altro istituto dello stesso livello di formazione di uno Stato membro, e, se del caso, che ha seguito con successo la formazione professionale richiesta oltre al ciclo di studi post- secondari, e che l'hanno preparato all'esercizio di tale professione.

E' assimilato al titolo di formazione di cui al primo comma qualsiasi titolo o insieme di titoli che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro qualora sancisca una formazione acquisita nella Comunità e sia riconosciuto come equivalente da detto Stato membro, a condizione che il riconoscimento sia stato notificato agli altri Stati membri e alla Commissione.

Non si possono tuttavia richiedere i due anni di esperienza professionale di cui al primo comma se il titolo o i titoli in possesso del richiedente e di cui alla presente lettera sanciscono una formazione regolamentata (comma aggiunto dall'art. 1 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 19 del 14 gennaio 2001).

43 Secondo l'art. 4 della direttiva "L'articolo 3 non osta a che lo Stato membro ospitante esiga inoltre che il richiedente:

a) provi che possiede un'esperienza professionale, quando la durata della formazione addotta a norma dell'articolo 3, lettere a) e b) è inferiore di almeno un anno a quella prescritta nello Stato membro ospitante. In tal caso, la durata dell'esperienza professionale richiesta:

- non può oltrepassare il doppio del periodo di formazione mancante, allorché il periodo mancante riguarda il ciclo degli studi post- secondari e/o un tirocinio professionale effettuato sotto la guida di un istruttore e sanzionato da un esame;

- non può oltrepassare il periodo di formazione mancante, allorché questo riguarda un periodo di attività professionale pratica sotto la guida di un professionista qualificato.

Quando si tratti dei diplomi di cui all'articolo 1, lettera a), ultimo comma, il periodo di formazione riconosciuta equivalente viene determinato in base alla formazione definita all'articolo 1, lettera a), primo comma.

Nell'applicazione della presente lettera si deve tener conto dell'esperienza professionale di cui all'articolo 3, lettera b).

differenze verificate con la procedura di compensazione e di accedere all'esercizio della professione nel paese ospitante.

L'obbligo di effettuare una comparazione è, del resto, affermato anche dalla Corte di giustizia europea nelle decisioni *Heylens*<sup>44</sup> *Vlassopoulou*<sup>45</sup> e *Ferrer Laderer*<sup>46</sup>. In particolare, nella pronuncia *Vlassopoulou*, si afferma che l'art. 52 TCE (ora art. 59 TFUE), concernente la libertà di stabilimento, va interpretato nel senso che "le autorità di uno Stato membro - cui sia stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio della professione di avvocato da parte di un cittadino comunitario già ammesso ad esercitare tale professione nel suo paese d'origine - sono tenute a valutare in che misura le conoscenze e qualifiche attestate dal diploma

---

L'esperienza professionale richiesta non può comunque superare quattro anni;

b) compia un tirocinio di adattamento, per un periodo massimo di tre anni, o si sottoponga a una prova attitudinale:

- quando la formazione ricevuta conformemente all'articolo 3, lettere a) e b) verte su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto nello Stato membro ospitante oppure,

- quando, nel caso di cui all'articolo 3, lettera a), la professione regolamentata nello Stato membro ospitante comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione regolamentata nello Stato membro di origine o provenienza del richiedente, e tale differenza è caratterizzata da una formazione specifica prescritta nello Stato membro ospitante e vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dal diploma dichiarato dal richiedente, oppure

- quando, nel caso di cui all'articolo 3, lettera b), la professione regolamentata nello Stato membro ospitante comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione esercitata dal richiedente nello Stato membro di origine o di provenienza e tale differenza è caratterizzata da una formazione specifica prescritta nello Stato membro ospitante e vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dal titolo o dai titoli dichiarati dal richiedente.

Lo Stato membro ospite, qualora intenda esigere che il richiedente compia un tirocinio di adattamento o si sottoponga ad una prova attitudinale, deve prima verificare se le conoscenze acquisite dal richiedente nel corso della propria esperienza professionale non colmino in tutto o in parte la differenza sostanziale di cui al primo comma (comma aggiunto dall'articolo 1 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 19 del 14-01-2001).

Se lo Stato membro ospitante ricorre a tale possibilità, esso deve lasciare al richiedente la scelta tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale. In deroga a tale principio, lo Stato ospitante può prescrivere un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale se si tratta di professioni il cui esercizio richiede una conoscenza precisa del diritto nazionale e nelle quali la consulenza e/o l'assistenza per quanto riguarda il diritto nazionale costituisce un elemento essenziale e costante dell'attività. Qualora lo Stato membro ospitante intenda introdurre eccezioni al diritto di scelta del richiedente per altre professioni, si applica la procedura di cui all'articolo 10.

2. Tuttavia lo Stato membro ospitante non può applicare cumulativamente le lettere a) e b) del paragrafo 1.

44 CGCE 15 ottobre 1987, C-222/86, *Union nationales entraineurs cadres techniques professionnelles footba* C. *Heylens*, in *Dir. lav.*, 1988, II, 34 con nota di R. FOGLIA, *Attività sportiva e libera circolazione in area comunitaria*.

45 CGCE 7 maggio 1991, C-340/89, *Vlassopoulou* C. *Ministerium fur justiz e altro*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 607.

46 CGCE 25 giugno 1992, C-147/91, *Min. fiscal C. Ferrer Laderer*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 180.

conseguito nel paese d'origine corrispondano a quelle richieste dalla normativa dello Stato ospitante”.

In altri termini, si riconduce l'obbligo per gli Stati membri ospitanti di tener conto delle qualifiche già acquisite in un altro Stato membro direttamente alle disposizioni del Trattato comunitario. Inoltre, tale obbligo ha portata generale ed è suscettibile di trovare applicazione per tutte quelle professioni non disciplinate né nelle direttive settoriali, né in quelle relative al sistema generale di riconoscimento.

Con la direttiva 99/42/CE, infine, viene introdotto un terzo meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per attività professionali nei settori del commercio, dell'industria e dell'artigianato che si riferisce ad attività non contemplate dalle direttive principali.

Il sistema delineato dalle ultime direttive esaminate e fondato sul mutuo riconoscimento dei titoli professionali con meccanismi di adattamento, si è rivelato però, in concreto, meno generale del previsto<sup>47</sup>, non essendo applicabile a professioni già contemplate da direttive specifiche, come nel caso degli avvocati<sup>48</sup> e degli architetti.

L'eliminazione delle barriere alla circolazione delle professioni è stato, d'altro

---

47 M. P. BELLONI, *La libera circolazione degli avvocati nella comunità europea*, Padova, 1999, 5.

48 Sulla libera circolazione degli avvocati, i contributi sono copiosi. Si v., tra gli altri E. ADOBATI, *op. loc. cit.*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1996, 293; A. BARANI, *op. cit.*, 301; E. BERGAMINI, *La posizione del praticante legale nel diritto comunitario fra riconoscimento accademico e riconoscimento professionale*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2006, 265; A. BERLINGUER, *Il punto (e la linea) su servizi legali e diritto comunitario*, in *Contratto e impr. Europa*, 2007, 934; M. BERTI, *Pratica forense e libertà di stabilimento*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2004, 372; C. BEVERNAGE, *L'esercizio internazionale della professione legale in Europa*, in *Rass. forense*, 1999, I, 311; Y. BRULARD, P. DEMOLIN, *L'Avocat européen est-il né en 1995? - L'Avvocato europeo è nato nel 1995?*, in *Dir. comm. internaz.*, 1996, 509; L. CARBONE, *In tema di esercizio della professione d'avvocato in uno Stato membro dell'Ue*, in *Foro it.*, 2006, IV, 553; J. SALVEMINI, *La direttiva sulla libertà di stabilimento degli avvocati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 809; M. SANTARONI, *L'esercizio della professione di avvocato nell'Europa comunitaria (Direttiva 98/5/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, 1072.

canto, osteggiata dagli stessi Stati membri, ai quali il meccanismo previsto dalla direttiva per il mutuo riconoscimento (dir. 98/48/CEE) aveva lasciato ampi spazi di margine in merito agli aspetti attuativi. Gli ordinamenti interni, infatti, interessati a conservare il controllo sulle procedure di accesso alle professioni, hanno introdotto, negli atti di recepimento interni, vincoli eccessivi per il riconoscimento dei titoli. È il caso della predisposizione di misure compensative che i giudici comunitari hanno giudicato sovrabbondanti<sup>49</sup>.

Infatti, proprio per le professioni il cui *iter* formativo presenta differenze sostanziali, la richiesta di misure di compensazione ha portato nella pratica il verificarsi di discriminazioni da parte di certi Stati membri nei confronti dei professionisti formati in un altro Paese<sup>50</sup>.

A tali lacune il legislatore comunitario ha cercato di porre rimedio con la direttiva 2005/36/CE.

---

49 Al riguardo, cfr. CGCE 21 marzo 2002, C-298/99, *Commissione C. Rep. it.*, in *Racc.*, 2002, I, 3129, secondo la quale, l'obbligo di produrre il diploma in originale o in copia autenticata richiesto dalle autorità italiane agli architetti che intendono ottenere il riconoscimento del proprio titolo acquisito in uno Stato membro, comporta degli ostacoli aggiuntivi per i professionisti richiedenti, creando in tal modo un ostacolo all'esercizio della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento. Sul punto, cfr. anche CGCE 23 ottobre 2008, C-286/06, *Commissione C. Regno di Spagna*, in *Guida al dir.*, 2008, 45, 95, la quale ritiene contraria alla direttiva 89/48/CEE il mancato riconoscimento, da parte delle autorità spagnole, della qualifica di ingegnere conseguita in Italia, ma in base ad una formazione universitaria impartita esclusivamente in Spagna. "Un cittadino italiano, che ha studiato ingegneria in Spagna e poi svolge le prove di accesso alla professione in Italia, ha diritto a ottenere il riconoscimento del proprio titolo per l'accesso alla professione di ingegnere in Spagna". Nello stesso senso si v., CGCE 22 dicembre 2010, C-118/09, *R.K.*, *cit.*, secondo la quale le norme comunitarie ostano "a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante neghino ad una persona, che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale, l'autorizzazione a sostenere la prova attitudinale per l'accesso alla professione di avvocato in mancanza della prova del compimento del tirocinio richiesto dalla normativa di tale Stato membro" (fattispecie relativa ad un cittadino austriaco che, dopo aver conseguito il titolo di avvocato in Spagna, aveva chiesto di essere ammesso all'Ordine degli avvocati di Graz sostenendo esclusivamente una prova attitudinale per il riconoscimento diretto del titolo, senza passare attraverso l'obbligo di pratica quinquennale prevista per i laureati austriaci);

50 Cfr. M. MAGNANI, *op. loc. cit.*

### **3. ... segue: la direttiva 2005/36/CE.**

Allo scopo di ampliare le ipotesi di esercizio della professione, in virtù del titolo originario, agevolando in tal modo la libera circolazione dei soggetti qualificati in ambito europeo, il legislatore comunitario ha operato un ripensamento dei meccanismi per il riconoscimento dei titoli.

Il percorso innovativo ha preso le mosse dal Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001, nel quale è stato dato specifico mandato alla Commissione europea di intraprendere le iniziative necessarie per l'instaurazione di "un sistema più uniforme, trasparente e flessibile di riconoscimento delle qualifiche professionali" (punto n. 15, Conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma).

A tal fine, la Commissione europea ha presentato nel marzo del 2002 una proposta di direttiva, che è stata adottata il 7 settembre 2005 (direttiva 2005/36/CE)<sup>51</sup>.

La direttiva accorpa ed armonizza in un unico testo le tre direttive generali 89/48/CEE, 92/51/CEE e 99/42/CE e le dodici direttive settoriali già esistenti in materia di professioni e stabilisce le regole con cui lo Stato membro che, secondo le norme di diritto interno, subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, deve riconoscere le qualifiche professionali acquisite in Stati diversi dell'Unione e che consentono al titolare di esercitarvi la stessa professione.

L'atto normativo in esame ha campo di applicazione tendenzialmente generale:

---

<sup>51</sup> Sulla quale, v. A. MARI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 4, 398; G. VICICONTE, *Il sistema generale del riconoscimento dei titoli professionali*, in L. NOGLER (a cura di), *Le attività autonome*, cit., 231.



restano escluse, infatti, quelle categorie professionali per le quali vige un regime speciale di riconoscimento (art. 2.3.), cioè notai<sup>52</sup>, avvocati, revisori dei conti<sup>53</sup>, degli intermediari assicurativi<sup>54</sup> e dei professionisti nel settore dei trasporti<sup>55</sup>.

Dall'applicazione della disciplina comunitaria inoltre, sono escluse, dal punto di vista materiale, le professioni non regolamentate<sup>56</sup> e, dal punto di vista soggettivo, i cittadini non comunitari, anche se stabiliti in un paese dell'Unione europea.

Sotto quest'ultimo profilo, il legislatore comunitario non vieta però agli Stati membri di riconoscere, secondo la propria regolamentazione, qualifiche professionali acquisite da un cittadino di un paese terzo al di fuori del territorio dell'Unione europea (10° considerando)<sup>57</sup>.

La direttiva si rivolge esclusivamente ai cittadini comunitari che vogliono esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali.

Le professioni liberali, dunque, acquistano rilievo in ambito comunitario, e sono

---

52 V. 41° considerando della direttiva n. 2005/36/CE.

53 V. direttiva 2006/43/CE.

54 Sui quali v. direttiva 2002/92/CE.

55 V. 42° considerando della direttiva 2005/36/CE.

56 Cfr. CGCE 17 dicembre 2009, C-586/08, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2010, 2, 370, con nota di S. NESPOR, *Riconoscimento dei diplomi e libera circolazione dei lavoratori* e in *Foro amm. CdS*, 2010, 785 con nota di B. GAGLIARDI, *Libertà di circolazione dei lavoratori, concorsi pubblici e mutuo riconoscimento dei diplomi*. Secondo la Corte "La nozione di professione regolamentata deve essere tratta dal diritto comunitario ed è riferita all'attività professionale disciplinata per quanto riguarda le condizioni di accesso o di esercizio da norme legislative regolamentari o amministrative che impongono il possesso di determinati requisiti professionali".

57 Sul punto cfr. A. MONTANARI, *op. cit.*, 341. Secondo l'A. "l'esclusione dal campo di applicazione della direttiva dei cittadini extracomunitari è opinabile, poiché ad essi, qualora abbiano soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio dell'Unione europea, la direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, garantisce parità di trattamento con i cittadini comunitari per quanto riguarda il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli professionali secondo le procedure nazionali applicabili (art. 11.1., *lett. c*)".

contemplate nell'ambito di applicazione della direttiva, non in quanto tali, ma a condizione che siano "regolamentate".

La definizione, adottata dal legislatore comunitario per la professione regolamentata, ha significato ampio, riferendosi ad "ogni attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali" (art. 3.1., lett. a)) ed include la nozione di "attività professionale regolamentata" contenuta nel previgente sistema generale.

A tali attività sono, altresì, assimilate le professioni esercitate "dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I" (nell'elenco sono compresi organismi dell'Irlanda e del Regno Unito), le quali "hanno in particolare lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione e a tal fine sono oggetto di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e rilasciano ai loro membri un titolo di formazione, esigono da parte loro il rispetto delle regole di condotta professionale da esse prescritte e conferiscono ai medesimi il diritto di usare un titolo o un'abbreviazione o di beneficiare di uno *status* corrispondente a tale titolo di formazione" (art. 3.2.).

Dal concetto di professione regolamentata accolto a livello comunitario scaturiscono alcune considerazioni.

La direttiva contempla sia l'ipotesi in cui la professione sia esercitata in forma

autonoma, sia quella dello svolgimento nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato: tuttavia, non da indicazioni in merito ai criteri per i quali una professione può ricadere nell'una o nell'altra<sup>58</sup>.

In particolare, si rileva che “l'esercizio della professione negli Stati membri può essere oggetto, a norma del trattato, di specifici limiti legali sulla base della legislazione nazionale e sulle disposizioni di legge stabilite autonomamente, nell'ambito di tale contesto, dai rispettivi organismi professionali rappresentativi, salvaguardando e sviluppando la loro professionalità e la qualità del servizio e la riservatezza dei rapporti con i clienti” (43° considerando).

L'inclusione dei liberi professionisti, così individuati, nell'ambito di applicazione della direttiva ha lo scopo di “recepire normative nazionali, talvolta fra loro differenziate, le quali sono ammesse a concorrere con le regole della direttiva stessa”<sup>59</sup>.

Va sottolineato che la direttiva 2005/36/CE non supera né stravolge il regime precedente<sup>60</sup>, dal momento che traduce in norme alcune delle elaborazioni della Corte di giustizia europea.

Così, ad esempio, resta fermo il principio di base secondo cui il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è

---

58 G. PROIA, *op. cit.*, 87.

59 E. CHIARETTO, *Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione europea*, in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 2006, 699.

60 In questi termini, C. MORVIDUCCI, *Professioni*, in G.F. CARTEI, D.U. GALETTA (coordinato da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI, G. GRECO., t. III, Milano, 2007, 1513.

qualificato nello Stato membro di origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante (art. 4.1.).

Allo stesso modo, si prevede l'obbligo, per lo Stato di destinazione, di prendere in considerazione le qualificazioni, tra cui i titoli universitari<sup>61</sup>, conseguite dal professionista in un altro paese comunitario e di confrontarle con quelle previste dalle norme interne, al fine di ponderarne l'eventuale equivalenza e che, ove la corrispondenza sia solo parziale, lo Stato può esigere che l'interessato dimostri di aver conseguito le conoscenze e le abilità mancanti attraverso un tirocinio od un esame<sup>62</sup>.

---

61 Cfr. CGCE, 13 novembre 2003, causa C-313/01, *Morgenbesser C. Cons. ord. avv. Genova*, in *Dir. lav.*, 2004, II, 139, con nota di C. TIMELLINI, *Riconoscimento dei titoli a fini professionali e pratica forense*. La pronuncia riguardava il caso di una cittadina francese residente in Italia, titolare di una *maîtrise en droit* rilasciata in Francia nel 1996, ma priva del *certificat d'aptitude à la profession d'avocat* (CAPA, certificato di idoneità alla professione di avvocato). La Morgenbesser, dopo un breve tirocinio presso uno studio legale francese, aveva lavorato dal 1998 in uno studio legale nel nostro Paese, e aveva chiesto l'iscrizione nel registro dei praticanti, necessaria per effettuare validamente, ai fini dell'esame di idoneità all'esercizio della professione, il periodo di pratica in Italia. La sua domanda veniva respinta (dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova nonché dal Consiglio Nazionale Forense) in quanto la legge italiana che disciplina la professione di avvocato prevede il possesso della laurea in giurisprudenza conferita o confermata da un'università italiana e la Morgenbesser non era, comunque, abilitata in Francia all'esercizio della professione di avvocato. Secondo la Corte "Uno Stato membro non può rifiutarsi di iscrivere il titolare di una laurea in giurisprudenza, conseguita in un altro Stato membro, nel registro di coloro che effettuano il periodo di pratica necessario per essere ammessi alla professione di avvocato. Tale rifiuto, non può essere giustificato per il solo motivo che non si tratta di una laurea in giurisprudenza conferita, confermata o riconosciuta come equivalente da un'università del primo Stato". Per ulteriori commenti cfr. S. BASTIANON, *La Corte di giustizia e il riconoscimento dei diplomi: recenti sviluppi*, in *Corriere giur.*, 2004, 746; M. BERTI, *Pratica forense e libertà di stabilimento*, in *Dir. pubb.comp. ed eur.*, 2004, 372; A. MARI, *Commento al caso Morgenbesser*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2003, 1041; C. TUO, *La "professione" di praticante avvocato secondo la Corte di giustizia: alcuni rilievi sul caso Morgenbesser*, in *Dir. comm. internaz.*, 2004, 435.

62 CGCE 2 dicembre 2010, cause riunite C-422/09, C-425/09 e C-426/09, *Vassiliki Stylianou Vandorou (C-422/09), Vassilios Alexandrou Giankoulis (C-425/09), Ioannis Georgiou Askoxilakis (C-426/09) C. Ypourgos Ethnikis Paideias kai Thriskevmaton*, Un'autorità nazionale incaricata del riconoscimento di qualifiche professionali acquisite in un altro Stato membro è tenuta, in virtù degli artt. 39 CE e 43 CE, a prendere in considerazione, in sede di determinazione di eventuali misure compensative dirette a colmare le differenze sostanziali tra la formazione seguita da un richiedente e la formazione richiesta nello Stato membro ospitante, qualsiasi esperienza pratica idonea a coprire, in tutto o in parte, dette differenze" e che "Prima di imporre misure compensative dirette a coprire differenze esistenti tra le formazioni offerte negli Stati membri di origine e quelle offerte nello Stato membro ospitante di un richiedente spetta, di conseguenza, alle autorità nazionali competenti valutare se le conoscenze acquisite da un richiedente, incluse le conoscenze acquisite nello Stato membro ospitante, nel contesto di un'esperienza pratica, siano valide ai fini dell'accertamento del possesso delle conoscenze richieste da quest'ultimo" (punto 67). Nello stesso senso v., *Vlassopoulou, cit.*, punto 20; CGCE 8 luglio 1999, C-234/97, *Fernández de Bobadilla*, in *Racc.*, I, 4773, punto 33, *Morgenbesser, cit.*, punto 62, e CGCE 10 dicembre n 2009, C-345/08, *Pesla C. Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*, in *Foro amm. CDS*, 2009, 12, 2757, punto 41).

L'istituto della libera prestazione di servizi professionali, che abbia luogo in uno Stato membro diverso da quello di provenienza del prestatore, trova specifica disciplina nel titolo II della direttiva, agli artt. 5 ss.

Il legislatore utilizza, a fini definitivi, i criteri elaborati dalla giurisprudenza comunitaria: durata, frequenza, periodicità e continuità della prestazione esercitata in via temporanea<sup>63</sup>.

Si tratta, pertanto, di istituto diverso dalla "libertà di insediamento" che trova disciplina nel titolo III della direttiva. In quest'ultimo, vengono ripresi i principi e le garanzie già previsti nelle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE (artt. 10-15), nonché il sistema adottato dalla direttiva 99/42/CE (artt. 16-20) e i meccanismi di riconoscimento delle sette professioni coperte dalle direttive settoriali (artt. 21-49)<sup>64</sup>.

Sono previsti, in capo alle autorità nazionali competenti, ulteriori poteri di controllo sullo svolgimento della prestazione di servizi da parte del professionista europeo ospitato.

In particolare, si può richiedere che quest'ultimo produca, all'atto della sua

---

63 V., CGCE 30 novembre 1995, C-55/94, *cit.*

64 Va sottolineato che, per quanto concerne la prestazione di servizi, l'applicazione della direttiva 2005/36/CE non è compromessa dalla direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, la quale traccia un quadro giuridico generale volto ad agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi in altri Stati membri e la libera circolazione dei servizi tra Stati membri. La direttiva c.d. "servizi", infatti, si riferisce a questioni diverse – quali l'assicurazione di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa (v. 31° considerando della direttiva 2006/123) – da quelle oggetto della direttiva sulle qualifiche professionali.

Inoltre è previsto che le disposizioni della direttiva "servizi" cedano rispetto a quelle confliggenti contenute nella direttiva sulle qualifiche che regolano aspetti peculiari dell'accesso ai servizi per professioni specifiche (v. art. 3, dir. 2006/123).

Per quanto concerne infine, la prestazione di servizi transfrontalieri a titolo temporaneo, l'art. 17.6 della direttiva "servizi" esclude le materie disciplinate dal titolo II della direttiva 2005/36/CE dall'applicazione della disposizione sulla libera prestazione di servizi, la quale, pertanto non incide su nessuna delle misure applicabili a norma della direttiva 2005/36/CE nello Stato membro in cui viene fornito un servizio. In tali termini, A. MONTANARI, *op. cit.*, 342.

prima prestazione nello Stato membro ospitante, una dichiarazione scritta (che in ogni caso non configura una domanda di autorizzazione all'esercizio della professione), contenente informazioni in merito alla sussistenza di una copertura assicurativa o di analoghi mezzi di protezione personale o collettiva e documenti attestanti la sussistenza dei requisiti per l'esercizio della professione (come la prova dello stato di cittadinanza, un attestato di domicilio legale, una prova delle qualifiche professionali).

Per garantire un elevato grado di tutela della salute e dei consumatori<sup>65</sup>, inoltre, le stesse autorità possono, in via preliminare, verificare le qualifiche professionali in possesso del prestatore, al fine di evitare danni gravi per la salute o la sicurezza del destinatario del servizio.

Qualora la verifica evidenzia differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta nello Stato membro ospitante e nella misura in cui tale differenza sia ovviamente tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica, si può richiedere al prestatore una prova attitudinale.

Lo Stato ospitante, infine, può richiedere alle competenti autorità dello Stato membro di stabilimento del professionista, informazioni circa la legalità dello stabilimento e la buona condotta del prestatore nonché l'assenza di sanzioni disciplinari o penali di carattere professionale, a fini di trasparenza e sicurezza al servizio fornito dal professionista.

Allo stesso scopo, la direttiva prevede l'obbligo per il prestatore (per il caso in

---

<sup>65</sup> Cfr. 44° considerando della direttiva.

cui la prestazione venga effettuata con il titolo professionale dello Stato membro di residenza o con il proprio titolo di formazione e qualora le autorità competenti del paese ospitante lo richiedano), di fornire al destinatario del servizio particolari informazioni quali le iscrizioni a determinati registri pubblici, le garanzie relative alla Partita IVA, le prove di qualsiasi copertura assicurativa o analoghi mezzi di tutela personale o collettiva per la responsabilità professionale (art. 9).

Il professionista che si sposta in altro Stato membro in regime di prestazione di servizi, è sottoposto alle norme deontologiche dello Stato ospitante: tuttavia egli non è obbligato al rispetto di vincoli imposti ai professionisti stabiliti sul territorio quali l'autorizzazione, l'iscrizione o l'adesione a un'organizzazione o a un organismo professionale<sup>66</sup>.

Tale deroga potrebbe non facilitare un'eventuale irrogazione di provvedimenti disciplinari *ex art. 5.3.* della direttiva nei confronti del professionista: per tale ragione, è previsto che gli Stati membri possano introdurre, per il prestatore, un'iscrizione temporanea e automatica o un'adesione *pro forma* all'organizzazione o organismo professionale, purché tale iscrizione o adesione non ritardino né complichino in alcun modo la prestazione di servizi e non comportino oneri supplementari per il prestatore di servizi (egli è altresì dispensato dall'iscrizione, presso lo Stato di accoglienza, ad

---

66 Si veda, con riferimento alla professione di avvocato, CGCE 3 febbraio 2011, C-359/09, *Ebert C. Budapesti Ügyvédi Kamara*, in *Guida al dir.*, 2011, 8, 119, secondo cui le disposizioni comunitarie volte a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, "ostano ad una normativa nazionale che, ai fini dell'esercizio dell'attività forense con il titolo di avvocato dello Stato membro ospitante, istituisca l'obbligo di essere membro di un organismo quale un ordine degli avvocati" (fattispecie relativa alla richiesta di un avvocato tedesco, da tempo risiedente in Ungheria, a cui era stato negato il titolo ungherese di avvocato perché non iscritto presso l'ordine degli Avvocati di Budapest).

un ente di previdenza sociale di diritto pubblico).

In merito al diritto di stabilimento (titolo III della direttiva), la direttiva 2005/36/CE fa riferimento all'istituto già previsto nell'art. 53 TFUE (art. 47 TCE) e indica i requisiti necessari per il riconoscimento delle qualifiche del professionista che si sposta per esercitare la sua attività in uno Stato membro diverso da quello ove ha acquisito il titolo.

Sono delineati tre regimi di riconoscimento delle qualifiche.

Per le professioni sanitarie<sup>67</sup> e di architetto<sup>68</sup> è previsto un riconoscimento in via automatica, derivante dal coordinamento delle condizioni minime di formazione (art. 21), secondo un meccanismo già sperimentato nelle dodici direttive settoriali, il cui contenuto è ripreso nella direttiva in esame.

Per il settore industriale, commerciale ed artigianale (allegato IV della direttiva) il riconoscimento avviene in base all'effettiva esperienza professionale maturata dal prestatore nel paese di origine<sup>69</sup>.

Le professioni che non rientrano in quelle sopra esaminate, sono assoggettate, invece, ad un meccanismo che riconosce qualsiasi titolo di studio in base alla durata dello stesso, in linea con il sistema adottato dalle direttive generali n. 89/48/CEE e 92/51/CEE.

In particolare, il legislatore comunitario, in base alla durata della formazione nel

---

<sup>67</sup> Sulle quali v. *infra*, cap. III.

<sup>68</sup> V., J. DE LUCA, *Le attività nel settore dell'architettura*, in L. NOGLER (a cura di), *Le attività autonome*, cit., 207 ss.

<sup>69</sup> In base al meccanismo già proposto nella direttiva 1999/42/CE.



Paese di origine, indica cinque livelli di qualifiche professionali. Essi corrispondono ad un attestato di competenza, un certificato di studi secondari, un diploma universitario della durata di almeno un anno, oppure della durata minima di tre anni o di almeno quattro anni.

E' poi lo Stato ospitante, nel quale l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, a concedere il riconoscimento ai lavoratori europei che siano in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto per accedere alla stessa professione o esercitarla sul territorio di un altro Stato membro.

Va sottolineato che tali titoli ed attestati devono essere rilasciati da un'autorità competente e corrispondere ad un livello di qualifica, tra i cinque richiamati, almeno equivalente a quello immediatamente inferiore a quello richiesto nello Stato che accoglierà il professionista.

Non è, dunque, previsto che quest'ultimo posseda la stessa qualifica richiesta per l'esercizio della professione nello Stato di destinazione<sup>70</sup>.

Se, però, la normativa del paese di origine subordina l'accesso alla professione al possesso di specifiche qualifiche professionali, il lavoratore, per esercitare la

---

<sup>70</sup> Sul punto, v. però CGCE 29 gennaio 2009, C-311/06, *Consiglio naz. ingegneri C. Min. giust. e altro*, in *Foro it.*, 2009, IV, 344, che ha stabilito che “le disposizioni comunitarie relative al riconoscimento dei diplomi non possono essere invocate per l'accesso a una professione nello Stato nel quale è stato conseguito il diploma nei casi in cui il richiedente abbia svolto il percorso di studi nel proprio Paese e in tale stesso Stato abbia ottenuto il diploma e poi si rechi in un altro Paese comunitario ottenendo un certificato di omologazione che gli consente l'accesso a una professione in detto Stato. Se il certificato di omologazione non attesta né una formazione ottenuta in un altro Paese, né la sussistenza di un'esperienza professionale, la direttiva comunitaria non potrà essere applicata perché non si è in presenza di un diploma e quindi l'accesso alla professione nel Paese di origine sarà regolata dallo Stato nel quale è stata conseguita la laurea. E che “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 che non sanziona alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fonda né su di un esame né su di un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro”.

professione in un altro Stato membro dovrà dimostrare di possedere, oltre al titolo di formazione, due anni di esperienza nel corso dei precedenti dieci (art. 13 della direttiva).

La procedura d'esame della richiesta di autorizzazione per l'esercizio di una professione regolamentata va completata prima possibile, con una decisione debitamente motivata dell'autorità competente dello Stato membro ospitante e, comunque, entro tre mesi a partire dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato (art. 51.2.).

Il principio del riconoscimento reciproco dei titoli di formazione incontra, tuttavia, due limiti.

Il 12° considerando della direttiva unica prevede, infatti, che il professionista potrà ottenere nel paese di origine il riconoscimento della qualifica professionale acquisita altrove, solo se ha stabilmente risieduto in altro Stato membro, avendovi maturato almeno una parte della formazione, della competenza o dell'esperienza professionale: ciò, al fine di arginare il fenomeno del c.d. *qualification shopping*, ossia a limitare la possibilità, per il titolare di una qualifica professionale conseguita in uno Stato membro, di ottenere il riconoscimento della stessa, attraverso il sistema previsto dalla direttiva, nello Stato membro di origine (al fine di poter vantare diritti diversi da quelli conferiti grazie alla qualifica professionale ottenuta in tale Stato).

Il secondo temperamento al meccanismo del pieno riconoscimento in uno Stato membro riguarda la possibilità per lo Stato membro ospitante di introdurre misure

compensative (art. 14): tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o prova attitudinale.

Il ricorso a provvedimenti di adattamento può avvenire in tre casi: qualora si riscontri un *deficit* fra la formazione ricevuta dal richiedente e quella richiesta nello Stato membro di accoglienza sotto il profilo della durata (se è inferiore di almeno un anno, art. 14.1., *lett. a*)) o dei contenuti (se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse, art. 14.1., *lett. b*)), oppure nel caso in cui la professione regolamentata nello Stato membro ospitante includa una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente (art. 14.1., *lett. c*)).

Il tirocinio di adattamento è definito come “esercizio di una professione regolamentata nello Stato membro ospitante sotto la responsabilità di un professionista qualificato, accompagnato eventualmente da una formazione complementare” (art. 3.1., *lett. g*)), le cui modalità di attuazione e di valutazione sono affidate alle competenti autorità dello Stato membro ospitante.

La prova attitudinale è, invece, una verifica delle conoscenze professionali del richiedente, compiuto dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante allo scopo di valutare l'idoneità del richiedente ad esercitare in tale Stato una professione regolamentata (art. 2.1., *lett. h*)).

Il controllo deve vertere su materie scelte nell'ambito di un elenco predisposto dall'autorità competente, che include, come è ovvio, materie che non sono

contemplate dal titolo di formazione del richiedente e la cui conoscenza è condizione essenziale per poter esercitare la professione nello Stato membro ospitante. La prova può, altresì, estendersi alla conoscenza della deontologia applicabile alle professioni nello Stato membro ospitante.

L'opzione tra tirocinio e prova attitudinale è in capo al richiedente, salvo che non si tratti di professioni il cui esercizio richiede una conoscenza precisa del diritto nazionale e per le quali la prestazione di consulenza e/o assistenza in materia di diritto nazionale costituisce un elemento essenziale e costante dell'attività professionale, poiché in tal caso lo Stato membro ospitante può sottrarre al richiedente il potere di scelta.

Tale eccezione riguarda le professioni che richiedono competenze giuridiche (avvocati, dottori commercialisti, consulenti), per le quali risulterà dunque più difficoltoso il pieno riconoscimento dei titoli professionali.

La previsione di misure compensative, cui subordinare il riconoscimento della qualifica professionale, appare poco in linea con l'obiettivo del legislatore comunitario di favorire la mobilità transfrontaliera dei professionisti nel contesto europeo.

Ciò spiega perché la direttiva predispone un meccanismo alternativo che esime i professionisti dalla compensazione, ove siano definiti, a livello europeo, "piattaforme comuni", adottate con provvedimento della Commissione.

Si tratta di complessi di criteri specifici per le diverse qualifiche professionali,

idonei a colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione. Qualora le qualifiche professionali del richiedente rispondano a tali criteri, che potrebbero, ad esempio, includere una formazione complementare, un tirocinio di adattamento, una prova attitudinale o un livello minimo prescritto di pratica professionale, o una combinazione degli stessi (v. 16° considerando), lo Stato membro ospitante lo dispensa dall'applicazione dei provvedimenti di compensazione.

Le piattaforme possono essere sottoposte alla Commissione non solo dagli Stati membri, ma anche dalle associazioni o organismi professionali rappresentativi a livello nazionale ed europeo.

Infine, viene creata la “tessera del professionista”: si tratta di un certificato professionale europeo teso a consentire la riconoscibilità del professionista e a garantire i clienti, accelerando la necessità dello scambio delle informazioni tra lo Stato membro ospitante e quello d'origine. Tale tessera consentirà di seguire la carriera professionale dei professionisti che si stabiliscono in più Stati membri, e conterrà informazioni sulla formazione del titolare (Università, Istituti Superiori frequentati, qualifiche) e sulle sue esperienze professionali, nonché riporterà le sanzioni imposte nei suoi confronti nel contesto della sua professione<sup>71</sup>.

---

71 Sullo strumento della tessera professionale si v. *infra*, 139.

#### **4. L'attuazione in Italia della direttiva: il d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206**

In Italia, la direttiva 2005/36/CE trova attuazione con il d.lgs. n. 206/2007<sup>72</sup> che, analogamente all'atto comunitario che recepisce, disciplina il riconoscimento delle qualifiche per l'accesso alle professioni regolamentate e per il loro esercizio (a titolo di stabilimento o di prestazione di servizi), da parte di cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, alle stesse condizioni previste dall'ordinamento interno in base a titoli professionali che, nello Stato d'origine, li abilitano all'esercizio di detta professione.

Il campo di applicazione coincide con l'ambito delle professioni regolamentate, con esclusione di quelle il cui svolgimento sia riservato per legge a professionisti che partecipino, sia pure occasionalmente, dell'esercizio di pubblici poteri e, in particolare, alle attività riservate alla professione di notaio (art. 1)<sup>73</sup>.

Il riconoscimento consente al cittadino comunitario, munito dei requisiti specifici previsti, l'accesso in Italia alla professione per la quale è qualificato nel paese di origine e l'esercizio della stessa, alle medesime condizioni previste dall'ordinamento italiano.

Gli organi competenti a ricevere le domande di riconoscimento e a valutarle sono, tra gli altri, alcuni Dipartimenti incardinati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive;

---

72 Il d.lgs. n. 206/1997 ha abrogato i seguenti atti normativi: d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 115, d.lgs. 2 maggio 1994, n. 319 e d.lgs. 20 settembre 2002, n. 229, che avevano recepito rispettivamente, le direttive 89/48/CEE, 92/51/CEE e 99/42/CEE.

73 Sull'esclusione dei notai v., in generale A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro della disciplina comunitaria delle professioni*, in *Notariato*, 2007, 403 nonché A. BARONE, P., *I notai*, in L. NOGLER, *Le attività autonome*, cit., 277.

Dipartimento per lo sviluppo e competitività del turismo e Dipartimento per la funzione pubblica) e i Ministeri competenti per materia (ad es. il Ministero dell'Istruzione per i docenti delle scuole; il Ministero dell'Università e della ricerca per i ricercatori e per la professione di architetto; il Ministero della Salute per le professioni sanitarie) (art. 5).

Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi, il legislatore italiano conferma la possibilità che possa essere svolta da un professionista legalmente stabilito in un altro Stato membro (art. 9). In ogni caso il prestatore, quando si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi, è tenuto a rendere, con qualsiasi mezzo idoneo di comunicazione, una dichiarazione preventiva, informando le autorità competenti della prestazione di servizi che intende svolgere, nonché sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale. Tale dichiarazione ha validità per l'anno in corso e deve essere rinnovata se il prestatore intende successivamente fornire servizi temporanei o occasionali in tale Stato membro (art. 10).

Per le professioni regolamentate che hanno incidenza sulle materie della pubblica sicurezza o della sanità pubblica, le autorità competenti hanno facoltà di verificare, preliminarmente, le qualifiche professionali del prestatore, all'atto della prima prestazione, e, ove siano riscontrate differenze sostanziali tra la qualifica posseduta dal professionista e la formazione richiesta dalle norme italiane, di

richiedere il superamento di una prova attitudinale specifica (art. 11).

Per le professioni di medico di base e medico specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, odontoiatra, odontoiatra specialista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto (cui al titolo III, capo IV) e nei casi in cui le qualifiche sono state verificate ai sensi dell'articolo 11, la prestazione di servizi è effettuata con il titolo professionale previsto dalla normativa italiana.

In tutti gli altri casi, la prestazione è effettuata con il titolo professionale dello Stato membro di stabilimento qualora tale titolo sia in questo regolamentato per l'attività professionale di cui trattasi.

Nei casi in cui il suddetto titolo professionale non esista nello Stato membro di stabilimento, il prestatore indica il suo titolo di formazione nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali di detto Stato membro (art. 12).

Quanto al regime della libertà di stabilimento, ai fini del riconoscimento professionale, i cittadini comunitari interessati devono presentare apposita domanda alle stesse autorità competenti indicate nell'art. 5, le quali, entro trenta giorni, accertano la completezza della documentazione esibita e ne danno notizia all'interessato. Ove necessario, l'Autorità competente richiede le eventuali necessarie integrazioni.

Sul riconoscimento l'autorità provvede con decreto motivato, da adottarsi nel termine di tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato (art. 16).



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 per reati penali, la sussistenza di tali requisiti si considera provata da documenti rilasciati da competenti autorità dello Stato membro di origine o dello Stato membro da cui proviene il cittadino (art. 17, co. 3).

Se la durata della formazione è inferiore di almeno un anno a quella richiesta dall'ordinamento interno o riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia, nonché se la professione regolamentata include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente, (quando la differenza è caratterizzata da una formazione specifica, richiesta dalla normativa nazionale e relativa a materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del richiedente), il riconoscimento può essere subordinato al compimento di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o di una prova attitudinale, a scelta del richiedente.

Per l'accesso alle professioni di avvocato, dottore commercialista, ragioniere e perito commerciale, consulente per la proprietà industriale, consulente del lavoro, attuario e revisore contabile, nonché per l'accesso alle professioni di maestro di sci e di guida alpina, il riconoscimento è subordinato al superamento di una prova attitudinale (art. 22).

## Capitolo II

### La libera circolazione delle professioni sanitarie: in particolare, la professione medica.

#### 1. Evoluzione normativa.

In ambito sanitario il tema del riconoscimento dei titoli professionali<sup>74</sup> riveste profili di particolare interesse, dal momento che l'esercizio della professione medica è connesso con la tutela di un diritto fondamentale quale quello della salute<sup>75</sup>.

Tale assunto acquista un significato di maggior rilievo negli ultimi decenni, dal momento che, se in tempi risalenti per gli operatori sanitari un'esperienza all'estero costituiva, nella maggior parte dei casi, una fase di completamento del percorso formativo, attualmente sempre più spesso ci si muove verso altri paesi europei per svolgere la professione, occasionalmente o in maniera stabile, in forma autonoma o

---

74 Sul tema, v., tra gli altri, P. ANDREAZZI, *La libertà di stabilimento nelle libere professioni: il riconoscimento di titoli, diplomi e qualifiche professionali nel settore delle professioni sanitarie in Europa*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2005, 107 ss.; M.N. BETTINI, M. SCAGLIONE, *op. cit.*, 14 ss.; E. FERLETIC, *Libera circolazione dei medici e mutuo riconoscimento delle specializzazioni mediche in ambito comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2002, 1773; R. FOGLIA, A. SAGGIO (a cura di), *Libera circolazione dei professionisti sanitari e obblighi di residenza*, in *Corriere giur.*, 2001, 833; M. LUI, *Le professioni sanitarie*, in L. NOGLER (a cura di), *Le attività autonome*, cit. 423; R. SCARCIGLIA, *Specializzazioni mediche e libertà di stabilimento dei medici comunitari*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1999, 1239.

75 In base all'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intitolato "Diritto all'integrità della persona": "1. Ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.

2. Nell'ambito della medicina e della biologia devono essere in particolare rispettati:

- il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge;
- il divieto delle pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone;
- il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro;
- il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani.

I principi enunciati nell'articolo 3 della Carta figurano già nella Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa (serie dei trattati europei n. 164 e protocollo addizionale n. 168). La Carta non intende derogare a tali disposizioni e proibisce solo la clonazione riproduttiva. Non autorizza né proibisce le altre forme di clonazione e non impedisce quindi in alcun modo al legislatore di vietarle.

A norma dell'art. 168, par. 1 TFUE (nella Versione consolidata, pubblicata in GUCE, C83/01 del 30 marzo 2010) "nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana". In materia è stata di recente emanata una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (Direttiva 2011/24/UE del 9 marzo 2011), dove si legge che "i sistemi sanitari dell'Unione sono un elemento centrale dei livelli elevati di protezione sociale dell'Unione e contribuiscono alla coesione e alla giustizia sociale e allo sviluppo sostenibile. Essi fanno parte dell'ampia gamma di servizi di interesse generale "(3° considerando).

subordinata, in qualunque momento della carriera professionale.

Nondimeno, proprio in ambito sanitario si registra una crescente carenza di professionisti qualificati, alla quale si potrebbe porre rimedio favorendo la mobilità che ancora risulta molto bassa<sup>76</sup>

In materia, l'art. 53 TFUE (ex art. 47 del TCE), al secondo comma, prevede che “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”. Come esplicitato dalla Corte di giustizia europea, tale disposizione “ha come scopo non di limitare la portata del diritto al riconoscimento dei diplomi, bensì di evitare l'istituzione di un sistema di riconoscimento automatico dei diplomi di accesso alle professioni sanitarie in mancanza di coordinamento delle disposizioni che disciplinano l'esercizio di tali professioni. Tale norma del Trattato riguarda così un sistema di tale tipo, il quale deve essere costruito in relazione alla progressiva armonizzazione delle disposizioni relative all'esercizio di dette professioni”<sup>77</sup>.

La normativa comunitaria derivata disciplina le categorie professionali, in ambito sanitario, distinguendole in sei sottogruppi: i medici, i dentisti (per l'Italia si devono tenere presente anche i medici specialisti in odontostomatologia),<sup>78</sup> gli

---

76 Sul punto, cfr. il LIBRO VERDE della Commissione Europea *Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali*, cit., 1 ss.

77 CGCE 8 maggio 2008 C-39/07, *Commissione C. Regno di Spagna*, in *Foro amm. CDS*, 2008, 5, I, 1348, punto n. 42.

78 Sulla questione, si v. CGCE 29 novembre 2001, C-202/99, *Commissione C. Repubblica Italiana*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2002, 799, con nota di S. SASSI, *Abusivi i medici specialisti in odontoiatria che esercitano la professione di dentista* in *Dir. pubbl. Comp. ed eur.*; CGCE 18 gennaio 2001, C-162/99, *Commissione C. Italia*, in *Dir. pubbl. comp. Europeo*, 2001, 656, con nota di S. BAGNI, *La Corte bacchetta l'Italia per il suo “pressapochismo”*

infermieri specializzati in assistenza generale, le ostetriche, i veterinari e i farmacisti. Per ciascuno di essi, analogamente a quanto avvenuto per le altre professioni, nel corso degli anni settanta sono state adottate una coppia di Direttive.

La prima, di coordinamento, precisa il livello di accesso alla professione e descrive le conoscenze minime richieste, quantifica la durata degli studi, specifica il carattere teorico o pratico degli insegnamenti ed apporta altri elementi di coordinamento delle legislazioni nazionali.

La seconda, di mutuo riconoscimento, completa quella di coordinamento ed istituisce una lista di diplomi per settori di attività che devono obbligatoriamente essere riconosciuti come equivalenti<sup>79</sup>.

Tali Direttive settoriali<sup>80</sup> “realizzano un’armonizzazione dei cicli di studi corrispondenti alle qualifiche di cui organizzano il riconoscimento”<sup>81</sup>: ed è proprio il

---

*normativo in tema di libertà di stabilimento*; CGCE 1° giugno 1995, C-40/93, *Commissione C. Italia*, in *Foro it.*, 1995, IV, 328. In dottrina, cfr. F. LAURIA, M. PASCALE, *Medici e odontoiatri nell’unione europea: due annosi problemi italiani*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 1998, 5, 931.

Il caso dei medici che esercitano la professione di dentista senza specializzazione anche dopo lo spirare del termine ultimo previsto dalla direttiva 78/686/CEE è stata risolta dalla direttiva 2001/19/CEE. In pratica, il problema riguardava i laureati in medicina che avevano ottenuto il diploma tra il 28 gennaio 1980 e il 31 dicembre 1984. Con la direttiva del 2001 il riconoscimento a livello comunitario è subordinato all’attestazione da parte dell’Italia che il richiedente: abbia superato una prova attitudinale specifica che comprovi il possesso di competenze e conoscenze dello stesso livello di chi possiede una specializzazione riconosciuta; abbia esercitato, per almeno tre anni consecutivi, la professione di dentista nel corso dei cinque anni precedenti; sia stato autorizzato a esercitare la professione in Italia. Sulla questione cfr. P. ANDREAZZI, *op. cit.* 120 ss. Infine, la Direttiva 2005/36/CE, al 22° considerando, afferma che “Tutti gli Stati membri dovrebbero riconoscere la professione di dentista come professione specifica distinta da quella di medico, specializzato o no in odontostomatologia. Gli Stati membri dovrebbero far sì che la formazione di dentista conferisca le competenze necessarie per tutte le attività di prevenzione, di diagnosi e di trattamento relative ad anomalie e malattie dei denti, della bocca, delle mascelle e dei tessuti attigui. L’attività professionale di dentista dovrebbe essere esercitata dai possessori di un titolo di formazione di dentista ai sensi della presente direttiva”.

<sup>79</sup> M. LUI, *op. cit.*, 429.

<sup>80</sup> Cfr., per i medici, le direttive n. 75/362/CEE e n. 75/363/CEE del 16 giugno 1975, poi sostituite dalla direttiva di codificazione n. 93/16/CEE del 5 aprile 1993 e successive modificazioni; per gli infermieri le direttive n. 77/452/CEE e n. 77/453/CEE del 27 giugno 1977; per le ostetriche le direttive n. 80/154/CEE e n. 80/155/CEE del 21 gennaio 1980; per i farmacisti le direttive n. 85/432/CEE e n. 85/433/CEE del 16 settembre 1985; per i veterinari, le direttive n. 78/1026/CEE e n. 78/1026/CEE del 18 dicembre 1978.

<sup>81</sup> Così, L. PICCHIO FORLATI, *Il regime comunitario delle Professioni sanitarie. Riflessioni nell’ordinamento italiano*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1983, 1299.

campo sanitario quello in cui tale armonizzazione è risultata di più agevole attuazione, poiché le condizioni, in particolare quelle relative al profilo formativo, presentavano notevoli analogie tra i diversi Paesi<sup>82</sup>.

La tecnica legislativa seguita è uniforme: l'impianto normativo è costituito da una classe di norme che prevede il riconoscimento ed un'altra che predispose le misure concrete che gli Stati devono adottare per coordinare le disposizioni nazionali vigenti.

Tuttavia, benché esse prendano in considerazione le diverse categorie sanitarie, non realizzano un coordinamento della disciplina sostanziale dell'esercizio delle professioni, ma si limitano ad armonizzare le condizioni di accesso e di formazione, definendo i titoli che i paesi membri si impegnano a riconoscere come equivalenti<sup>83</sup>.

L'armonizzazione è realizzata, essenzialmente, attraverso la definizione degli *standard* minimi richiesti ai fini del conseguimento dei titoli ammessi alla libera circolazione nell'Unione europea.

Più in dettaglio, vengono stabiliti quelli che sono i criteri minimi di formazione, concernenti la durata, il metodo e il contenuto della stessa.

Così, ad esempio, si prevede che la formazione deve essere erogata da università, o centri universitari di cura, di insegnamento o di ricerca, o ad istituti abilitati a tal fine dalle autorità o dagli enti competenti; è prevista un'articolazione

---

82 Sul punto, cfr. L. ANTONIOLLI DEFLORIAN, L. NOGLER, *L'Europa dei lavoratori autonomi, uno spazio con troppe frontiere*, in *Lavoro e dir.*, 1997, 371 ss.

83 In maniera difforme, la Direttiva 80/154/CEE del 21 gennaio 1980 che disciplina l'accesso alle attività dell'ostetrica e al loro esercizio, impegna gli Stati membri ad assicurare che l'ostetrica titolare di un diploma riconosciuto sia abilitata ad accedere ad una serie di attività (art. 4).

della formazione in teorica e pratica, fissando i limiti entro i quali la pratica può essere sostituito con periodi di tirocinio (cfr., ad esempio, art. 23, par. 2 direttiva 93/16/CEE sui medici).

Stabilite le condizioni minime, si possono verificare diverse ipotesi.

Se la qualifica è conseguita al termine di una formazione conforme alle disposizioni comunitarie, lo Stato membro ospitante deve riconoscere il titolo e consentire, al cittadino migrante, l'accesso all'attività professionali e il suo esercizio sul proprio territorio, alla stregua di quanto avviene per i titoli nazionali<sup>84</sup>. In questo caso, il professionista può fare uso del titolo di formazione (eventualmente anche la sua abbreviazione) nella lingua dello Stato ospite<sup>85</sup>.

Se, invece, il titolo del lavoratore migrante ha una denominazione non corrispondente a quella adottata nello Stato membro di destinazione, per accedere alla professione è necessario che l'autorità competente rilasci un'attestazione della conformità della formazione alle disposizioni comunitarie: in tal modo, il legislatore europeo sancisce l'equivalenza del titolo non presente nell'ordinamento dello Stato membro ospitante, a quello rilasciato dallo Stato d'origine, atteso il *cursus studiorum* conforme alle esigenze minime di formazione previste dalle singole direttive settoriali.

Diversa è la procedura quando i diplomi, certificati e altri titoli non rispettano gli

---

84 V., A. PRETO, *Le libere professioni in Europa*, Milano, 2001, 383.

85 Diversamente, quando il titolo dello Stato membro d'origine o di provenienza, può essere confuso nello Stato membro ospite con un titolo che ivi richieda una formazione supplementare, che il beneficiario non ha compiuto, o che non possiede, quest'ultimo può prescrivere che il soggetto interessato usi il titolo di formazione, di cui è in possesso, nella sua lingua, o in una formula adeguata indicata dallo Stato ospitante, tale da permetterne la distinguibilità.

*standard* minimi imposti: in questo caso, essi devono essere corredati di un certificato che attesti un'esperienza professionale effettiva e lecita di almeno tre anni consecutivi, nel corso dei cinque anni che precedono il rilascio dell'attestato.

Lo Stato ospite prende in considerazione, totalmente o parzialmente, i percorsi di formazione certificati da un diploma o altro titolo di studio rilasciato dalle autorità competenti dello Stato membro di origine o di provenienza, quando tali periodi corrispondono a quelli richiesti dal proprio ordinamento per la specializzazione del caso.

In merito ai diplomi e titoli conseguiti prima della emanazione delle direttive comunitarie, gli stessi consentono l'accesso e l'esercizio alla professione se corredati di attestazione che ne certifichi la corrispondenza alle disposizioni previste .

Le direttive fin qui considerate al fine di “garantire una effettiva, e si potrebbe dire, completa, circolazione dei medici e paramedici”<sup>86</sup> estendono il regime previsto per i liberi professionisti al lavoro subordinato, tenendo conto che nella maggior parte dei casi, il medico si trova ad esercitare la propria professione in contesto ospedaliero, in qualità di lavoratori dipendenti.

A tal proposito, un aspetto di particolare interesse riguarda l'ipotesi di inserimento delle categorie professionali sanitarie in un rapporto di lavoro con strutture ospedaliere pubbliche. Come noto, l'art. 51 TFUE (ex art. 45 TCE), prevede che sono escluse dalle disposizioni relative al diritto di stabilimento, per quanto riguarda il Paese membro interessato, “le attività che in tale Stato partecipino

---

86 Così M. LUI, *op. cit.*, 433.

all'esercizio dei pubblici poteri".

Tale disposizione esprime un principio generale che informa tutta l'area della libera circolazione delle persone. Infatti, oltre che nell'ipotesi della libera prestazione di servizi (per i quali l'art. 62 TFUE si richiama espressamente all'art. 51), anche con riguardo ai lavoratori dipendenti il diritto alla libera circolazione trova un limite per gli "impieghi nella pubblica amministrazione" (art. 45, par. 4 TFUE). Con tale apparato normativo, i Paesi membri hanno dichiarato la propria volontà di riservare ai propri cittadini attività ritenute particolarmente sensibili per gli interessi generali dello Stato e tali da richiedere nel prestatore (autonomo o subordinato, insediato stabilmente o in maniera occasionale nel territorio) la manifestazione di obblighi e fedeltà verso lo Stato che solo il vincolo della cittadinanza è in grado di garantire<sup>87</sup>.

Tuttavia, tali disposizioni, costituendo una deroga al principio generale della libera circolazione, sono state interpretate restrittivamente dalla Corte di Giustizia europea, la quale ha ritenuto che il limite dovesse riferirsi alle sole attività in cui si manifesta una "partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche"<sup>88</sup>.

Con riguardo ai professionisti sanitari, inoltre, la stessa Corte ha avuto modo di precisare che il loro rapporto di lavoro non presuppone una partecipazione diretta o indiretta all'esercizio di pubblici poteri, né a mansioni che hanno ad oggetto la tutela

---

87 Cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *op. cit.*, 151 ss.

88 CGCE 17 dicembre 1980, C-149/79, *Commissione c. Belgio*, in Racc., 3881.



di interessi dello Stato<sup>89</sup>

Sulle direttive settoriali hanno inciso direttive successive<sup>90</sup>, a loro volta modificate dalla direttiva 2001/19/CE del 14 maggio 2001, detta anche direttiva SLIM (legislazione più semplice per il mercato interno), recepita in Italia con il d.lgs. 8 luglio 2003, n. 277.

Nella direttiva acquista centralità la nozione di “formazione regolamentata” intesa come “qualsiasi formazione direttamente orientata all’esercizio di una determinata professione e consistente in un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni oppure di durata equivalente a tempo parziale, in un’università o in un altro istituto di livello di formazione equivalente e, se del caso, nella formazione professionale, il tirocinio o la pratica professionale richiesti oltre al ciclo di studi post-secondari”.

La direttiva 2001/19/CEE introduce, inoltre, novità interessanti che riguardano l’aggiornamento dei diplomi ammessi al riconoscimento automatico<sup>91</sup>: il dovere posto in capo agli Stati membri di valutare i diplomi, certificati, e altri titoli acquisiti dall’interessato fuori dall’Unione europea, qualora essi siano stati riconosciuti in uno

---

89 CGCE 9 settembre 2003, C-275/01, *Isabel Burbaud-Ministère de l’Emploi et de la Solidarité*, in *Racc.*, 2003, I, 8219, con riguardo all’impiego di dirigente pubblico ospedaliero.

90 Direttive 89/594/CEE e 89/595/CEE, del 30 ottobre 1989 - con riferimento alle professioni di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica - e dalla Direttiva 90/658/CEE, del 4 dicembre 1990, per quanto riguarda la professione di farmacista. Queste ultime (recepiti in Italia con il D.lgs. 2 maggio 1994, n. 353) hanno regolato quei titoli che non hanno, attualmente, nella Comunità le stesse denominazioni, o sono stati rilasciati prima dell’entrata in vigore delle norme comunitarie sulle specifiche formazioni professionali, e al contempo hanno formalizzato il riconoscimento dei diplomi che attestano una formazione acquisita nell’ex Repubblica democratica tedesca.

91 L’aggiornamento degli elenchi dei diplomi delle Direttive riguardanti gli infermieri, i dentisti, i veterinari, le ostetriche, i farmacisti e i medici è più agevole perché le varie specializzazioni sono trasferite negli allegati. Appare in linea con tali modifiche il prolungamento a tre anni della durata della specializzazione in medicina generale, giustificata dal fatto che il medico di medicina generale è colui che per primo ha il contatto con i pazienti, per cui è necessario che possieda una solida formazione, tale da consentirgli di prestare cure immediate al malato o di indirizzarlo allo specialista, senza ricorrere alle strutture ospedaliere.

Stato membro, così come la formazione e/o l'esperienza professionale acquisite in uno Stato membro; la motivazione delle decisioni sulle domande di riconoscimento, e la possibilità di impugnazione delle stesse davanti agli organi giurisdizionali da parte degli interessati, qualora la loro domanda venga respinta.

Nell'adottare la direttiva in esame, le Istituzioni comunitarie hanno, altresì, convenuto "sull'importanza di disporre di versioni consolidate, facilmente accessibili a tutti, dei testi giuridici relativi al riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali".

Grazie a questo consolidamento, i professionisti avrebbero a disposizione un apparato normativo più facilmente intellegibile e unitario, in luogo di un coacervo di direttive settoriali, parzialmente abrogate da interventi legislativi successivi.

Questo stesso intento ha animato l'approvazione della direttiva 2005/36/CE<sup>92</sup> che, come si è detto, ha inteso consolidare in un unico atto legislativo quindici direttive: le dodici direttive settoriali (riguardanti le professioni di medico, infermiere responsabile di cure generali, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto) e le tre direttive sul sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali, riguardante la maggior parte delle altre professioni regolamentate.

---

92 Cfr. 9° considerando della direttiva.

## 2. La libera circolazione dei medici nell'ordinamento europeo.

In tema di libera circolazione delle professioni sanitarie, la disciplina concernente i medici costituisce l'ipotesi senza dubbio più rilevante, per il numero di beneficiari cui si rivolge e per le soluzioni adottate che, sin dall'inizio, hanno rappresentato un modello per la disciplina delle altre professioni sanitarie.

Essa ha trovato definizione nelle direttive 75/362/CEE e 75/363/CE. La prima, di riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico, mediante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi; la seconda di coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico. Tali atti sono stati recepiti in Italia con il d.lgs. n. 217/1978, e sono stati oggetto di successive modifiche<sup>93</sup>, fino ad essere riuniti in un testo unico dalla direttiva 93/16/CEE<sup>94</sup>.

---

93 Direttive n. 82/76 e 86/457 recepite con d.lgs. n. 256/1991 e 257/1991; direttive nn. 89/594 e 90/658, recepite con d.lgs. 353/1994.

94 Abrogata a far data dal 20 ottobre 2007 (art. 62, direttiva 2005/36/CE). Il principio fondamentale alla base del disegno normativo introdotto da tale direttiva (così come modificata dalle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE) è quello del "reciproco riconoscimento" dei titoli che rispettino le condizioni e i requisiti minimi di formazione: in altri termini, l'atto comunitario prevede il riconoscimento automatico in ogni Stato membro dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli rilasciati ai cittadini da altri Stati membri, che sanzionino una formazione di base ed una formazione specialistica comune a tutti o ad alcuni degli Stati membri. La direttiva prevede un livello minimo di armonizzazione, stabilendo le condizioni da rispettare in materia di formazione, sia di base sia specialistica, nonché una formazione specifica in medicina generale che risponda quanto meno a determinate condizioni *standard*. In particolare, per quanto attiene al mutuo riconoscimento dei titoli di formazione medica specialistica, la direttiva 93/16/CEE contempla tre casi. Il primo riguarda i medici migranti in possesso di un diploma, di un certificato o di un altro titolo attestante una specializzazione medica che, da un lato, rientra fra quelle comuni a tutti gli Stati membri e, dall'altro, è elencata nell'art. 5, n. 2 della direttiva stessa: in forza dell'art. 4, il riconoscimento dei suddetti titoli è automatico e incondizionato in tutti gli Stati membri. Il secondo caso riguarda i medici comunitari in possesso di un titolo che attesti una specializzazione medica che non figurino tra quelle di cui all'art. 5, n. 2, ma sia elencata nella lista di quelle proprie di due o più Stati membri, ai sensi dell'art. 7, 2° comma, della direttiva; sulla base dell'art. 6 della direttiva stessa, il riconoscimento dei suddetti titoli è automatico e incondizionato fra gli Stati membri interessati, ma esclusivamente tra questi. Infine, il terzo caso concerne il medico migrante che intenda esercitare una specializzazione medica in uno Stato membro e abbia seguito, in un altro Stato membro una formazione medica che si conclude con il rilascio di un diploma, un certificato o di un altro titolo che consente l'accesso all'esercizio della specializzazione medica interessata, in forza degli artt. 4 e 6 della su richiamata direttiva 93/16. In questo caso, l'art. 8 di quest'ultima è diretto ad agevolare la libera circolazione del medico, consentendogli di completare, nello Stato membro ospitante, e secondo la normativa nazionale di tale Stato, la formazione necessaria per l'esercizio della specializzazione medica. In

Il regime delineato in quest'ultima è stato, quindi, recepito dalla direttiva 2001/119/CE che ha fatto proprie, altresì, le elaborazioni contenute in alcune significative pronunce della Corte di Giustizia europea, le quali, secondo la dottrina, hanno dato vita ad una lettura “progressista” a favore della liberalizzazione delle norme comunitarie<sup>95</sup>.

Così, ad esempio, è avvenuto con riguardo alla questione relativa ai cittadini dell'Unione che, dopo aver acquisito una qualifica professionale in un paese terzo, ritornano a lavorare in uno Stato membro, che riconosce dette qualifiche, prima di spostarsi a lavorare in altro paese membro che non le riconosce.

La soluzione accolta nella direttiva 2001/119 mutua il principio elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, in base al quale le autorità dello Stato membro di destinazione sono tenute a prendere in considerazione l'esperienza professionale acquisita in altro Stato membro, se lo Stato membro di provenienza ha già considerato “parificabile” il titolo conseguito nel Paese terzo.

Tale principio costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione giurisprudenziale segnata da alcune importanti pronunce.

---

Italia la direttiva 93/16/CEE, è stata recepita con il d.lgs. 17 agosto 1999 n. 368, il quale dispone, in virtù del principio del “mutuo riconoscimento” che i diplomi, certificati ed altri titoli di medico chirurgo, medico chirurgo specialista, medico chirurgo di medicina generale, rilasciati ai cittadini degli Stati membri conformemente alle prescritte condizioni della formazione, sono riconosciuti in Italia con gli stessi effetti dei diplomi rilasciati in Italia per l'accesso alle corrispondenti attività, esercitate in qualità di dipendente o di libero professionista, ovvero nell'ambito del Servizio Sanitario nazionale nel caso di medico di medicina generale.

I titoli riconosciuti e le rispettive denominazioni nei vari Stati sono elencati in quattro allegati al decreto, relativi, rispettivamente, ai diplomi di Laurea (Allegato A); ai diplomi di specializzazione comuni a tutti gli Stati membri (Allegato B); ai diplomi di specializzazione comuni a due o più stati membri (Allegato Q; nonché ai diplomi di medicina generale (Allegato E):Un quinto allegato (D) indica la durata delle singole formazioni specialistiche. Gli allegati sono aggiornati e modificati con decreto ministeriale in conformità alle modifiche definite in sede comunitaria.

95 M. LUI, *op. cit.*, 448.

In *Tawill-Albertini*, la Corte ha affermato che “il titolo attestante la formazione di dentista acquisita in uno Stato terzo e riconosciuto in uno stato membro, non deve necessariamente essere riconosciuto da tutti gli altri paesi membri”. Il caso riguardava un cittadino francese che aveva ottenuto in Libano il titolo di dentista, titolo che gli era stato riconosciuto successivamente dalle autorità belghe; basandosi su questo fatto e sulle disposizioni della direttiva dei dentisti n. 78/686/CEE, il professionista aveva richiesto alle autorità francesi di praticare in Francia, ma la sua domanda fu rifiutata. Tale decisione fu, in un primo tempo, confermata dalla Corte di giustizia, la quale affermò che il riconoscimento da parte di uno Stato membro delle qualifiche e dei titoli concessi da Stati non membri non vincolano gli altri Stati membri<sup>96</sup>.

Nella pronuncia *Haim I*<sup>97</sup> le statuizioni contenute in *Tawill-Albertini*: trovano ulteriore specificazione. La sentenza riguardava il caso di un cittadino italiano che aveva conseguito la qualifica di dentista in Turchia, qualifica poi riconosciuta in

---

96 CGCE 9 febbraio 1994, C-154/93, *Abdullah Tawil-Albertini c. ministre des Affaires Sociales*, in *Racc.*, 1994, I, 451 secondo la quale “il reciproco riconoscimento da parte degli Stati membri dei diplomi di dentista tassativamente elencati nell’ art. 3 e rilasciati da questi Stati. Se sin dall’ attuazione della direttiva questo riconoscimento è automatico, ciò accade perché, parallelamente, la direttiva 78/687 ha fissato i criteri minimi che la formazione in odontoiatria deve soddisfare nei vari Stati della Comunità. Il mutuo riconoscimento dei diplomi di dentista rilasciati dagli Stati membri, di cui alla direttiva 78/686, si basa quindi sulla garanzia derivante dall’ applicazione dei criteri minimi di formazione imposti dalla direttiva 78/687.

Orbene, nei rapporti con gli Stati terzi, tale coordinamento delle legislazioni relative alla formazione può essere stabilito solo da convenzioni stipulate tra gli Stati interessati. Pertanto, ai sensi dell’art. 1, n. 4, della direttiva 78/687, gli Stati membri restano liberi di consentire, nel proprio territorio e secondo le proprie disposizioni, l’ accesso alle attività di dentista ai titolari di diplomi conseguiti in uno Stato terzo.

Ne consegue che il riconoscimento da parte di uno Stato membro di un titolo rilasciato da uno Stato terzo non vincola gli altri Stati membri.

L’ art. 7, da parte sua, riguarda solo i diplomi rilasciati dagli Stati membri. Occorre pertanto risolvere la questione sollevata nel senso che l’ art. 7 della direttiva 78/686 non impone agli Stati membri il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli, che non comprovano una formazione in odontoiatria acquisita in uno degli Stati membri della Comunità.

97 CGCE 9 febbraio 1994, C-319/92, *Salomone Haim C. Kassenzahnaerztliche Vereinigung Nordrhein*, in *Racc.*, 1994, I, 425 ss.

Belgio. Allo stesso, invece, non era stato consentito di esercitare la professione in Germania, dal momento che non aveva compiuto il tirocinio preparatorio biennale richiesto dall'ordinamento tedesco.

La Corte affermò che sebbene le autorità tedesche non avessero violato la direttiva in questione (la quale non prevedeva che la Germania riconoscesse i titoli turchi riconosciuti dal Belgio), si doveva ritenere che le stesse avessero violato l'art. 43 del Trattato, dal momento che non avevano applicato il principio di proporzionalità (affermato nella sentenza *Vlassopolou*)<sup>98</sup>, che impone un confronto tra l'esperienza acquisita in un altro Stato membro e quella imposta dal diritto interno.

La giurisprudenza comunitaria chiarisce il suo orientamento in un ulteriore pronuncia<sup>99</sup> relativa al caso di un cittadino argentino, Hugo Fernando Hocsman, che aveva acquisito la nazionalità spagnola nel 1986 e, successivamente, nel 1998, quella francese. Hocsman aveva conseguito in Argentina il titolo di medico, titolo riconosciuto dalle autorità spagnole ma non da quelle francesi che gli negarono, dunque, l'autorizzazione all'esercizio della professione medica.

Secondo la Corte, la Francia avrebbe dovuto prendere in considerazione “tutti i diplomi, certificati ed altri titoli, nonché l'esperienza acquisita dall'interessato nel settore, procedendo ad un raffronto tra, da un lato, le competenze comprovate da questi diplomi e da questa esperienza e, dall'altro, le cognizioni e le qualifiche

---

98 CGCE 7 maggio 1991, C-340/89, *Vlassopoulou C. Ministerium fur justiz e altro*, cit.

99 CGCE 14 settembre 2000, C-238/98, *Hugo Fernando Hocsman C. Ministre de l'Emploi et de la Solidaritè*, in *Dir. e prat. del lavoro*, 2001, ins.n.21, 8.

richieste dalle norme nazionali”<sup>100</sup>. I giudici di Lussemburgo hanno sottolineato che la formazione medica richiesta dall’ordinamento comunitario ai fini del riconoscimento “può essere costituita anche prevalentemente da una formazione ricevuta in un paese terzo, a condizione che la competente autorità dello Stato membro che rilasci 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”.<sup>101</sup>

Nella sentenza *Erpelding*<sup>102</sup>, la Corte, sulla base delle tre tipologie di riconoscimento previste dalla direttiva 93/16/CEE, ha poi affermato che “un medico che possiede un diploma di medico specialista conseguito in un altro Stato membro, ma non incluso nell’elenco delle specializzazioni di cui all’art. 7 della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, n. 93/16/CEE, non può avvalersi dell’art. 19 di tale direttiva per usare il corrispondente titolo professionale di medico specialista nello Stato

---

100 V. il Punto 35 della sentenza in esame.

101 CGCE 19 giugno 2003, C-110/01, *Malika Tennah-Durez C. Conseil National de l'ordre des médecins*, in *Ragiusan* 2003, 233-4, 70. La Corte precisa “La formazione medica richiesta dall’art. 23, n. 2 della direttiva del Consiglio Ce 5 aprile 1993 n. 16, intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, 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 l’iter di formazione dei medici stabiliti da detta direttiva”. Le autorità dello Stato membro ospitante sono vincolate da un certificato, emesso conformemente alle disposizioni della direttiva, attestante che il diploma di cui trattasi è equiparato a quelli elencati nell’atto comunitario e sancisce una formazione conforme alle disposizioni dello stesso. Tuttavia, ove emergano elementi nuovi che facciano sorgere “gravi dubbi circa l’autenticità del diploma” o la sua conformità con la normativa applicabile, è lecito presentare una nuova domanda di verifica alle autorità dello Stato membro che ha emesso il diploma stesso.

102 CGCE 14 settembre 2000, C-16/99, *Ministre de la Santé C. Jeff Erpelding*, in *Racc.*, 2000, I, 6821. La causa riguardava un medico austriaco ( il signor Erpelding) che chiedeva di utilizzare in Lussemburgo il titolo professionale di medico specialista in cardiologia ottenuto in Austria e rilasciato dall’Ordine dei Medici austriaco, richiesta alla quale il Ministre de la Santé del Lussemburgo (che pure aveva autorizzato Erpelding ad utilizzare il proprio titolo di medico specialista in medicina interna, ottenuto anch’esso in Austria) aveva opposto rifiuto. Il ricorrente, volendosi dedicare in maniera definitiva alla specializzazione in cardiocirurgia, chiedeva alle competenti autorità, di essere autorizzato ad utilizzare il proprio titolo rilasciato dall’Ordine dei medici austriaco. La Corte precisa come sia opportuno autorizzare l’uso del titolo di formazione solamente nelle lingue dello Stato membro di origine o di provenienza, e che dalla direttiva in esame deriva che lo Stato ospitante può autorizzare l’utilizzo nel proprio territorio dei titoli di formazione conseguiti in ambito europeo tradotti nella lingua locale.

ospitante. L'art. 10, par. 1, prima frase, della direttiva 93/16 dev'essere interpretato nei senso che ha ad oggetto solo il diritto in capo ai beneficiari del sistema di reciproco riconoscimento dei diplomi, istituito da tale direttiva, di far uso del loro titolo di formazione e, eventualmente, della sua abbreviazione nella lingua dello Stato membro di origine o di provenienza, senza incidere per questo sul potere dello Stato membro ospitante di autorizzare l'uso sul suo territorio del titolo di formazione o di un titolo equivalente formulato in una lingua diversa da quella dello Stato membro di origine o di provenienza”.

In *Haim II*<sup>103</sup> è stato affrontato il tema dell'importanza della padronanza della lingua del paese di stabilimento ai fini della effettività della libera circolazione dei lavoratori autonomi nella Comunità Europea. In particolare, la Corte ha affermato che “l'affidabilità della comunicazione di un dentista con il suo paziente, nonché con le autorità amministrative e con gli organismi professionali, costituisce un motivo imperativo di pubblico interesse idoneo a giustificare che l'ammissione alla convenzione di un dentista sia subordinata a requisiti di natura linguistica. Infatti, tanto il dialogo con i pazienti quanto l'osservanza delle norme deontologiche e giuridiche specifiche per la professione dentistica nello Stato membro di stabilimento e l'esecuzione di adempimenti amministrativi richiedono un'adeguata conoscenza della lingua di tale Stato”. “Nondimeno” continua la Corte “è importante che requisiti linguistici che sono idonei a garantire che il dentista possa comunicare proficuamente

---

103 CGCE 4 luglio 2000, C-424/97, *Salomone Haim C. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, in *Racc.*, 2000, I, 5213.



con i propri pazienti, la cui madrelingua corrisponde a quella dello Stato membro di cui trattasi, nonché con le autorità amministrative e con gli organismi professionali di tale Stato, non superino quanto è necessario al raggiungimento di tale obiettivo. A tal proposito, è nell'interesse dei pazienti di madrelingua diversa dalla lingua nazionale che esista un certo numero di dentisti capaci anche di comunicare con tali persone nella loro lingua”.

Pertanto “le autorità competenti di uno Stato membro sono autorizzate a subordinare la convenzione di un dentista, cittadino di altro Stato membro, stabilito nel primo Stato membro e ivi autorizzato ad esercitare, ma non in possesso di uno dei diplomi menzionati nell'art. 3 della direttiva 78/686, alla condizione che tale dentista abbia le conoscenze linguistiche necessarie per l'esercizio della sua attività professionale nello Stato membro di stabilimento” (punti 59, 60 e 61).

Infine, nel condannare il Regno di Spagna per non aver correttamente trasposto, entro il termine stabilito, la direttiva 93/16/CEE, la Corte di Giustizia ha precisato che la finalità della direttiva è quella di agevolare la mobilità di quei medici che siano cittadini comunitari e che abbiano seguito una formazione medica specialistica, stabilendo norme e criteri comuni che portino, per quanto possibile, al reciproco riconoscimento dei titoli: perciò qualora sia necessario assolvere una formazione complementare (della quale deve essere debitamente informato l'interessato) lo Stato membro ospitante deve prendere in considerazione, quando stabilisce percorsi

formativi *ad hoc*, la qualificazione professionale dell'interessato<sup>104</sup>.

Ulteriori precisazioni si rinvengono in altra pronuncia, ove si legge che “un cittadino di uno Stato membro può accedere alla formazione professionale specifica in medicina generale e compiere attività teorico-pratica medica, senza aver conseguito uno dei diplomi o titoli di cui all'art. 3 richiesti per l'esercizio della professione di medico». Ciò perché «è lasciato alla determinazione degli Stati membri stabilire se la partecipazione di un candidato all'attività professionale e alle responsabilità delle persone con le quali lavora durante il corso di formazione, comporti il rilascio di diploma o titolo per l'esercizio della professione di medico”<sup>105</sup>.

---

104 CGCE 16 maggio 2002, C-232/99, *Commissione delle Comunità Europee C. Regno di Spagna*, in in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2002, 1773, con nota di E. FERLETIC, *op. cit.* La direttiva 93/16/CEE all'art. 8 disciplinava l'ipotesi del medico migrante che intende esercitare la specializzazione medica in uno Stato membro e abbia seguito in un altro Stato membro una formazione medica attestata da un diploma, da un certificato o da un altro titolo che non consenta l'accesso all'esercizio della specializzazione medica interessata nel primo Stato membro; in tale situazione la disposizione è diretta ad agevolare la libera circolazione del medico, consentendogli di completare nello Stato membro ospitante, e secondo la normativa nazionale di tale Stato membro, la formazione necessaria per l'esercizio della specializzazione medica in questione. Nello specifico, per la Corte, l'art. 8 concerne la situazione del medico migrante che, in possesso di un diploma, di un certificato, o di un altro titolo di formazione medica specialistica, non gode del sistema di riconoscimento automatico e incondizionato introdotto dalla direttiva 93/16/CEE, ma che tuttavia può esercitare nel proprio Stato membro di origine o di provenienza un'attività medica corrispondente (seppur non formalmente) alla specializzazione medica che egli intende esercitare nello Stato membro ospitante. In tali casi, quest'ultimo può, a detta della Corte, subordinare il rilascio del diploma richiesto dal medico migrante al perfezionamento di una formazione complementare, la quale deve riguardare solo ambiti che non sono già disciplinati dai diplomi, certificati, e altri titoli di formazione in possesso del medico migrante, ma non può includervi altri ambiti di formazione complementare, e neppure assoggettare il medico stesso alle medesime condizioni di accesso richieste ad un medico che volesse intraprendere per la prima volta una specializzazione per conseguire un diploma di medico specialista.

105 CGCE 3 ottobre 1990, C- 61/89, *Procedimento penale a carico di Marc Gaston Bouchoucha*, in *Racc.* 1990, I, 3551.

Nell'ambito dell'attività medica è necessario sottolineare che Corte di giustizia ha risolto la delicata questione della professione di ottico: ciò a dimostrazione del fatto che è sempre stata opera giurisprudenziale il delincare i margini di operatività dei principi in materia di libera circolazione delle persone e l'ammissibilità di restrizioni in materia.

Con la sentenza del 1° febbraio 2001, C-108/96, (*Procedimento penale a carico di Dennis Mac Quen, Derek Pouton, Carla Godts, Youssef Antoun e Grandvision Belgium SA, responsabile civile, in presenza di: Union professionnelle belge des médecine spécialistes en ophtalmologie et chirurgie oculaire*, in *Racc.* 2001, I, 837), ha ritenuto non contrario al Trattato CE riservare l'attività oculistica ai medici specialisti e vietare agli ottici l'espletamento di qualsiasi esame della vista del paziente diverso dal “ricorso al metodo secondo cui compete unicamente al paziente determinare i difetti ottici di cui soffre e di cui il paziente assicuri la correzione scegliendo, su proposta dell'ottico, le lenti che ritenga soddisfacenti”, incumbendo all'ottico l'obbligo di consigliare al proprio cliente la consultazione di un oculista, qualora dalle indicazioni in tal modo ricavate emergano dubbi quanto alla natura dei difetti accertati. Gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti a definire i requisiti di accesso all'esercizio delle suddette attività, mantengono, cioè, una certa libertà quanto alla disciplina di un settore come questo, non precisamente regolamentato

Passando all'esame del regime disciplinare "riordinato" dalla direttiva unica sul riconoscimento delle qualifiche professionali (2005/36/CE), essa, innanzitutto, prevede il riconoscimento automatico in tutto l'ambito comunitario dei titoli di formazione, in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione (19° considerando), comuni a due Stati membri<sup>106</sup>.

Tuttavia, si è previsto che il riconoscimento automatico dei titoli di formazione di medico con formazione di base non dovrebbe pregiudicare la competenza degli Stati membri di richiedere o no che questi titoli siano accompagnati da attività professionali<sup>107</sup>.

I titoli di formazione e le denominazioni utilizzate nei vari paesi sono elencati nell'Allegato V (la sezione V.1. è quella relativa ai medici)<sup>108</sup>: per il principio di riconoscimento automatico, ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione di

---

dal diritto comunitario, dovendo solo evirare di violare le libertà fondamentali dei cittadini previste dal Trattato CE: la tutela della salute pubblica può, come nella sentenza di cui si tratta, consentire restrizioni all'effettuazione di certi esami da parte di soggetti non dotati eli una competenza specifica, che, al contrario, necessita per settori così delicati. Sull'argomento, vedi M.LUI, *op. cit.* 451.

106 La direttiva, testualmente, dispone che "Nell'intento di tener conto delle caratteristiche del regime di qualifiche dei medici e dei dentisti e del corrispondente acquis comunitario in materia di reciproco riconoscimento, si dovrebbe continuare ad applicare a tutte le specializzazioni riconosciute alla data di adozione della presente direttiva il principio del riconoscimento automatico delle specializzazioni mediche e dentistiche comuni ad almeno due Stati membri. Tuttavia, per semplificare il regime, dopo la data di entrata in vigore della presente direttiva il riconoscimento automatico dovrebbe applicarsi soltanto a quelle nuove specializzazioni mediche comuni ad almeno i due quinti degli Stati membri. Inoltre, la presente direttiva non impedisce che gli Stati membri concordino tra loro, per specializzazioni mediche e dentistiche che sono loro comuni ma non automaticamente riconosciute ai sensi della presente direttiva, un riconoscimento automatico secondo norme proprie" (20° considerando).

La direttiva del 2005 innova rispetto a quanto previsto dal precedente regime, in base al quale i medici comunitari in possesso di un titolo che attesti una specializzazione medica che non figuri tra quelle di cui all'art. 5, n. 2, ma siano elencate nella lista di quelle proprie di due o più Stati membri, ai sensi dell'art. 7, co. 2 della direttiva 93/16/CEE: sulla base dell'art. 6 della stessa direttiva, il riconoscimento dei suddetti titoli è automatico e incondizionato fra gli Stati membri interessati, ma esclusivamente tra questi.

107 21° considerando della direttiva.

108 La sezione 5.1 si compone a sua volta di quattro punti: il 5.1.1. intitolato "Titoli di formazione medica di base"; il 5.1.2. "Titoli di formazione di medico specializzato" e il 5.1.3. "Denominazioni delle formazioni mediche specializzate"; 5.1.4. *Titoli di formazione di medico generico* L'introduzione nell'allegato V, punto 5.1.3, di nuove specializzazioni mediche comuni ad almeno due quinti degli Stati membri può essere decisa secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2, ai fini dell'aggiornamento della presente direttiva alla luce dell'evoluzione delle legislazioni nazionali (art. 26 co. 2)

medico (rilasciati dai competenti organismi degli Stati membri ed essere eventualmente accompagnati dai certificati), che danno accesso alle attività professionali di medico con formazione di base e di medico specialista, che compaiono nell'allegato V e che sono conformi alle condizioni minime di formazione stabilite nella direttiva stessa.

Il riconoscimento attribuisce loro, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione rilasciati dallo Stato ospitante stesso.

I titoli di formazione (elencati nell'allegato) garantiscono, infatti, che l'interessato abbia acquisito, nel corso di tutta la sua formazione, le conoscenze e le competenze ritenute necessarie. In particolare, per la formazione medica di base, si tratta di:

a) adeguate conoscenze delle scienze sulle quali si fonda la medicina, nonché una buona comprensione dei metodi scientifici, compresi i principi relativi alla misura delle funzioni biologiche, alla valutazione di fatti stabiliti scientificamente e all'analisi dei dati;

b) adeguate conoscenze della struttura, delle funzioni e del comportamento degli esseri umani, in buona salute e malati ed il loro stato di salute;

c) adeguate conoscenze dei problemi e dei metodi clinici, atte a sviluppare una concezione coerente della natura delle malattie mentali e fisiche, dei tre aspetti della medicina: prevenzione, diagnosi e terapia, nonché della riproduzione umana;

d) un'adeguata esperienza clinica acquisita in ospedale sotto opportuno controllo (art. 24, paragrafo 3);

Per consentire un adeguamento al progresso scientifico e tecnico, il contenuto di tali conoscenze e competenze può essere modificato, con la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2, purché non si incida sui principi legislativi vigenti in tema di professioni per quanto concerne la formazione e le condizioni di accesso delle persone fisiche.

La direttiva stabilisce le condizioni da rispettare in tema di formazione, sia di base, sia specialistica, sia specifiche per la medicina generale: con riferimento a quest'ultima ipotesi, l'esigenza di dettare condizioni *standard* deriva dal fatto che al medico generico è richiesta un'assistenza al paziente che presuppone e tiene conto anche della conoscenza personale dell'ambiente e dei suoi assistiti, e che è finalizzata non solo a prestare le cure più opportune, ma anche a svolgere prevenzione, nonché ad indirizzare il paziente verso eventuali consulenze specialistiche<sup>109</sup>.

L'ammissione alla formazione medica di base<sup>110</sup> è subordinata al possesso di un diploma o certificato che dia accesso, per tali studi, a istituti universitari.

Deve avere una durata minima di sei anni o comprendere un minimo di 5500 ore

---

109 Sul punto v. P. ANDREAZZI, op. cit., 117 ss. L'A. Sottolinea che "il bisogno di una formazione specifica in medicina generale risulta in particolare dal fatto che lo sviluppo delle scienze ha prodotto un divario sempre più ampio tra l'insegnamento e la ricerca medica, da un lato, e la pratica della medicina generale, dall'altro".

110 A tal proposito, si tenga presente che, ai sensi dell'art. 22, "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". Inoltre, "secondo le procedure specifiche di ciascuno Stato membro, la formazione e l'istruzione permanente permettono alle persone che hanno completato i propri studi di tenersi al passo con i progressi professionali in misura necessaria a mantenere prestazioni professionali sicure ed efficaci.

d'insegnamento teorico e pratico<sup>111</sup> impartito in un'università o sotto il controllo di un'università (art. 24)<sup>112</sup>.

La formazione che permette il conseguimento di un diploma di medico specialista deve, invece, rispettare i seguenti presupposti:

a. compimento e convalida di sei anni di studi nel quadro del ciclo di formazione di medicina di base;

b. comprendere un insegnamento teorico e pratico, a tempo pieno, effettuato in un centro universitario, un centro ospedaliero universitario o, anche, un istituto di cure sanitarie a tal fine autorizzato da autorità od organi competenti.

c. prevedere la partecipazione personale del candidato medico specialista all'attività e alle responsabilità dei servizi in questione<sup>113</sup>.

Se i titoli di formazione in medicina, che danno accesso alle attività professionali di medico con formazione di base e di medico specialista, in possesso dei cittadini degli Stati membri, non soddisfano l'insieme dei requisiti di formazione suddette, ogni Stato membro riconosce come prova sufficiente i titoli di formazione rilasciati da tali Stati membri se tali titoli sanciscono il compimento di una formazione iniziata prima delle date di riferimento di cui all'allegato V, punti 5.1.1, 5.1.2, se sono accompagnati da un attestato che certifica l'effettivo e lecito esercizio

---

111 Le durate minime di formazione specialistica (indicate nell'allegato V, punto 5.1.3 possono essere modificate secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2 per adeguarle al progresso scientifico e tecnico.

112 Per coloro che hanno iniziato i loro studi prima del 1 gennaio 1972, tale può comportare una formazione pratica a livello universitario di 6 mesi effettuata a tempo pieno sotto il controllo delle autorità competenti.

113 La formazione deve avvenire in luoghi appositi riconosciuti dalle autorità competenti e implica la partecipazione a tutte le attività mediche del dipartimento in cui essa avviene, anche alle guardie, in modo che lo specialista in formazione dedichi alla formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per tutta la durata della settimana di lavoro e per tutto l'anno, secondo modalità fissate dalle competenti autorità. Di conseguenza i posti vanno adeguatamente retribuiti.

da parte dei loro titolari dell'attività in questione per almeno tre anni consecutivi nei cinque anni precedenti al rilascio dell'attestato (art. 23).

Così, ad esempio, con riferimento ai medici specialisti, la direttiva, all'art. 27, prevede che "ogni Stato membro ospitante può chiedere ai medici specialisti, la cui formazione medica specializzata a tempo parziale era disciplinata da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti alla data del 20 giugno 1975 e che hanno iniziato la loro formazione di specialisti entro il 31 dicembre 1983, che i loro titoli di formazione siano accompagnati da un attestato che certifichi l'effettivo e lecito esercizio da parte loro dell'attività in questione per almeno tre anni consecutivi nei cinque precedenti il rilascio dell'attestato".

Per quanto riguarda, infine, la formazione specifica in medicina generale, essa presuppone il compimento del ciclo di sei anni di formazione di medicina di base e deve durare: due anni a tempo pieno per far conseguire titoli di formazione rilasciati entro il 10 gennaio 2006; tre anni a tempo pieno per i titoli di formazione rilasciati dopo tale data<sup>114</sup>.

Il candidato in formazione deve partecipare personalmente all'attività professionale e alle responsabilità delle persone con cui lavora e deve essere posto sotto la sorveglianza delle autorità od organi competenti. Il percorso di studi è più pratico che teorico: in particolare, la formazione pratica è dispensata, da un lato, per

---

114 Tuttavia, se il ciclo di formazione di medicina di base implica una formazione pratica erogata in un centro ospedaliero autorizzato, dotato di attrezzature e servizi adeguati di medicina generale o in seno a un ambulatorio di medicina generale autorizzato o a un centro autorizzato in cui i medici dispensano cure primarie, la durata di tale formazione pratica può essere inclusa, nel limite di un anno, nella durata di cui al primo comma per i titoli di formazione rilasciati a decorrere dal 1° gennaio 2006 e solo negli Stati membri in cui la durata della formazione specifica in medicina generale era di due anni alla data del 1° gennaio 2001.

almeno sei mesi in un centro ospedaliero autorizzato, dotato di attrezzature e servizi adeguati e, dall'altro, per almeno sei mesi in seno a un ambulatorio di medicina generale autorizzato o a un centro autorizzato in cui i medici dispensano cure primarie.

La direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di rilasciare i titoli di formazione di medicina generale a un medico che non ha compiuto la formazione rispondente ai criteri suddetti, ma che ha conseguito una formazione complementare sancita da un titolo rilasciato dalle autorità competenti di altro Stato membro. Tuttavia, si possono rilasciare titoli di formazione solo se essi sanciscono conoscenze di livello qualitativamente equivalente a quello delle conoscenze derivanti dalla formazione in medicina generale previste dalla direttiva.

Gli Stati membri devono stabilire, tra l'altro, in che misura si possa tener conto della formazione complementare e dell'esperienza professionale acquisita dal richiedente in sostituzione della formazione suddetta.

Infine, gli stessi possono rilasciare il titolo di medico generico solo se il richiedente ha acquisito un'esperienza in medicina generale di almeno sei mesi in seno a un ambulatorio di medicina generale o a un centro in cui i medici dispensano cure primarie.

Peraltro, gli ordinamenti interni possono autorizzare l'esercizio dell'attività di medico di medicina generale anche in assenza di un titolo di formazione di medicina generale a favore delle persone in corso di formazione specifica in medicina generale



(art. 29).

Per quel che concerne i diritti acquisiti<sup>115</sup> specifici per i medici di medicina generale, la direttiva prevede che ogni Stato membro, nel quadro del suo regime nazionale di previdenza sociale, deve ritenere acquisito il diritto di esercitare l'attività di medico di medicina generale, senza il titolo di formazione corrispondente, a tutti i medici che godono di questo diritto e che sono stabiliti sul suo territorio, avendo

---

115 In merito ai diritti acquisiti, ma con riferimento al regime contenuto nella direttiva 93/16/CEE, (che nell'art. 36, al punto 2 prevede che "ogni Stato membro determina i diritti acquisiti. Tuttavia esso deve considerare come acquisito il diritto di esercitare le attività di medico in qualità e di medico generico nell'ambito del suo regime nazionale di sicurezza sociale senza il diploma, certificato o altro titolo di cui all'art. 30 per tutti i medici che godano di tale diritto al 31 dicembre 1994, ai sensi degli articoli da 1 a 20 e, alla data menzionata, siano stabiliti nel suo territorio..."), la Corte di Lussemburgo, nella pronuncia del 18 novembre 2004, C-10/02 e 11/02, *Anna Fascicolo e altri C. Egione Puglia e altri (C-10/02) e Grazia Berardi e altri C. Azienda Unità Sanitaria Locale BA/4 e altri (C-11/02)*, in *Ragiusan*, 2005, 249-250, 372, ha affermato che «l'art. 36, n. 2 della direttiva 93/16/CEE non impone agli Stati membri, per quanto riguarda l'accesso ai posti di medicina generale, di considerare l'abilitazione ottenuta anteriormente al 1° gennaio 1995 per l'esercizio dell'attività di medico di medicina generale nell'ambito del servizio sanitario nazionale equipollente al conseguimento dell'attestato di formazione specifica in medicina generale. L'art. 36, n. 2 della suddetta direttiva non osta a che gli Stati membri concedano ai medici che sono contemporaneamente titolari dell'attestato di formazione in medicina generale e abilitati, al 31 dicembre 1994, all'esercizio dell'attività di medico in medicina generale nell'ambito del Servizio Sanitario nazionale: a) una riserva di posti più ampia di quella riconosciuta, rispettivamente, ai medici in possesso del detto attestato o ai medici abilitati, consentendo loro di concorrere allo stesso tempo per le due categorie di posti riservati; b) un trattamento ancora più favorevole concedendo loro, nel caso in cui concorrano per la quota di posti riservati ai medici abilitati all'esercizio della professione entro il 31 dicembre 1994, il punteggio aggiuntivo attribuito per il conseguimento del detto attestato...». La Corte chiarisce che le norme della direttiva sono volte a stabilire le condizioni minime di rilascio dei diplomi, titoli, e certificati che sanciscono la formazione specifica in medicina generale: in sostanza essa si fa carico della tutela del paziente, e della salute in genere, esigendo una «formazione specifica anche per il medico generico», che non può essere limitata al conseguimento della laurea ma deve avere un suo specifico canale di apprendimento e formazione. Cfr. M. LUI, *op. cit.*, 453. Secondo l'A. "Tale regime, d'altro canto, nel tutelare i diritti acquisiti dai medici formati anteriormente all'attuazione della direttiva non deve, peraltro, ostacolare coloro che, investendo ulteriormente sulla loro formazione, pur potendo utilizzare un titolo equipollente a quello specifico in medicina generale, hanno conseguito, se così si può dire, un doppio canale di accesso nel concorrere ai posti di medico del Servizio Sanitario Nazionale. Tutto ciò risulta essere perfettamente in linea con il principio -che è alla base di tutte le Direttive settoriali in ambito sanitario - delle condizioni minime, che non osta, d'altra parte, al riconoscimento di un «quid pluris» a coloro che continuano nella loro formazione: conformemente a quanto previsto nell'ultima direttiva 2001/19/CE spetta agli Stati membri adottare le modalità in base alle quali, attraverso un'adeguata formazione continua al termine del ciclo di studi, i medici rimarranno al passo dei progressi della medicina". Nella pronuncia, inoltre, la Corte statuisce che dato il potere discrezionale detenuto dagli Stati membri nella determinazione dei diritti acquisiti, non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 93/16/CEE né le modalità di partecipazione dei medici in possesso della sola abilitazione professionale, ottenuta prima del 1° gennaio 1995, ai concorsi pubblici per l'accesso al regime previdenziale di uno Stato membro, né le eventuali quote di riserva a loro favore, né, tanto meno, i punti attribuiti loro in occasione di procedure di selezione; nella causa de qua - precisano i giudici della Corte - inoltre, sono in rilievo questioni di ordine puramente interno, che non presentano elementi transfrontalieri. In situazione meramente interne lo Stato membro ospitante resta libero di determinare la portata dei diritti acquisiti, mentre è soggetto alla condizione del riconoscimento e dell'equipollenza per quei medici che, avendo azionato il loro diritto alla libera circolazione, abbiano acquisito il diritto ad esercitare la loro attività di medici di medicina generale nell'ambito del sistema previdenziale dello Stato membro ospitante.

beneficiario delle disposizioni dell'articolo 21 (riconoscimento automatico) o dell'articolo 23 (diritti acquisiti per i medici di base).

Le autorità competenti di ogni Stato membro rilasciano, su richiesta, un certificato attestante il diritto di esercitare l'attività di medico di medicina generale nel quadro del loro regime nazionale di previdenza sociale, senza il titolo di formazione di medicina generale ai medici che sono titolari di diritti acquisiti.

La direttiva del 2005 attribuisce, espressamente, rilevanza all'apprendimento e alla formazione professionale continua, introducendo l'obbligo della formazione permanente per i medici. Ciò assume significato pregnante proprio nel campo medico, dove è continua la ricerca e il progresso scientifico, e diventa, pertanto indispensabile per stare al passo con i tempi e per garantire una migliore prestazione delle cure mediche<sup>116</sup>.

---

116 Così M. LUI, *op. cit.*, 435 e 449, nota n. 63.

### **3. ... e nella normativa italiana: il d.lgs 9 novembre 2007, n. 206.**

Nell'ordinamento italiano, in base al principio di riconoscimento automatico, i titoli di formazione, rilasciati a cittadini degli Stati membri dell'Unione europea da altri Stati membri, che danno accesso alle attività professionali di medico con formazione di base e medico specialista e che sono conformi alle condizioni minime stabilite dal decreto stesso, sono riconosciuti dalle autorità competenti con gli stessi effetti dei titoli rilasciati in Italia (art. 31, d.lgs. n. 206/2007 sul "Riconoscimento sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione")<sup>117</sup>.

I titoli di formazione devono essere accompagnati dai certificati indicati nell'allegato V (punti 5.1.1, 5.1.2).

Per quanto riguarda l'ammissione alla formazione di medico chirurgo, essa è subordinata al possesso di un diploma di scuola secondaria superiore che dia accesso, per tali studi, alle università (art. 33, co. 1) e comprende un percorso formativo con durata minima di sei anni o di 5.500 ore di insegnamento, teorico e pratico, impartito in una università o sotto il controllo di una università (co. 3). Tale formazione deve garantire l'acquisizione, da parte dell'interessato, delle seguenti conoscenze e competenze:

a) adeguate conoscenze delle scienze sulle quali si fonda l'arte medica, nonché una buona comprensione dei metodi scientifici, compresi i principi relativi alla

---

<sup>117</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. e) del d.lgs. n. 206/2007, per le professioni sanitarie, competente a ricevere le domande, a ricevere le dichiarazioni e a prendere le decisioni in tema di riconoscimento dei diplomi è il Ministero della salute.

misura delle funzioni biologiche, alla valutazione di fatti stabiliti scientificamente e all'analisi dei dati;

b) adeguate conoscenze della struttura, delle funzioni e del comportamento degli esseri umani, in buona salute e malati, nonché dei rapporti tra l'ambiente fisico e sociale dell'uomo ed il suo stato di salute;

c) adeguate conoscenze dei problemi e delle metodologie cliniche atte a sviluppare una concezione coerente della natura delle malattie mentali e fisiche, dei tre aspetti della medicina: prevenzione, diagnosi e terapia, nonché della riproduzione umana;

d) adeguata esperienza clinica acquisita sotto opportuno controllo in ospedale<sup>118</sup>.

I beneficiari del riconoscimento sono tenuti ad aggiornarsi in maniera permanente e ad assolvere agli obblighi di formazione professionale continua, ovvero per tutto l'arco della vita professionale (co. 5).

La formazione medica specializzata è subordinata al compimento e alla convalida di sei anni di studi nel quadro del ciclo di formazione durante i quali sono state acquisite appropriate conoscenze di medico chirurgo (art. 34).

Essa presuppone, altresì, un periodo di insegnamento teorico e pratico, effettuato in un centro universitario, un centro ospedaliero universitario o anche un istituto di cure sanitarie autorizzato e una formazione a tempo pieno sotto il controllo delle autorità o enti competenti.

---

118 Per coloro che hanno iniziato i loro studi prima del 1° gennaio 1972, la formazione può comportare una formazione pratica a livello universitario di 6 mesi effettuata a tempo pieno sotto il controllo delle autorità competenti.

Le durate minime della formazione specialistica non possono essere inferiori a quelle indicate, per ciascuna di tale formazione, nell'allegato V (punto 5.1.3).

I titoli di formazione di medico specialista sono quelli rilasciati dalle autorità od organi competenti e che corrispondono alle denominazioni vigenti negli Stati membri (così come riportato all'allegato V, 5.1.3)<sup>119</sup>.

Per quanto riguarda la formazione specifica in medicina generale (le cui condizioni minime sono indicate nell'art. 36), essa presuppone il compimento del

---

119 Il decreto, all'art. 35 e 37, disciplina i diritti acquisiti rispettivamente dei medici specialisti e dei medici di medicina generale. In particolare, l'art. 35 prevede che i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, 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 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". Dipone, altresì, che "È riconosciuto il titolo di medico specialista rilasciato in Spagna ai medici, cittadini di cui all'articolo 2, comma 1, che hanno completato una formazione specialistica prima del 1° gennaio 1995 anche se tale formazione non soddisfa i requisiti minimi di formazione di cui all'articolo 34, se ad esso si accompagna un certificato rilasciato dalle competenti autorità spagnole attestante che gli interessati hanno superato la prova di competenza professionale specifica organizzata nel contesto delle misure eccezionali di regolarizzazione di cui al decreto reale 1497/99, al fine di verificare se detti interessati possiedono un livello di conoscenze e di competenze comparabile a quello dei medici che possiedono titoli di medico specialista menzionati per la Spagna, all'allegato V, punti 5.1.2 e 5.1.3." (co. 2) e che "Laddove siano state abrogate le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative sul rilascio dei titoli di formazione di medico specialista di cui all'allegato V, punti 5.1.2 e 5.1.3, e siano stati adottati a favore dei cittadini italiani provvedimenti sui diritti acquisiti, è riconosciuto ai cittadini degli altri Stati membri in possesso di un titolo di medico specialista conseguito in un Paese dell'Unione il diritto di beneficiare delle stesse misure, purché i titoli di formazione specialistica in loro possesso siano stati rilasciati dallo Stato di provenienza prima della data a partire dalla quale l'Italia ha cessato di rilasciare i titoli di formazione per la specializzazione interessata ..." (co. 3).

Analogamente l'art. 37 afferma 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.

2. 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" co. 1 e 2).

Ai cittadini europei in possesso di un titolo di medico conseguito in uno Stato membro a seguito di un ciclo di formazione rispondente alle condizioni minime e titolari di diritti acquisiti nello Stato di origine o di provenienza e riconosciuto 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 fini del suddetto riconoscimento essi devono produrre una certificazione rilasciata dall'autorità competente dello Stato membro di provenienza attestante il diritto di esercitare in detto Stato l'attività di medico di medicina generale nel quadro del regime nazionale di previdenza sociale senza il titolo di formazione di cui all'allegato V, punto 5.1.4. (co. 4)

Il Ministero della salute fornisce a richiesta delle competenti autorità dei Paesi comunitari le informazioni inerenti alle istanze dei medici chirurghi italiani tendenti ad ottenere l'ammissione all'esercizio dell'attività specifica in medicina generale nei Paesi dell'Unione europea e rilascia le certificazioni richieste, previa acquisizione della relativa documentazione (co. 6).

ciclo di studi per la formazione dei medici chirurghi e dura almeno tre anni<sup>120</sup>.  
Comporta un impegno dei partecipanti a tempo pieno con obbligo di frequenza alle attività didattiche teoriche e pratiche, da svolgersi sotto il controllo delle regioni e province autonome. Il corso si conclude con il rilascio di un diploma di formazione in medicina generale da parte delle regioni e delle province autonome, conforme al modello predisposto con decreto del Ministro della salute<sup>121</sup>.

---

120 Tale durata "può" essere ridotta per un periodo massimo di un anno e comunque pari a quello della formazione pratica impartita durante il corso di laurea in medicina e chirurgia di cui all'articolo 33, se detta formazione è stata dispensata in un centro ospedaliero riconosciuto, che disponga di attrezzature e di servizi adeguati di medicina generale o nell'ambito di uno studio di medicina generale riconosciuto o in un centro riconosciuto in cui i medici dispensano cure primarie. All'inizio di ogni anno accademico, le università notificano l'attivazione di tali periodi di formazione al Ministero della salute e al Ministero dell'università e della ricerca." (co. 5).

121 La disposizione fa salvo quanto indicato dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, il quale prevede che "La formazione a tempo pieno, implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno. La frequenza del corso non comporta l'instaurazione di un rapporto di dipendenza o lavoro convenzionale né con il Servizio sanitario nazionale, né con i medici tutori. Le regioni e le province autonome possono organizzare corsi a tempo parziale purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) il livello della formazione corrisponda qualitativamente a quello della formazione a tempo pieno;
- b) la durata complessiva della formazione non sia abbreviata rispetto quella a tempo pieno;
- c) l'orario settimanale della formazione non sia inferiore al 50% dell'orario settimanale a tempo pieno;
- d) la formazione comporti un congruo numero di periodi di formazione a tempo pieno sia per la parte dispensata in un centro ospedaliero, che per la parte effettuata in un ambulatorio di medicina generale riconosciuto o in un centro riconosciuto nel quale i medici dispensano cure primarie;
- e) i periodi di formazione a tempo pieno, sopraindicati, siano di numero e durata tali da preparare in modo adeguato all'effettivo esercizio della medicina generale".

## Capitolo III

### Università e Europa: internazionalizzazione e mobilità dei docenti universitari.

#### 1. Obiettivi ed interventi comunitari in tema di istruzione superiore.

Il sistema dell'alta formazione costituisce un nodo strategico per l'integrazione sociale e culturale europea: infatti, le università e gli altri istituti di istruzione superiore svolgono un ruolo fondamentale nell'azione di promozione e garanzia della crescita e dell'arricchimento intellettuale della società, tutelando i valori della scienza e della coscienza e offrendo alle nuove generazioni gli strumenti per costruire un futuro migliore<sup>122</sup>.

Sin dagli anni settanta, l'atteggiamento degli Stati membri in questa materia, è stata nel senso di rispettare le peculiarità dei sistemi di istruzione nazionali pur nell'azione rivolta al coordinamento. Nel 1976, i ministri della pubblica istruzione, riuniti in sede di Consiglio, dichiararono di voler perseguire un programma di azione in materia d'istruzione e di istituire una rete di informazione come base per comprendere meglio le politiche e le strutture educative presenti negli allora nove Paesi della Comunità europea<sup>123</sup>.

Essi muovevano dalla consapevolezza della necessità di predisporre misure che

---

122 G. RONCISVALLE, *Accrescere l'occupabilità e le opportunità di apprendimento permanente*, in C. FINOCCHIETTI, D. GIACOBAZZI, P. PALLA (a cura di), *Lo spazio europeo dell'Istruzione Superiore. Dieci anni dal Processo di Bologna*, *Universitas Quaderni*, n. 25, Roma, 2010, 99.

123 Risoluzione del Consiglio e dei Ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio del 9 febbraio 1976 che contempla un programma di azione in materia di istruzione, in *GUCE C/38* del 19 febbraio 1976.

agevolassero i flussi di mobilità di studenti, laureati, ricercatori e docenti, al fine di attuare un processo di convergenza dei sistemi nazionali di istruzione universitaria e di avverare il processo di comunitarizzazione degli stessi.

Infatti, tra i sistemi educativi nazionali adottati nei diversi Stati membri esistevano differenze sostanziali che rischiavano di ostruire, di fatto, i canali della mobilità e, dunque, dell'internazionalizzazione<sup>124</sup> del mondo accademico.

A queste diversità si univano, poi, l'atteggiamento autoreferenziale di molti atenei e docenti e il pregiudizio circa la qualità dell'istruzione superiore degli altri paesi, elementi che, come viene sottolineato in dottrina, rischiano di "coagularsi in una pericolosa miscela di protezionismo e di infettare il corpo sociale con il virus dell'autarchia"<sup>125</sup>.

La cooperazione nel settore dell'istruzione ha registrato un'intensificazione soprattutto nell'ultimo ventennio. Gradualmente si è imposta la consapevolezza che l'istruzione e in particolare l'istruzione superiore, rappresenta un punto saliente e, ad un tempo, nevralgico, per lo sviluppo della competitività europea su scala globale<sup>126</sup>.

Gli artt. 149 e 150 TCE introdotti dal Trattato di Maastricht, (ora artt. 165 e 166 TFUE), attribuiscono alla Comunità il compito di contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità, incentivando la cooperazione fra gli Stati membri e

---

124 Il termine "internazionalizzazione" è utilizzato con riferimento agli scambi tra l'Europa e i paesi terzi. Nelle Conclusioni del Consiglio dell'11 maggio 2010 (in GUCE C 135/12 del 25 maggio 2010) si precisa che ai fini del presente testo con il termine "internazionalizzazione" ci si riferisce "allo sviluppo delle attività di cooperazione internazionale tra gli istituti d'istruzione superiore dell'UE e quelli di paesi terzi" (nota n. 1).

125 Così C. FINOCCHIETTI, *Convenzione di Lisbona, pietra miliare per il riconoscimento dei titoli*, in *Atenei*, 2003, 4, 76.

126 P.U. CALZOLARI, R. GRANDI, *Il "Processo di Bologna" tra promozione dell'Europa e competitività internazionale*, in *Atenei*, 2003, 4, 54.



sostenendo e integrando la loro azione al fine di sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, favorire la mobilità e promuovere la cooperazione europea fra gli istituti scolastici e universitari.

Nello spirito di queste disposizioni, l'Unione europea non ha attuato una "politica comune" dell'istruzione e formazione, pur favorendo la cooperazione e il dialogo tra i Paesi membri promuovendo programmi comunitari, progetti innovativi di insegnamento e apprendimento, programmi di scambio e opportunità di apprendimento all'estero, reti di competenze in campo accademico e professionale. Allo stesso tempo è stata, altresì, sollecitata la soluzione comunitaria di questioni quali le nuove tecnologie nell'istruzione e il riconoscimento internazionale delle qualifiche, da perseguire attraverso il dialogo e la concertazione.

Queste strategie trovano maggior vigore nel Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, nel quale l'Unione europea si prefigge l'obiettivo di realizzare un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, rafforzando, in particolare, la cooperazione politica nel campo dell'istruzione e della formazione. Il Consiglio europeo che si è tenuto a Barcellona il 15 e 16 marzo 2002<sup>127</sup> rafforza queste ambizioni, affermando che l'istruzione è una delle basi del modello sociale europeo e che i sistemi europei dovranno diventare, entro il 2010, un "riferimento di qualità mondiale".

---

127 Le conclusioni sono reperibili sul sito [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

La “Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche riguardanti l’istruzione superiore nella regione europea” firmata a Lisbona nell’aprile del 1997 (cd. Convenzione di Lisbona) e la “Dichiarazione congiunta della Sorbona sull’armonizzazione dell’architettura del sistema europeo di istruzione superiore” siglata il 25 maggio 1998 a Parigi dai ministri dell’istruzione superiore di Francia, Germania, Italia e Regno Unito segnano tappe fondamentali di questo processo.

I documenti ereditano quanto sancito, un decennio prima, nella *Magna Charta Universitatum*, presentata a Bologna nel 1988, nella quale si afferma che: “Le università individuano nello scambio reciproco di informazioni e documentazioni ... gli strumenti fondamentali di un progresso costante delle conoscenze. A questo fine ... incoraggiano la mobilità dei professori e degli studenti e ritengono che una politica generale di equipollenza in materia di *status*, di titoli e di esami, ... costituisca lo strumento essenziale per garantire l’esercizio della loro missione attuale” (punto 4)<sup>128</sup>.

In ogni caso, il primo atto caratterizzato da un approccio globale e coerente delle politiche nazionali nel settore dell’istruzione è la “Relazione sui futuri obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione” del Consiglio del 12 febbraio 2001<sup>129</sup>, che costituisce il primo passo per realizzare la strategia di Lisbona.

Il documento è incentrato su tre obiettivi: *a)* migliorare la qualità dei sistemi d’istruzione e di formazione; *b)* facilitare l’accesso di tutti all’istruzione e alla

---

128 F. PLANCHENSTAINER, *Il tema della mobilità nel Processo di Bologna*, in C. FINOCCHIETTI, D. GIACOBAZZI, P. PALLA (a cura di), *op. cit.*, 49.

129 In GUCE 14 febbraio 2001 5980/01.

formazione; c) aprire “sul mondo” i sistemi d’istruzione e di formazione (nell’ambito del quale rientra anche l’aumento della mobilità e degli scambi)<sup>130</sup>.

Per l’attuazione degli stessi si ricorre al “metodo aperto di coordinamento” che, nel rispetto della competenza dei singoli Stati, garantisce un’azione comune per ciò che riguarda da un lato l’individuazione degli obiettivi e delle strategie di cooperazione i quali, facendo leva sulla cooperazione, devono essere di stimolo per l’innovazione, la qualità e la pertinenza dei programmi d’insegnamento e di formazione; dall’altro, la predisposizione di strumenti di monitoraggio più idonei (ad esempio statistiche, indicatori).

Inoltre, si afferma l’importanza del principio del *life long learning*, ovvero dell’apprendimento permanente, quale asse portante di interventi finalizzati non solo alla competitività e alla capacità d’inserimento professionale, ma anche quale mezzo di integrazione sociale, di sviluppo della cittadinanza attiva e di realizzazione personale<sup>131</sup>.

Il principio dell’apprendimento permanente assumerà centralità nella comunicazione della Commissione intitolata “Realizzare uno spazio europeo dell’apprendimento permanente”<sup>132</sup>.

---

130 L’atto si inserisce nel solco aperto dalla Risoluzione del Consiglio, del 17 dicembre 1999, sullo sviluppo di nuovi approcci di lavoro per la cooperazione europea nel settore dell’istruzione e della formazione “Come entrare nel nuovo Millennio” pubblicato nella GUCE C 8 del 12 gennaio 2000.

131 B. NASCIMENE, *L’Università in Europa*, cit.

132 COM(2001) 678. La comunicazione contiene una serie di proposte concrete volte a fare diventare l’apprendimento permanente una realtà per tutti. La nozione di apprendimento permanente comprende l’apprendimento a fini personali, civici e sociali nonché a fini occupazionali. Esso può svolgersi nei luoghi più svariati, sia all’interno che all’esterno dei tradizionali circuiti di istruzione e formazione. L’obiettivo è offrire a persone di ogni età l’opportunità di accedere, su basi paritarie e aperte, a offerte di istruzione di alta qualità e ad un

Con la risoluzione del 27 giugno 2002<sup>133</sup>, il Consiglio invita poi, la Commissione, a sviluppare, in stretta cooperazione con gli Stati membri, un quadro per il riconoscimento delle qualifiche in materia di istruzione e formazione, partendo dai risultati del processo di Bologna<sup>134</sup> e promuovendo iniziative analoghe nel campo della formazione professionale.

L'importanza del ruolo delle università nella costruzione di “un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo” viene ribadita nella Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2003 sul “ruolo delle università nell'Europa della conoscenza”<sup>135</sup>, in base alla quale “la creazione di un'Europa fondata sulla conoscenza rappresenta per le università una fonte di opportunità, ma anche considerevoli sfide. Le università operano infatti in un ambiente sempre più globalizzato, in evoluzione costante, segnato da una concorrenza crescente nell'attrarre e mantenere i migliori talenti e dall'emergere di nuove necessità cui sono chiamate a rispondere”. Nella stessa direzione si muove la Comunicazione della Commissione “Mobilitare gli intelletti europei: creare le condizioni affinché le università contribuiscano pienamente alla strategia di Lisbona” del 2005<sup>136</sup>, che pone come obiettivo per l'Europa il rafforzamento dei “tre elementi sui quali si fonda la sua conoscenza, ovvero l'istruzione, la ricerca e l'innovazione”. In tutti e tre questi

---

ampio ventaglio di esperienze di apprendimento disseminate in tutta Europa. I sistemi dell'istruzione svolgeranno un ruolo chiave nel trasformare tale visione in realtà. Non a caso la comunicazione sottolinea la necessità che gli Stati membri trasformino i tradizionali sistemi di istruzione e formazione al fine di abbattere le barriere tra diverse forme di apprendimento.

133 In GUCE 9 luglio 2002, C 163, 1.

134 Sul tema, v. *infra*, 100 ss.

135 COM(2003) 58 def.

136 COM(2005)152.

settori le università sono direttamente coinvolte e, dunque, si pone come necessario promuoverne la modernizzazione e la qualità quale “investimento diretto sul futuro dell’Europa e degli europei”.

A quest’atto ha fatto seguito la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, su come “mobilitare gli intelletti europei: creare le condizioni affinché l’istruzione superiore contribuisca pienamente alla strategia di Lisbona”<sup>137</sup> dello stesso anno, in cui si sottolinea “la necessità di migliori investimenti nelle università, della modernizzazione della gestione delle università e di partenariati università-industria”.

Ed è proprio sulla sfida della “modernizzazione dell’istruzione superiore” che negli ultimi anni si è incentrata l’attenzione delle Istituzioni comunitarie. La Commissione Europea nel 2006 stabilisce con vigore che “La modernizzazione delle università europee, con i loro ruoli correlati di istruzione, ricerca e innovazione, è riconosciuta non solo quale condizione essenziale per il successo della più ampia strategia di Lisbona, ma anche quale elemento della tendenza generalizzata a passare ad un’economia sempre più globale e basata sulla conoscenza”. In questo quadro “Le università sono attori chiave per il futuro dell’Europa e per il successo del passaggio ad un’economia e ad una società basate sulla conoscenza. Questo settore cruciale dell’economia e della società necessita però di una ristrutturazione e di una

---

137 In GUCE n. C 292/01 del 24 novembre 2005.

modernizzazione a fondo se non si vuole che l'Europa si trovi tra i perdenti nella competizione globale in materia di istruzione, ricerca e innovazione"<sup>138</sup>.

Il Consiglio, nella Risoluzione del 23 novembre 2007 sulla "Modernizzazione delle università per la competitività dell'Europa in un'economia globale della conoscenza", chiede agli Stati membri di stabilire degli incentivi in modo che gli istituti di istruzione superiore accettino più studenti non tradizionali e migliorino l'ambiente di apprendimento. Afferma, inoltre, la necessità di portare avanti la modernizzazione delle università europee, prendendo in considerazione i loro ruoli interconnessi in materia di istruzione, ricerca ed innovazione quali elementi essenziali dello slancio europeo per creare una società e un'economia basate sulla conoscenza e migliorarne la competitività e precisa che "le aumentate opportunità di *lifelong learning*, l'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore per tutti, inclusi gli studenti non tradizionali, e l'incremento dell'occupabilità sono obiettivi chiave per una politica dell'istruzione superiore sia a livello europeo sia a livello nazionale"<sup>139</sup>.

Nello stesso senso, nelle Conclusioni del 2009 su un quadro strategico dell'educazione e della formazione (ET 2020)<sup>140</sup> il Consiglio identifica quattro obiettivi strategici: fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà; migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della

---

138 COM(2006)208.

139 La cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'istruzione e della formazione era stato adottato dal Consiglio dell'Unione europea nel 2002 con il programma di lavoro denominato "Istruzione e Formazione 2010" (COMMISSIONE EUROPEA, "Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa", adottato dal Consiglio "Istruzione" e dalla Commissione il 14 febbraio 2002, GUCE C/142 del 14 giugno 2002). Per un'analisi del tema, cfr. S. BAGGIANI, *Il futuro della cooperazione europea nel settore istruzione e formazione*, su [www.indire.it](http://www.indire.it).

140 In GUCE del 28 maggio 2009 C 119/2.

formazione; promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva; incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione. Concretamente, il Consiglio adotta il criterio di riferimento per il conseguimento del livello superiore secondo il quale “dal 2020, la percentuale di 30-34 anni con livello di istruzione terziaria dovrebbe essere almeno del 40%” e individua le sfide principali del programma di modernizzazione, in particolare la sostenibilità del finanziamento dell'istruzione superiore e la diversificazione dell'offerta di istruzione superiore. Il Consiglio invita gli Stati membri a promuovere l'accesso allargato e a sviluppare politiche finalizzate all'incremento dei tassi di completamento nonché specifici programmi per studenti adulti ed altri studenti non tradizionali”.

Di recente<sup>141</sup> è stato, infine, lanciato il *forum* dell'UE sul dialogo università-impresе, al fine di creare una piattaforma europea per il dialogo tra questi due mondi al fine di “diventare sempre più attori significativi nel mondo dell'economia, in grado di rispondere meglio e più celermente alle esigenze del mercato e di sviluppare partenariati atti a valorizzare le conoscenze scientifiche e tecnologiche”<sup>142</sup>.

Va sottolineato, altresì, che nel documento della Commissione Ue per la “Definizione di una strategia per il 2020”<sup>143</sup> si afferma che, in futuro, nessuno Stato potrà sviluppare da solo un'economia che sia al contempo “sostenibile e più innovativa” e che per agire in sinergia si dovrà pervenire a una visione comune

---

141 COM(2009)158 su “Un nuovo partenariato per la modernizzazione delle università”.

142 COM(2006)208, *cit.*, 6.

143 COM(2009)647.

condivisa, che non sia la somma di 27 visioni particolari.

Gli elementi indicati come necessari per la crescita sono sostanzialmente gli stessi di Lisbona, riassunti nell'espressione "crescita basata sulla conoscenza". Tuttavia, a causa della crisi globale, l'università è chiamata a nuove sfide. Infatti, da un lato l'esigenza di flessibilità del lavoro, dall'altro il rischio di esclusione sociale, impongono l'aggiornamento lungo tutto l'arco della vita non solo per le qualifiche più alte, ma anche per i livelli più alti delle professioni. Pertanto, l'Università, quale luogo privilegiato per motivare e accrescere le capacità di innovare e creare deve programmare sistemi di aggiornamento mirati per i propri laureati e orientare la formazione erogata non solo all'acquisizione di conoscenze ma allo sviluppo di reali competenze che siano, altresì, riconosciute e riconoscibili perché possano essere spese al meglio nel mondo del lavoro.

Infine, dovrà spingere la sua missione oltre i confini della formazione tradizionalmente intesa per agire integrandosi con il territorio, creando sinergie con il contesto produttivo, gli enti locali, le organizzazioni sindacali e di categoria<sup>144</sup>.

Nel 2010 è stato istituito, poi, il programma di riforma Europa 2020<sup>145</sup> "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"<sup>146</sup>, finalizzato a

---

144 G. RONSISVALLE, *op. cit.*, 99 ss.

145 COM(2010) 2020.

146 Nella sintesi del documento si legge "Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale."



consentire all'Europa di “uscire più forti dalla crisi e di trasformare l'UE in un'economia ... caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale”.

In questo contesto, l'istruzione superiore costituisce uno dei cardini del processo di crescita intelligente, che “è quella che promuove la conoscenza e l'innovazione come motori della nostra futura crescita”. Questa priorità, infatti, impone il miglioramento della qualità dell'istruzione, il potenziamento della ricerca in Europa e la promozione dell'innovazione e del trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione (punto 2).

Di recente la stessa Commissione ha, dunque, avviato una nuova strategia per modernizzare l'istruzione superiore<sup>147</sup> indicando le questioni fondamentali per gli Stati membri e gli istituti d'istruzione superiore che vogliono ottimizzare il loro contributo alla crescita e all'occupazione in Europa. Ciò, al fine precipuo di avere un numero sufficiente di laureati con le competenze necessarie per contribuire all'innovazione, alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro<sup>148</sup>.

Gli obiettivi specifici che le riforme dovranno conseguire sono diversi. In particolare si intende: portare il numero di laureati al 40% della popolazione attiva entro il 2020, rispetto all'attuale media UE del 34% circa; attirare una più ampia

---

In particolare, la Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà.

147 COM(2011)567, del 20 settembre 2011 “Sostenere la crescita e l'occupazione - un progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa”.

148 Malgrado il fatto che entro il 2020, il 35% di tutti i posti di lavoro nell'UE richiederanno qualifiche elevate, solo il 26% della manodopera possiede attualmente un diploma d'istruzione superiore. L'Europa è ancora in ritardo per quanto riguarda la quota di ricercatori nella popolazione attiva totale: 6%, contro il 9% negli Stati Uniti e l'11% in Giappone. V. anche COM(2010) 682.

sezione trasversale della società verso l'università e ridurre il numero di abbandoni degli studi<sup>149</sup>; migliorare la qualità e la pertinenza dei corsi universitari per rispondere alle esigenze dei singoli e del mercato del lavoro; incentivare e premiare l'eccellenza nell'insegnamento e nella ricerca; aumentare le opportunità per gli studenti che desiderano acquisire competenze supplementari grazie a un periodo di studio o formazione all'estero; formare un maggior numero di ricercatori per preparare l'Europa alle sfide del futuro; attivare il triangolo della conoscenza, cioè instaurare legami tra l'insegnamento superiore, la ricerca e le imprese per favorire l'eccellenza e lo sviluppo regionale; infine, garantire un finanziamento efficiente che permetta di realizzare gli obiettivi fissati attraverso *governance* e sistemi di finanziamento più flessibili<sup>150</sup>.

Nel solco delineato dalla strategia Europa 2020 si inserisce anche la recente Comunicazione “Progetto 2012 - Relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione (“IF 2020”) - Istruzione e formazione in un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva”. Il documento contiene l'analisi annuale della crescita per il 2012 e propone nuove priorità di lavoro per il periodo dal 2012 al 2014 destinate a mobilitare l'istruzione e la formazione per sostenere la strategia Europa 2020.

---

149 Si v. la Strategia “Europa 2020” la Raccomandazione del Consiglio sulle “politiche di riduzione dell'abbandono scolastico” in GUCE C-191/1 del 28 giugno 2011.

150 Le proposte della Commissione per il prossimo bilancio dell'UE 2014-2020 comprendono anche un sostanziale incremento dei fondi per l'istruzione, la formazione e la gioventù e per la ricerca: cfr. COM(2011)500 del 29 giugno 2011, spec. 10 ss.

Il progetto di relazione congiunta espone, inoltre, un certo numero di opzioni volte ad adeguare la *governance* del quadro strategico “Istruzione e formazione 2020” al fine di garantire che esso contribuisca alla strategia Europa 2020.

## 2. Il cd. Processo di Bologna.

Parallelamente e in interconnessione con gli interventi delle Istituzioni europee ora analizzati, si inserisce l'azione paneuropea del cd. Processo di Bologna.

Si tratta di un progetto intergovernativo promosso dagli Stati<sup>151</sup> impegnati nella costruzione del cd. Spazio europeo dell'istruzione superiore e della ricerca<sup>152</sup>, finalizzato a promuovere la convergenza dei sistemi universitari dei paesi partecipanti, perché siano organizzati in modo da garantire non solo la trasparenza e la leggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studio, allo scopo di incrementare la mobilità e l'occupazione di studenti universitari e dei laureati, ma anche la competitività e l'attrattività delle università nello scenario mondiale. Coinvolgendo direttamente tutte le Istituzioni europee, il processo tende a realizzare un'offerta di un sapere di alta qualità per accrescere lo sviluppo economico e sociale dell'Europa<sup>153</sup>.

Nella Dichiarazione di Bologna, si legge “la vitalità e l'efficienza di ogni civiltà possono essere misurate dal richiamo che la sua cultura esercita presso gli altri Paesi. Dobbiamo assicurare che il sistema europeo dell'Istruzione superiore acquisisca un grado di attrattività in tutto il mondo che sia pari alle nostre straordinarie tradizioni culturali e scientifiche”. Con essa i Paesi firmatari si impegnano a introdurre riforme nazionali per un sistema universitario convergente e competitivo a livello globale, al fine di innescare, come

---

151 Attualmente gli Stati aderenti sono 46: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia e Herzegovina, Bulgaria, Città del Vaticano, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica ex-Yugoslava di Macedonia, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

152 <http://www.bolognaprocess.it/>

153 Cfr. A. MASIA, *Verso lo Spazio europeo della conoscenza*, in C. FINOCCHIETTI, D. GIACOBazzi, P. PALLA (a cura di), *op. cit.*, 5 ss.

nei paesi anglosassoni e negli USA, “un circolo virtuoso per attrarre da tutto il mondo i migliori ricercatori, docenti e studenti, per produrre ricerca di qualità, che a sua volta sia foriera di finanziamenti crescenti”<sup>154</sup>.

Il Processo di Bologna si caratterizza per l’assenza di un trattato internazionale a carattere vincolante per i diversi governi dei vari Paesi. Anche se i ministri responsabili hanno sottoscritto documenti di vario tipo, ciascun Paese (e la sua comunità accademica) aderisce liberamente e volontariamente ai principi concordati, sollecitato soltanto dal desiderio di realizzare un obiettivo comune. Inoltre, il processo non si propone l’armonizzazione dei sistemi di istruzione europei, ma persegue il mantenimento della loro diversità, sia pur all’interno di una cornice comune, e si impegna a costruire ponti tra Paesi e sistemi di istruzione diversi, mantenendone al contempo la specificità.

La realizzazione del processo avviene a vari livelli: internazionale, nazionale ed istituzionale.

In ambito internazionale agiscono, innanzitutto, le Conferenze ministeriali che hanno luogo ogni due anni e nelle quali i ministri dell’istruzione dei Paesi partecipanti emanano specifici comunicati allo scopo di verificare i progressi registrati nel raggiungimento degli obiettivi prefissati e individuarne, in via programmatica, i seguiti.

Finora i Ministri si sono incontrati a Praga (18 e 19 maggio 2001), a Berlino (18-

---

154 *Ivi*, 6.

19 settembre 2003), a Bergen (19-20 maggio 2005), a Londra (17-18 maggio 2007) e a Lovanio (28-29 aprile 2009)<sup>155</sup>.

Nei periodi che intercorrono tra una conferenza e l'altra un ruolo fondamentale è svolto dal cosiddetto *Bologna Follow-up Group*, che si riunisce due volte all'anno ed è composto dai rappresentanti di tutti i Paesi firmatari e dalla Commissione europea. Il Consiglio d'Europa, l'EI (*Education International Pan-European Structure*), l'ENQA (l'associazione delle Agenzie per l'accertamento della qualità), l'ESIB (organismo di rappresentanza degli studenti), l'EUA (Associazione delle università europee), l'EURASHE (che rappresenta il settore non-universitario), l'UNESCO-CEPES e l'UNICE (la confederazione degli industriali europei) svolgono il ruolo di membri consultivi. Infine, numerosi seminari, detti "di Bologna", vengono organizzati ogni anno in varie sedi europee per discutere i temi connessi al processo, per esaminare gli ostacoli ancora esistenti e per proporre nuove forme di collaborazione.

A livello nazionale sono coinvolti, a vario titolo, il Ministro dell'istruzione superiore, la Conferenza dei Rettori o altre Associazioni di istituzioni di istruzione superiore, le organizzazioni studentesche e, in alcuni casi, anche le Agenzie per l'accertamento della qualità, le Associazioni imprenditoriali o altre organizzazioni di rilievo.

A livello istituzionale con priorità diverse da Paese a Paese, da istituzione a

---

<sup>155</sup> Sulle tappe che hanno scandito l'avanzamento del Processo di Bologna cfr. A. MASIA, M. MORCELLINI (a cura di), *L'Università al futuro. Sistema, progetto, innovazione*, Milano 2009, 19 ss.

istituzione, sono protagonisti le Facoltà, i Dipartimenti, i Corsi di studio e molti altri attori istituzionali.

Quanto ai contenuti, nella Dichiarazione iniziale firmata a Bologna venivano asseriti sei obiettivi specifici: a) l'adozione di un sistema di titoli facilmente comprensibili e comparabili, anche tramite l'uso del *Diploma Supplement*; b) l'adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e secondo livello; c) l'adozione di un sistema di crediti didattici, sul modello dell'ECTS; d) la promozione della mobilità attraverso la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della circolazione di studenti, ricercatori e personale amministrativo; e) la promozione della cooperazione europea nell'accertamento della qualità; f) la promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore.

A queste affermazioni di principio hanno aderito anche le Istituzioni europee, le quali, nel Messaggio di Salamanca del 29 e 30 marzo 2001, pur affermando la propria autonomia, si sono dichiarate pienamente disponibili a perseguire tali obiettivi.

Nello stesso senso si sono espressi gli studenti dell'ESIB che hanno presentato la Dichiarazione di *Göteborg* quale loro contributo al successivo incontro dei Ministri.

Nella Conferenza ministeriale di Praga (2001) vengono individuate ulteriori priorità. Alle istituzioni e agli studenti si attribuisce il compito di essere a pieno titolo, *partner* nel perseguimento degli obiettivi comuni; viene, inoltre, riaffermata la dimensione sociale del processo di Bologna e il principio che l'istruzione superiore è

un bene ed una responsabilità pubblici.

A Berlino viene aggiunto un altro importante tassello nella costruzione dello Spazio europeo dell'Istruzione Superiore, con l'inclusione di un terzo ciclo (il dottorato di ricerca) nel processo di convergenza europea. Inoltre, al fine di monitorare lo stato di avanzamento dei lavori in merito a tre obiettivi del processo di Bologna identificati come prioritari (il sistema a due cicli, l'accertamento della qualità, il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio), i Ministri danno mandato al *Bologna Follow-up Group* di realizzare uno studio comparato dei risultati ottenuti nei tre settori dai singoli Paesi partecipanti e si affida all'ENQA (*European Network of Quality Assurance Agencies*) il compito di individuare criteri e linee guida comuni per l'accertamento della qualità.

Quest'ultimo documento verrà presentato nel successivo incontro di Bergen (19-20 maggio 2005) in cui viene anche recepito il rapporto del *Bologna Follow-up Group* sui risultati ottenuti di governi nazionali nei tre settori prioritari e viene approvato il *Framework for the Qualifications of the European Higher Education Area (EHEA)*, che costituisce l'architettura di base (*overarching Framework*), entro la quale ogni singolo Paese deve collocare il proprio Quadro di riferimento nazionale dei titoli di istruzione superiore<sup>156</sup>.

---

156 Disponibile

[http://www.bdp.it/lucabas/lookmyweb/templates/up\\_files///Processo\\_Bologna/Doc/Qualification/Framework.pdf](http://www.bdp.it/lucabas/lookmyweb/templates/up_files///Processo_Bologna/Doc/Qualification/Framework.pdf)

all'indirizzo:



A tal proposito, è opportuno precisare che con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008<sup>157</sup>, l'UE ha introdotto il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, EQF (*European Qualifications Framework for lifelong learning*). La Raccomandazione, che si inserisce nel solco di quanto stabilito con la decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (*Europass*), e della raccomandazione 2006/962/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente, non introduce un meccanismo in concorrenza con l'EHEA: infatti nell'Allegato II viene definita la compatibilità con il "Quadro dei titoli accademici dell'area europea dell'istruzione superiore" e rilevato che i livelli definiti dall'EQF presentano una compatibilità con il Quadro dei titoli accademici dell'Area Europea dell'Istruzione Superiore, facendo corrispondere il livello 6 al 1° ciclo di Bologna, il livello 7 al 2° ciclo, il livello 8 al dottorato.

Inoltre, sempre a Bergen, i Ministri riuniti recepiscono il documento *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, elaborato dall'ENQA.

Va sottolineato che l'assicurazione della qualità è estremamente rilevante ai fini della reciproca fiducia (*mutual trust*) tra i Paesi del processo, in quanto il riconoscimento dei titoli e la mobilità richiedono che ogni Paese, oltre a essere

---

157 In GUCE C/111/01 del 6 maggio 2008.

“trasparente” nella descrizione della sua offerta formativa, si sia dotato di strumenti in grado di garantire che ciò che è previsto sulla carta viene anche attuato in concreto<sup>158</sup>.

Infine, i Ministri individuano una serie di obiettivi prioritari per il periodo 2005-2007 che riguardano la sinergia tra formazione e ricerca e l’organizzazione del dottorato, la dimensione sociale del c.d. processo di Bologna, la mobilità di studenti e docenti nell’ambito dei Paesi partecipanti e le relazioni fra lo Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore ed il resto del mondo.

Nella riunione di Londra del 2007 si incarica l’EUA di redigere un rapporto sui principi fondamentali relativi agli studi di dottorato, mentre il *Bologna Follow-up Group* elabora i dati relativi alla mobilità e alla dimensione sociale degli studi nei Paesi partecipanti. Allo stesso si affida l’analisi dei progressi fatti nei vari Paesi in relazione a cicli di studio, qualità e riconoscimento, con particolare attenzione all’applicazione dei criteri e delle linee guida proposte dall’ENQA, e dei passi compiuti nella realizzazione degli schemi nazionali di riferimento per i titoli, per il rilascio ed il riconoscimento dei titoli congiunti, anche a livello di dottorato, per la creazione di percorsi di istruzione superiore flessibili, che prevedano procedure per il riconoscimento dell’apprendimento effettuato in altri contesti. Insomma, un compito impegnativo che segna una linea di costante progresso dal 1999 ad oggi.

Nella stessa Conferenza di Londra, si riafferma la necessità di trovare soluzione ai

---

158 Gli interventi di *Quality Assurance (QA)* trattano in modo integrato tutte le caratteristiche dei Corsi, a partire dalle modalità della loro progettazione; gli aspetti relativi a competenze e verifica della relativa acquisizione sono perciò interconnessi con l’esame dell’intero processo, come si vede dall’elenco degli elementi che compongono la *QA*.

“problemi relativi all’immigrazione, il riconoscimento degli studi, i contributi finanziari insufficienti e le norme pensionistiche rigide”. In quest’ottica i ministri si impegnano a far varare dai propri governi leggi più semplici in materia di rilascio di visti, di permessi di soggiorno e di lavoro per gli immigrati e, in materia di corsi di studio, l’introduzione di programmi di studio congiunti e la predisposizione di *curricula* flessibili. Infine, e soprattutto, i Governi partecipanti si impegnano a sollecitare le istituzioni di istruzione superiore ad equilibrare in maniera più efficace la mobilità di studenti e docenti tra i diversi paesi.

Il tema della mobilità di studenti e docenti<sup>159</sup>, insieme a quello dell’apprendimento permanente, è al centro del dibattito della riunione di Lovanio (2009) soprattutto nelle sue interconnessioni con le tematiche della ricerca, dell’innovazione e della centralità della dimensione sociale. Sia per quello che riguarda la mobilità, che per quello che riguarda la dimensione sociale, si propone un incremento della qualità dei metodi di raccolta dei dati e della definizione di indicatori per il miglioramento dei risultati.<sup>160</sup>

Inoltre, i ministri si impegnano a “fissare obiettivi misurabili per ampliare la partecipazione e allargare la partecipazione dei gruppi sottorappresentati nell’istruzione superiore, da raggiungere entro la fine del prossimo decennio”<sup>161</sup>.

In vista della prossima Conferenza che si terrà a Bucarest nel 2012, un gruppo di

---

159 La bozza elaborata dal Gruppo dei Seguiti prevedeva l’impegno a raggiungere entro il 2010 il 20% di laureati con esperienza di mobilità in ciascun paese. Il dato, assai ambizioso, ha alimentato un vivace dibattito fra quanti proponevano di mantenere l’obiettivo e quanti vi si opponevano, come l’Italia, a causa degli attuali scarsi tassi di mobilità. Il compromesso raggiunto prevede che il *target* sia conseguito a livello di Spazio europeo così da non evidenziare ulteriormente il grave ritardo di molti Stati.

160 In occasione della riunione ministeriale, è stato anche organizzato il primo *Bologna Policy Forum*, un momento di confronto con i paesi terzi rispetto al Processo per evidenziare le priorità con divise ed in dividuare le aree di cooperazione, prima tra le quali l’assicurazione della qualità.

161 Leuven / Louvain-La-Neuve comunicato, 2009.

studiosi si è riunito dal 17 al 19 ottobre 2011 nella capitale rumena in un convegno dal titolo “*Future of Higher Education*”. L’incontro è stato anche l’occasione per presentare i rapporti di un folto *team* di ricercatori dedicati a indagare le prospettive di sviluppo e gli scenari possibili nell’approfondimento di tematiche messe in primo piano negli ultimi anni.

I contributi saranno poi distribuiti ai ministri che si riuniranno nella nona conferenza internazionale del Processo di Bologna<sup>162</sup>: le risultanze dell’incontro verranno utilizzate nella discussione su alcuni aspetti quali i principi comuni dello Spazio europeo dell’istruzione superiore; l’assicurazione della qualità e il ruolo della valutazione; la diversificazione delle missioni tra le varie istituzioni d’istruzione superiore; le nuove modalità d’insegnamento e d’apprendimento; gli scenari futuri della mobilità internazionale; il finanziamento dell’istruzione superiore a livello nazionale e internazionale; gli sviluppi della governance d’ateneo; uno sguardo generale al futuro dell’istruzione superiore in Europa e nel mondo.

---

162 <http://fohe-bprc.forhe.ro>.

### **3. Il riconoscimento dei diplomi a fini accademici**

Nel primo capitolo di questo lavoro è stato affrontato il tema del riconoscimento dei diplomi quali titoli funzionali all'accesso e all'esercizio di un'attività regolamentata.

Concettualmente diversa è, invece, la questione del mero riconoscimento dei titoli accademici finalizzato allo svolgimento di una professione non regolamentata o alla prosecuzione degli studi.

L'introduzione di meccanismi che consentano il reciproco riconoscimento dei titoli accademici è strettamente connesso alla persecuzione dell'obiettivo di incrementare i livelli della mobilità internazionale di laureati e docenti universitari. Come si è avuto modo di approfondire con riferimento alle professioni liberali, uno dei principali ostacoli per coloro che desiderano lavorare o frequentare scuole in un altro paese dell'Unione europea, oppure spostarsi da un settore all'altro del mercato del lavoro, consiste, infatti, nella difficoltà di vedere riconosciute e accettate le proprie qualifiche e competenze<sup>163</sup>.

Tale situazione è ulteriormente complicata dalla proliferazione delle qualifiche a livello mondiale, dalla diversità dei sistemi nazionali di qualificazione e delle strutture di istruzione e formazione, nonché dalle modifiche regolamentari apportate a

---

163 Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 10 maggio 2006, *cit.* si legge che “ regolamenti amministrativi ostacolano ancora la mobilità accademica a fini di studio, ricerca, formazione o lavoro in un altro paese. Le procedure per il riconoscimento delle qualifiche a fini accademici sono, nel migliore dei casi, lunghe, nel peggiore, il mancato riconoscimento e la scarsa trasferibilità delle borse di studio/dei prestiti nazionali o dei diritti il mancato riconoscimento e la scarsa trasferibilità delle borse di studio/dei prestiti nazionali o dei diritti”.

tali sistemi.

L'art. 165 TFUE individua nel riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio la condizione per favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, cui è finalizzata l'azione dell'Unione<sup>164</sup>, in un'ottica di sviluppo di un'istruzione di qualità.

Più in particolare, in tale ambito l'Unione incentiva la cooperazione tra Stati membri “sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche”.

Pertanto, a differenza di quanto avviene per il riconoscimento dei titoli professionali, il riconoscimento dei titoli accademici non rientra tra le competenze comunitarie ma dei singoli paesi membri<sup>165</sup>.

In base alla Convenzione di Lisbona, che sostituisce la precedente Convenzione europea sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie del 1958<sup>166</sup>, gli Stati sono tenuti riconoscere i titoli accademici conseguiti all'estero, fatta salva

---

164 Sul punto si veda anche la comunicazione della Commissione del 13 dicembre 1994 COM (94) 596.

165 Per una conferma della mancanza di competenza comunitaria sul punto si veda, ad esempio, la risposta della Commissione all'interrogazione scritta E-2950/98, in *GUCE* C 135 del 14 maggio 1999. In tale risposta «la Commissione sottolinea ancora una volta che il riconoscimento accademico dei diplomi e le condizioni alle quali il titolare deve ottemperare affinché il suo diploma venga riconosciuto, rientrano nella sola competenza degli Stati membri».

166 Convenzione europea sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie, Parigi, 14 dicembre 1959, adottata in seno al Consiglio d'Europa.

l'ipotesi in cui esistano differenze sostanziali di formazione<sup>167</sup>.

La Convenzione stabilisce alcuni principi fondamentali. Il primo è quello per cui ogni Stato si impegna a riconoscere “i diplomi di accesso all'insegnamento superiore” rilasciati dagli altri Stati contraenti al fine dell'accesso anche ai propri programmi interni di insegnamento superiore, a meno che non si dimostri che sussista una differenza sostanziale fra le condizioni di accesso nei due paesi.

Il secondo principio riguarda il riconoscimento dei “periodi di studio” effettuati nell'ambito di un programma di insegnamento superiore di uno Stato contraente, in vista della partecipazione ad un programma di insegnamento superiore nel paese in cui il riconoscimento è richiesto, a meno che lo stato di accoglienza non dimostri che esiste una differenza sostanziale fra i due titoli.

Il terzo riguarda il riconoscimento del “diploma di insegnamento superiore” ottenuto in un altro paese da parte di ciascuno stato contraente a meno che si dimostri la sussistenza di una differenza sostanziale fra i due titoli, riconoscimento che è finalizzato o al proseguimento degli studi (ad esempio per l'accesso al dottorato di ricerca) o per l'accesso ad una professione non regolamentata, ovvero per l'utilizzo in sé del titolo accademico<sup>168</sup>.

La Convenzione intende, altresì, aumentare la quantità, la qualità e la trasparenza dell'informazione sui sistemi nazionali di istruzione superiore, sulle

---

167 Il testo della Convenzione, la legge di ratifica ed esecuzione italiana e vari approfondimenti in materia sono reperibili in [www.cimea.it/](http://www.cimea.it/).

168 Cfr. L:GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2008, 161.

università e i loro programmi, sull'offerta formativa, sui titoli di studio, anche attraverso lo sviluppo dei centri nazionali di informazione sulla mobilità e il riconoscimento dei titoli e la diffusione di nuovi strumenti di certificazione.

Per raggiungere tali obiettivi vengono individuate regole fondamentali che consistono nel prevedere che il riconoscimento dei titoli di studio deve avvenire esclusivamente sulla base di un'adeguata valutazione delle conoscenze e delle competenze acquisite. Inoltre vengono predisposte procedure e criteri per la valutazione dei titoli esteri e per il loro riconoscimento, i quali devono essere "trasparenti, coerenti e affidabili". Infine, si prevede che la decisione di riconoscere un titolo estero è adottata sulla base di adeguate informazioni e che fornire informazioni utili è compito del richiedente e dell'università che ha rilasciato quel titolo. Le decisioni relative al riconoscimento devono essere adottate entro un lasso di tempo "ragionevole" e nel caso di mancato riconoscimento il richiedente può appellare un'autorità definita dalla normativa nazionale<sup>169</sup>.

---

169 In Italia la Convenzione di Lisbona è stata ratificata con la l. 21 luglio 2002, n. 148. Al di là degli aspetti formali connessi alla ratifica di un atto internazionale, con questa legge è stato introdotto nel nostro ordinamento il principio del cd. riconoscimento finalizzato, in base al quale esistono differenti procedure di riconoscimento a seconda dello scopo per il quale si intenda ottenere tale riconoscimento nel nostro sistema.

In base a questa legge "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, è attribuita alle università e agli istituti di istruzione universitaria, che la esercitano nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia". Con il d.m. 26 aprile 2004, n. 214, inoltre, è stato approvato il "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" in attuazione dell'articolo VI.5 della Convenzione di Lisbona e del relativo art. 4 della l. n. 148/2002.

Il sistema adottato in questa legge supera il precedente concetto di equipollenza adottato nel T.U. delle leggi sull'istruzione universitaria (approvato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592), in base al quale i titoli conseguiti all'estero non hanno valore in Italia, salvo il caso di leggi speciali. Il T.U. conteneva, poi, un elenco di titoli considerati corrispondenti a quelli conseguiti all'estero, e al di fuori di questi casi espressamente contemplati, prevedeva la possibilità di attribuire al titolo accademico conseguito all'estero lo stesso valore di quello conferito dall'università italiana, mediante una dichiarazione di equipollenza.



Anche nell'ambito del cd. Processo di Bologna si pone espressamente rilievo alla funzionalità del riconoscimento accademico. Già nella Dichiarazione della Sorbona del 1998 il riconoscimento delle qualifiche e dei periodi di studio svolti all'estero è inteso come strumento fondamentale per la realizzazione della mobilità. Negli obiettivi specifici indicati nella Dichiarazione di Bologna troviamo molti riferimenti al riconoscimento delle qualifiche nel quadro della costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore. La questione del riconoscimento viene riconnessa ai temi dell'occupazione e dell'occupabilità in virtù della spendibilità o meno dei titoli e delle competenze nei vari ordinamenti. Vengono, inoltre, stabilite le condizioni specifiche per il riconoscimento di periodi di studio e di qualifiche per permettere una piena e libera circolazione di studenti, docenti e ricercatori<sup>170</sup>.

Per raggiungere questo scopo, gli Stati aderenti hanno deciso di raccordare le rispettive politiche di istruzione e formazione per pervenire ad un sistema di titoli facilmente comprensibili e comparabili (anche tramite lo strumento del *Diploma Supplement*) e alla definizione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e secondo livello e di un sistema di crediti didattici<sup>171</sup>.

In particolare, il *Diploma Supplement* (DS) o Supplemento al Diploma è un documento allegato al diploma di laurea, volto a migliorare la “trasparenza”

---

170 Sul tema della mobilità nella Dichiarazione di Bologna si v. il contributo di L. LANTERO, *Il riconoscimento dei titoli come sostegno alla mobilità*, in C. FINOCCHIETTI, D. GIACOBazzi, P. PALLA (a cura di), *op. cit.*, 39 e ss.

171 Il sistema non solo diminuisce la rigidità nell'organizzazione dei curricula e favorisce – come richiesto dalle intese europee – la mobilità internazionale, ma corrisponde alla scelta, compiuta ormai da tutta la cultura pedagogica internazionale, di concentrare l'attenzione sullo studente e sull'apprendimento anziché sul docente e sull'insegnamento. In questi termini, G. LUZZATTO, A. STELLA, *L'intreccio tra riforma didattica e Processo di Bologna*, in C. FINOCCHIETTI, D. GIACOBazzi, P. PALLA (a cura di), *op. cit.*, 16.

internazionale e a facilitare il riconoscimento accademico e professionale delle qualifiche (diplomi, lauree, certificati, etc.). Il DS fornisce una descrizione della natura, del livello, del contesto, del contenuto e dello *status* degli studi intrapresi e completati con successo dal soggetto menzionato nell'originale della qualifica cui tale Supplemento è allegato<sup>172</sup>.

Al fine di facilitare il riconoscimento di periodi di studio all'estero è stato introdotto, nel 1989, nell'ambito del programma *Erasmus*, l'ECTS, *European Community Course Credit Transfer* (ECTS), inteso a consentire il trasferimento e l'accumulo dei crediti<sup>173</sup>.

Diploma *Supplement* e sistema ECTS costituiscono, in sostanza, meccanismi di trasparenza (documenti e procedure) per verificare l'autenticità e la comprensione dei documenti al fine di facilitare la mobilità dei cittadini.

Nella Conferenza di Praga, i ministri promuovono l'adozione da parte degli istituti universitari di sistemi agevoli di comparazione delle qualifiche. In questo comunicato per la prima volta è contenuto un riferimento alla rete ENIC/NARIC come canale di diffusione delle *best practices* di riconoscimento e delle informazioni sui differenti sistemi di istruzione superiore.

---

172 Il rilascio del DS è da tempo obbligatorio in Italia. L'art. 6 del d.m. 30 aprile 2004, stabilisce che le università italiane rilascino a partire dal 2005 e in edizione bilingue il Supplemento al diploma, fornendo un allegato di riferimento conforme al modello redatto dal Consiglio d'Europa e dall'Unesco. Con d.m. 26 ottobre 2005 viene infine fornito un successivo modello del Supplemento al diploma con alcune correzioni rispetto alla prima edizione. Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ha creato un'apposita sezione del proprio sito internet contenente tutte le informazioni sul Supplemento al diploma italiano al fine di facilitarne il rilascio da parte delle università.

173 Il sistema ECTS opera anche nell'ambito del programma *Socrates*.

Un sistema di crediti è un modo di descrivere un programma di studi attribuendo dei crediti alle sue componenti. La definizione dei crediti può essere basata su diversi parametri: il carico di lavoro per studente, i risultati dell'apprendimento e le ore di contatto.

Il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti è incentrato sullo studente e basato sul carico di lavoro richiesto a uno studente per raggiungere gli obiettivi di un corso di studio, espressi in termini di risultati dell'apprendimento e di competenze da acquisire.

La rete NARIC (National Academic Recognition Information Centres) è stata costituita nel 1984 dietro iniziativa della Commissione Europea. Con essa si attua quanto previsto dalla decisione del Consiglio europeo dei ministri dell'Educazione con lo scopo di collegare i centri designati dalle autorità nazionali dei Paesi membri dell'Unione Europea e di altri paesi europei. L'ENIC (*European Network of national Information Centres on academic recognition and mobility*), svolge il ruolo di rete tra i centri nazionali di informazione designati dalle autorità nazionali dei paesi membri della Convenzione culturale del Consiglio d'Europa e della Regione Europa dell'Unesco.

Le due reti sono interconnesse in un sito internet congiunto che consente di accedere ai differenti centri nazionali<sup>174</sup>, ove sono contenuti i dati relativi ai sistemi nazionali di istruzione superiore, gli elenchi delle istituzioni riconosciute, le procedure per il riconoscimento delle qualifiche accademiche e professionali.

Nel successivo Comunicato di Berlino si invitano gli Stati partecipanti a elaborare un Quadro nazionale dei titoli suddiviso sui tre cicli del Processo di Bologna, il cosiddetto *National Qualifications Framework-NQF*.

L'NQF ha lo scopo di descrivere ogni titolo in termini di carico di lavoro per gli studenti, di livello, di risultati di apprendimento, di competenze e di profili, al fine di

---

174 In Italia il centro ENIC/NARIC è il CIMEA (Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche), che opera dal 1984. Il CIMEA, tramite il proprio sito internet, fornisce informazioni su tutto il sistema di istruzione superiore italiano, sia per quanto riguarda gli elenchi delle istituzioni riconosciute e operanti in Italia, che per la tipologia dei titoli di studio presenti nel sistema italiano. Inoltre fornisce informazioni dettagliate su tutte le procedure di riconoscimento dei titoli esteri vigenti nel nostro sistema e sull'applicazione della Convenzione di Lisbona in Italia.

una più corretta leggibilità e comparabilità delle qualifiche dei differenti sistemi. Inoltre il *framework* offrirà ai Paesi terzi un quadro completo di tutti i titoli presenti in Europa e, dunque, presenterà sinteticamente l'intera offerta formativa a livello europeo<sup>175</sup>.

A tal proposito è opportuno segnalare che, nel 2008, il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea hanno approvato la costruzione di un Quadro europeo delle qualifiche (*European Qualifications Framework-EQF*)<sup>176</sup>: a differenza del quadro delle qualifiche elaborato all'interno del Processo di Bologna, l'EQF comprende tutti i livelli di istruzione, dalla scuola primaria al dottorato, in un'ottica di apprendimento permanente ed è costituito da otto livelli, dei quali l'istruzione superiore comprende il sesto, il settimo e l'ottavo.

Anche nel Comunicato di Bergen troviamo specifici riferimenti al Riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio e la Conferenza è stata l'occasione per verificare alcuni dati relativi all'applicazione del Processo di Bologna all'interno dei differenti sistemi. Inoltre, la rete ENIC/NARIC è citata quale fonte informativa utile ai differenti Stati per intervenire sui problemi relativi al riconoscimento individuati dalla rete nei vari sistemi.

A Londra i ministri sottolineano la necessità di continuare a intensificare gli

---

175 In Italia il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha avviato il processo di realizzazione del *Quadro dei titoli italiani- QTI*, a partire dal 2005, seguendo il modello del Quadro dei titoli per lo Spazio europeo dell'istruzione superiore e l'iter procedurale suggerito a livello europeo. Il documento è stato presentato nell'ottobre 2010 ed è reperibile sul sito [www.cimea.it](http://www.cimea.it).

176 In GUCE 23 aprile 2008, n.C 111/07.

sforzi per rimuovere gli ostacoli alla mobilità.

A Lovanio il Diploma *Supplement* e il sistema di crediti ECTS vengono indicati quali strumenti essenziali per il riconoscimento delle qualifiche. In tema di mobilità è riconfermata la necessità di un pieno riconoscimento dei periodi di studio svolti all'estero e si invitano i Paesi a porre in essere misure concrete per attuare tali pratiche di riconoscimento.

In particolare, i ministri affermano “Faremo fronte alle sfide della nuova era impegnandoci per l'eccellenza in tutti gli aspetti dell'istruzione superiore. Questo richiederà un'attenzione costante per la qualità. Inoltre, mentre esprimiamo il nostro sostegno per la pregevole diversità esistente nei nostri sistemi educativi, ci impegniamo a riconoscere pienamente nelle nostre politiche pubbliche il valore delle diverse missioni dell'istruzione superiore, che includono sia l'insegnamento e la ricerca che i servizi alla comunità e l'impegno per la coesione sociale e lo sviluppo culturale. Tutti gli studenti, i docenti e il personale amministrativo nell'ambito dell'istruzione superiore dovrebbero essere messi in grado di rispondere alle richieste sempre nuove di una società in veloce evoluzione”<sup>177</sup>.

Sul tema del riconoscimento dei titoli accademici anche la Corte di Giustizia Europea è intervenuta più volte.

Nel caso *Kraus*<sup>178</sup> ha affermato che uno Stato membro può subordinare ad

---

177 Sul punto v., A. MASIA, *op. cit.*, 5 ss.

178 CGCE 31 marzo 1993, C-19/92, *Kraus C. Land Baden-Wuerttemberg*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 903.

autorizzazione amministrativa l'utilizzo, da parte di un proprio cittadino, di un titolo accademico *post*-laurea qualora esso sia stato ottenuto in un altro Stato membro. In particolare, nel caso in questione si trattava di un *Master of laws*, conseguito da un cittadino tedesco all'Università di Edimburgo dopo aver conseguito la laurea e aver superato l'esame di Stato per l'esercizio della professione in Germania. L'ordinamento tedesco imponeva in questo caso la presentazione di una domanda di riconoscimento accademico al ministero competente<sup>179</sup> perché effettuasse una valutazione in merito all'utilizzo del titolo. La Corte ha ritenuto che la necessità di tutela "contro l'impiego abusivo di titoli universitari che non siano stati rilasciati in conformità alle norme emanate a tal fine nello Stato nel cui territorio il titolare del diploma intende avvalersene, costituisce un interesse legittimo atto a giustificare una restrizione, ad opera dello Stato membro interessato, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato"<sup>180</sup>

La previsione, da parte di uno Stato membro, di un meccanismo di autorizzazione per l'uso dei titoli universitari *post*-laurea conseguiti in un altro Stato membro e di sanzioni penali per il caso in cui tale procedura non sia rispettata non è, di per sé, incompatibile con i dettami del diritto comunitario.

Tuttavia, per potere essere considerata conforme con le prescrizioni

---

179 Ai punti 27 e 28 della sentenza la Corte afferma che "In mancanza di un'armonizzazione delle condizioni nelle quali il titolare di un diploma universitario *post* laurea può avvalersene negli Stati membri diversi da quello in cui il titolo è stato rilasciato, gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti a definire le modalità alle quali subordinano l'uso dello stesso nel loro territorio. Si deve però sottolineare che il diritto comunitario limita l'esercizio di siffatta competenza da parte degli Stati membri esigendo che le norme nazionali in materia non costituiscano un ostacolo all'esercizio effettivo delle libertà fondamentali garantite dagli artt. 48 e 52 del Trattato".

180 Punto 35.

dell'ordinamento comunitario in tema di osservanza del principio di proporzionalità, deve rispettare talune condizioni<sup>181</sup>.

Nei casi *Thieffry*<sup>182</sup> e *Patrick*<sup>183</sup> la Corte è intervenuta in merito al caso di cittadini di uno Stato membro cui era stato negato l'accesso all'esercizio di una professione in uno Stato diverso da quello ove avevano portato a termine la formazione accademica in quanto non risultavano in possesso del titolo accademico richiesto dal Paese ospitante.

Per quanto gli Stati distinguano fra riconoscimento universitario (o accademico), finalizzato al proseguimento degli studi e riconoscimento a fini professionali, finalizzato allo svolgimento di un'attività professionale, nondimeno il giudice comunitario propende per una contemperazione fra i due requisiti, prevedendo in particolare che il riconoscimento accademico possa costituire un presupposto, in certi casi già di per sé sufficiente, del riconoscimento a fini professionali. Nel caso *Morgenbesser*<sup>184</sup>, peraltro, la Corte aveva già ritenuto necessario valutare il titolo

---

181 Punti 36 e 37. In particolare la procedura autorizzativa deve essere finalizzata unicamente alla verifica del regolare rilascio del titolo, e deve essere facilmente accessibile e non sottoposta a costi elevati. Si deve inoltre prevedere una possibilità di proporre ricorso contro il rifiuto dell'autorizzazione.

182 CGCE 28 aprile 1977, C-71/76, *cit.* La Corte, fra l'altro, ha rilevato che costituirebbe una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento rifiutare l'accesso ad una determinata professione, in uno Stato membro a chi sia titolare di un diploma dichiarato equivalente dall'autorità competente del Paese di stabilimento e possieda gli specifici requisiti di preparazione professionale in detto paese ma non sia in possesso del diploma nazionale corrispondente al diploma di cui è titolare e che è stato dichiarato equivalente.

183 Sentenza del 28 giugno 1977, C-11/77, *Patrick C. Min.affari cult.francesi*, in *Riv. dir. internaz.*, 1978, 805. Nel caso di specie si trattava di un cittadino inglese, titolare di un diploma di architetto riconosciuto in Francia, al quale era stato comunque vietato l'esercizio della professione in tale Stato. La Corte ribadisce che, indipendentemente dalla mancata adozione delle direttive specifiche previste dall'art. 57 n. 1 del Trattato, non è possibile richiedere condizioni ulteriori per l'esercizio della professione al soggetto il cui titolo sia stato riconosciuto dalle competenti autorità nazionali.

184 CGCE 13 novembre 2003, C-313/01, *cit.* (sulla quale v. *supra* cap. I, 35 e spec. nota n. 60). La Corte, peraltro, già nel caso *Vlassopoulou* (CGCE 7 maggio 1991, *cit.*), come si è visto (v. *supra*, cap. I, 26) aveva affermato la necessità di operare un raffronto tra le competenze attestata dal diploma nazionale e le qualifiche richieste dalle norme dello Stato di stabilimento, che "deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle

accademico posseduto, prima di escludere ad un soggetto, non ancora qualificato, di accedere al percorso formativo all'interno di uno Stato diverso da quello in cui ha ricevuto l'insegnamento universitario.

In altra pronuncia<sup>185</sup>, il Giudice europeo è intervenuto in merito ad una controversia che riguardava una studentessa di cittadinanza italiana che si era iscritta ad un corso di studi quadriennali presso la *Nottingham Trent University*. Per evitare gli elevati oneri economici derivanti da un soggiorno nel Regno Unito, la studentessa aveva deciso di seguire le lezioni in Italia presso l'*European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd)*, istituto di istruzione superiore abilitato a tenere in numerosi Stati membri corsi di studio universitari per gli studenti iscritti alla *Nottingham*.

Dopo essersi iscritta al primo anno di corso, la studentessa apprendeva, però, che i titoli rilasciati dall'Università inglese, ancorché legalmente riconosciuti nel Regno Unito, non potevano trovare riconoscimento in Italia se ottenuti mediante periodi studio svoltisi esclusivamente sul territorio italiano. In realtà la posizione del Governo italiano, seppur motivata dalla necessità di garantire un livello elevato dell'istruzione universitaria, di fatto ostacola la libera circolazione delle persone e la libertà di stabilimento (l'istituto *de quo* era costituito in forma di società di capitali a

---

qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare”, pur avendo riguardo ad eventuali differenze obiettive relative al contesto giuridico e all'ambito di operatività della professione in esame. Come si è visto, alla Corte era stato richiesto se fosse compatibile con l'art. 52 (ora 43) il subordinare alle norme interne dello Stato di stabilimento l'esercizio della professione di avvocato da parte di un cittadino comunitario già abilitato nel proprio Stato e ammesso ad esercitare nello Stato ospite la professione di consulente legale.

185 CGCE, 13 novembre 2003, C 153/02, *Neri C. European School of Economics*, in *Dir. lav.*, 2004, II, 3, con nota di C. TIMELLINI, *La Corte di giustizia sul riconoscimento dei titoli accademici*.



responsabilità limitata) perché scoraggia gli studenti ad iscriversi a simili corsi universitari. Ed infatti, la Corte afferma che “l’art. 43 CE osta a una prassi amministrativa, in forza della quale i diplomi universitari rilasciati da un’università di uno Stato membro non possono essere riconosciuti in un altro Stato membro quando i corsi propedeutici a tali diplomi sono stati tenuti in quest’ultimo Stato membro ad opera di un diverso istituto di istruzione in conformità ad un accordo concluso fra i due istituti”.

Sul tema della distinzione tra riconoscimento dei titoli finalizzato all’esercizio di una professione regolamentata e al conseguimento di abilitazioni professionali nell’ambito di procedure comparative, la Corte è intervenuta, di recente, con una pronuncia relativa all’accesso alla docenza universitaria<sup>186</sup>.

Tale sentenza origina dalla vicenda di un cittadino italiano che aveva richiesto il riconoscimento in Italia<sup>187</sup> (dove era assunto come ricercatore) dell’abilitazione all’insegnamento universitario in qualità di professore ordinario in Germania. A sostegno della propria pretesa il ricorrente aveva invocato l’applicazione della direttiva 2005/36/Ce in tema di professioni regolamentate, sostenendo che l’idoneità scientifica nazionale costituisca un “attestato di un livello determinato di qualifica

---

186 CGCE, 17 dicembre 2009, C-586/08, *cit.*

187 La cittadinanza comune al ricorrente e all’amministrazione resistente non esclude il carattere transnazionale della questione, dal momento che il principio di libera circolazione dei lavoratori è efficace anche nei rapporti tra cittadini e Stati di appartenenza, purché un paese terzo si sia in qualche modo coinvolto, ad esempio in quanto luogo di rilascio dell’abilitazione. Cfr. CGCE 31 marzo 1993, C-19/92, *cit.* La disciplina comunitaria non trova, invece, ingresso qualora il cittadino non abbia esercitato un’attività professionale in uno Stato terzo ma vi si sia spostato per ottenere una sorta di “certificato di qualità” del diploma conseguito nel paese di origine, come è avvenuto per un ingegnere che, laureatosi in Italia, aveva ottenuto in Spagna l’iscrizione all’ordine professionale senza superare alcun esame di Stato e, senza aver esercitato alcuna attività sul suolo spagnolo, aveva richiesto il riconoscimento del titolo ivi ottenuto ai fini dell’iscrizione all’albo professionale in Italia: CGCE, 29 gennaio 2009, C-311/06, *Consiglio nazionale degli ingegneri C. Ministero della Giustizia*, in *Guida al dir.*, 2009, 7, 92

professionale” soggetto agli obblighi del mutuo riconoscimento.

Il Giudice europeo ha sottolineato che sussiste un'essenziale differenza tra il conseguimento di una qualifica in applicazione di criteri assoluti e una procedura di selezione che conduce, mediante la comparazione dei candidati ad attribuire un numero prefissato di idoneità. Le norme comunitarie non vertono sulle procedure di selezione e non possono essere invocate a fondamento di un preteso diritto all'assunzione, ma, al contrario, assicurano il mero diritto a concorrere in condizioni di parità con i candidati delPaese di destinazione i quali siano in possesso di un titolo di studio equivalente. In base alla pronuncia si può affermare che spetta agli Stati membri decidere le modalità di selezione e di reclutamento per l'accesso alla docenza universitaria: se l'accesso a una professione è riservato ai candidati che hanno superato una procedura diretta a ottenere un numero predeterminato di persone a seguito di una valutazione comparativa non si può, pertanto, applicare la direttiva 2005/36/CE, poiché non si tratta di una questione legata all'accesso a una professione regolamentata. Gli Stati devono però garantire che “le qualifiche acquisite in un altro Stato membro siano riconosciute per il loro giusto valore e siano considerate nello svolgimento della procedura comparativa che si svolge in un altro Paese Ue”<sup>188</sup>.

---

188 In parte diversa è l'ipotesi in cui l'accesso alla funzione pubblica sia preceduto da un periodo di formazione cui si accede tramite il superamento di una procedura concorsuale secondo il modello delle “scuole di amministrazione”. In questo caso la separazione tra il riconoscimento di diplomi e formazioni professionali e quello delle abilitazioni rilasciate nell'ambito di procedure comparative è meno netto. Nella sentenza del 9 settembre 2003, C- 285/01, *Burbaud C. Ministère de l'emploi et de la solidarité*, in *Dir. e giust.*, 2003, 44, 113, relativa ad una controversia riguardante la domanda della sig.ra *Burbaud* di inserimento nel ruolo dei dirigenti pubblici ospedalieri francesi in forza delle sue qualifiche ottenute in Portogallo, la Corte afferma che “La constatazione del superamento dell'esame conclusivo della formazione presso l'Ecole nationale de la Santé Publique, che conduce a una nomina in ruolo nel pubblico impiego ospedaliero francese, deve essere qualificata come “diploma” ai sensi della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988 n. 89/48/Cee. Spetta al giudice “a quo” verificare, ai fini dell'applicazione dell'art. 3 comma 1 lett.

#### 4. I programmi di mobilità per i docenti universitari

Il Parlamento europeo e il Consiglio, con decisione del 15 novembre 2006<sup>189</sup>, hanno istituito il Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente, o Lifelong Learning Programme (LLP), che accorpa tutte le iniziative di cooperazione europea nell'ambito dell'istruzione e della formazione dal 2007 al 2013<sup>190</sup>.

Il programma persegue il fine di “contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della Comunità quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le generazioni future, secondo le linee indicate nella Strategia di Lisbona”<sup>191</sup>.

---

a) di tale direttiva, se possa essere qualificato come diploma un titolo conseguito in un altro paese membro da un cittadino di uno Stato che intenda esercitare una professione regolamentata nello Stato ospitante. Egli dovrà anche esaminare entro quali limiti le formazioni certificate da tali diplomi siano equivalenti sotto il profilo della durata e delle materie trattate. Se emerge da tali verifiche che si tratta in entrambi i casi di un diploma ai sensi della direttiva e che questi diplomi certificano formazioni equivalenti, la citata direttiva osta a che le autorità dello Stato membro ospitante subordinino l'accesso di tale cittadino di uno Stato membro alla professione di dirigente nel pubblico impiego ospedaliero alla condizione che egli segua la formazione impartita dall'Ecole nationale de la Santé Publique e si sottoponga all'esame previsto al termine di tale formazione”. Cfr. B. GAGLIARDI, *op. cit.*, 749 e ss.

189 In GUCE L327 del 24 novembre 2006.

190 Il programma LLP ha sostituito, integrandoli in un unico programma, i precedenti Socrates e Leonardo, attivi dal 1995 al 2006.

191 La Strategia di Lisbona nasce nell'ambito del Consiglio Europeo di marzo 2000. In quell'occasione i leader stabilirono che entro il 2010 l'Ue sarebbe diventata entro il 2010 “l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, nel rispetto dell'ambiente”. La cosiddetta “strategia di Lisbona” costituiva un insieme completo di riforme interdipendenti, partendo dal presupposto che gli interventi di un singolo Stato membro sarebbero stati ancora più efficaci se sostenuti dall'azione collettiva degli altri Stati membri. A prescindere dall'incidenza negativa degli avvenimenti esterni verificatisi dal 2000 ad oggi, l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno indiscutibilmente rallentato il conseguimento degli obiettivi fissati per la scarsa determinazione dimostrata nell'attuare gran parte della strategia di Lisbona. Nel 2004 Il Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles nel marzo 2004 ha invitato la Commissione a creare un gruppo ad alto livello, presieduto da Wim Kok, incaricato di eseguire un'analisi indipendente per contribuire alla revisione intermedia.

Il 2005 ha segnato l'anno del bilancio di metà percorso e del rilancio della Strategia, che oltre a realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuova e migliore occupazione, deve garantire in particolare:

In particolare, propone di promuovere, all'interno della Comunità, gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi d'istruzione e formazione, in modo che diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale<sup>192</sup>.

Il Programma di apprendimento permanente agisce nel rispetto della competenza degli Stati membri di definire il contenuto dei sistemi di istruzione e formazione e rispetta la loro diversità culturale e linguistica; nondimeno, ne rafforza e ne integra le azioni.

- 
- un'attrattiva maggiore per investimenti e lavoro
  - la conoscenza e l'innovazione come motore della crescita europea
  - lo sviluppo di politiche che permettano la creazione di occupazione.

La Commissione, insieme agli Stati membri, ha definito gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (OICO), uno strumento per lo sviluppo e l'attuazione della Strategia di Lisbona che integra gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione, definiti nella pertinente Strategia Europea per l'occupazione (Seo).

Aggiornati ogni tre anni, gli OICO sono la base dei Programmi nazionali di riforma, redatti dagli stati membri, come complemento ai programmi nazionali. A livello comunitario convergono nel Programma comunitario di Lisbona, che riguarda tutte le azioni intraprese in quest'area dall'Ue.

Nel marzo del 2008, durante il Consiglio Europeo di Bruxelles, viene proposto il nuovo Programma comunitario di Lisbona e avviato il secondo ciclo triennale della strategia. Vengono riconfermati gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e i quattro settori prioritari di azione:

- investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro;
- investire nella conoscenza e nell'innovazione;
- liberare il potenziale delle imprese in particolare delle PMI;
- cambiamenti climatici e energia.

Il nuovo ciclo conclusivo sarà dedicato interamente all'attuazione e allo scambio di buone prassi, con l'obiettivo di un maggiore coinvolgimento delle parti interessate e una più ampia integrazione tra le politiche economiche, occupazionali e sociali.

Infine la Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 (COM(2010) 2020) istituisce EUROPA 2020 "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". Nella sintesi si legge che "Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale."

In particolare, la Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà.

<sup>192</sup> In questa sede è opportuno far riferimento anche a Libro verde della Commissione europea "Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento" (COM(2009)329/3), nel quale la Commissione, superando la tradizionale attenzione alle problematiche accademiche, apre una riflessione pubblica sulla mobilità per i giovani in ambiti di apprendimento extrauniversitari quali la formazione professionale, gli internati, gli apprendistati o il lavoro volontario.

L'*LLP Programme*<sup>193</sup> è articolato in quattro “Programmi **settoriali**” o sottoprogrammi (che mantengono i nomi delle precedenti azioni dei programmi Socrates e Leonardo)<sup>194</sup>, cui si affiancano il Programma Trasversale teso ad assicurare il coordinamento tra i diversi settori<sup>195</sup> e il Programma *Jean Monnet* per sostenere l’insegnamento, la ricerca e la riflessione nel campo dell’integrazione europea e le istituzioni europee chiave.

In particolare, il programma dedicato all’istruzione superiore di tipo formale (oltre che all’istruzione e formazione professionali di terzo livello), è il programma *Erasmus*. Istituito nel 1986, *Erasmus* si riconnette espressamente alla creazione di uno Spazio europeo dell’istruzione superiore. I suoi obiettivi operativi risiedono nel miglioramento della qualità e nell’aumento del volume della mobilità di studenti e personale docente in tutta Europa<sup>196</sup> e nell’incremento della cooperazione

---

193 <http://www.programmallp.it>

194 I quattro programmi settoriali sono:

*Comenius* - rivolto a quanti sono impegnati nel settore dell’istruzione dall’età prescolare sino al termine della scuola secondaria;

*Erasmus* - per il settore dell’istruzione superiore formale, inclusa non solo la tipica mobilità *Erasmus* ma anche gli *stages* degli studenti nelle imprese organizzati a livello transnazionale;

Leonardo da Vinci - focalizzato sull’insegnamento e la formazione professionale, compresi gli *stages* nelle imprese effettuati da persone che non siano studenti;

*Grundtvig* - per i docenti e i discenti nell’educazione degli adulti, nonché gli istituti e le organizzazioni del settore.

195 Il Programma trasversale si concentra sulle esigenze concrete relative all’incremento della qualità e della trasparenza nei sistemi d’istruzione e formazione. Inoltre, risponde alle necessità di strumenti innovativi adeguati a realizzare le politiche transnazionali e la promozione di sinergie tra i singoli programmi settoriali.

È articolato in quattro attività chiave incentrate sullo sviluppo delle politiche educative, la conoscenza delle lingue, l’uso delle TIC e la valorizzazione dei risultati del Programma LLP.

Presenta due obiettivi specifici: promuovere la cooperazione europea in settori relativi a due o più sottoprogrammi settoriali; promuovere la qualità e la trasparenza dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri.

196 L’obiettivo è quello di raggiungere entro il 2012 la partecipazione di almeno tre milioni di studenti. I dati statistici relativi al programma sono pubblicati sul sito [http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc920\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc920_en.htm). Inoltre, dal Rapporto annuale *Erasmus* a.a. 2009/2010 (pubblicato sul sito [www.llpprogramm.it](http://www.llpprogramm.it)) emerge che nel 2009/2010 la mobilità per studio è incrementata del 7,7% rispetto al 2008/2009 (da 17.754 a 19.118 studenti) mentre la mobilità per placement del 15,7% (da 1.660 a 1.921 studenti). Complessivamente ben 21.039 studenti italiani hanno studiato o ricevuto formazione presso università o aziende in Europa. Numeri in crescita anche per la mobilità dei docenti e del personale amministrativo sia per attività di docenza che di formazione. Gli *Intensive Programme* confermano il trend positivo: 54 progetti cofinanziati con 1.204 studenti e 438 docenti coinvolti.

multilaterale tra gli istituti di istruzione superiore e tra questi ultimi e le imprese. Promuove, inoltre, l'accrescimento del livello di trasparenza e compatibilità tra le qualifiche dell'istruzione superiore e dell'istruzione professionale avanzata conseguite in Europa e mira a favorire lo sviluppo di prassi innovative nell'istruzione e nella formazione a livello terziario nonché il loro trasferimento da un Paese partecipante ad altri e promuovere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovativi basati sulle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione).

Per quanto riguarda più strettamente i docenti delle università e degli altri istituti di istruzione superiore, purché titolari dell'*Erasmus University Charter* (EUC)<sup>197</sup>, *Erasmus*, nell'ambito della Mobilità docenti e personale di impresa per attività didattica (STA)<sup>198</sup> \_consente di svolgere un periodo di attività didattica presso un istituto di istruzione superiore titolare di EUC di un altro Paese partecipante al Programma e che abbia stipulato un accordo bilaterale con l'Istituto di appartenenza<sup>199</sup>. L'esperienza di mobilità intende, nello specifico consentire ai docenti di svolgere un'esperienza di crescita ed aggiornamento professionale e alle

---

197 Pre-requisito fondamentale degli Istituti per partecipare ai programmi ERASMUS è l'assegnazione dell'EUC (*Erasmus University Charter*) da parte della Commissione Europea, che stabilisce i principi fondamentali e i requisiti minimi che l'istituto di istruzione superiore devono rispettare.

198 L'altra attività prevista è la "Mobilità docenti e altro *staff* per formazione" (STT), che consente al personale docente e non docente di usufruire di un periodo di formazione presso Istituti di istruzione superiore titolari di EUC e/o presso imprese presenti in uno dei Paesi partecipanti al Programma. Il fine è trasferire ai destinatari competenze, all'acquisizione di capacità pratiche e all'apprendimento di buone prassi attraverso seminari, corsi, affiancamento, ecc.

199 Una volta concordato il programma delle lezioni, le ore di docenza tenute dal personale in mobilità saranno integrate in quelle previste dall'istituto ospitante. I docenti interessati devono presentare la candidatura presso l'Ufficio Erasmus del proprio Istituto, entro la scadenza prefissata negli specifici bandi. Il personale di impresa sarà invece contattato su invito da parte dell'Istituto d'istruzione superiore ospitante.

La mobilità del personale docente in uscita sarà co-finanziata con fondi *Erasmus* dall'Istituto d'istruzione superiore di appartenenza. La mobilità del personale di impresa in entrata sarà co-finanziata con fondi Erasmus dall'Istituto superiore di accoglienza

Università di ampliare i contenuti dei propri corsi. Anche per gli studenti il programma rappresenta un'occasione per usufruire delle competenze e conoscenze di docenti universitari di altri paesi.

I docenti (professori ordinari, associati, a contratto e ricercatori) interessati a partecipare al programma di mobilità, devono presentare la propria candidatura ai bandi di volta in volta pubblicati dall'Ateneo di appartenenza, al fine di partecipare alla selezione<sup>200</sup>. La durata va da un minimo di 5 giorni lavorativi consecutivi (esclusi i giorni di viaggio), con un minimo di 5 ore di lezione totali e fino ad un massimo di 6 mesi. A fronte della missione è previsto un compenso.

Il successo ottenuto negli anni con i diversi programmi di mobilità, conduce le istituzioni comunitarie a puntare su questo strumento al fine di accrescere la competitività europea e di incrementare i livelli di occupazione. Infatti, anche nell'ambito del programma Europa 2020<sup>201</sup> e con particolare riferimento alla priorità della “crescita intelligente”, viene promossa l’Iniziativa Faro *Youth on the move* con lo scopo di “aumentare l’attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore e migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell’istruzione e della formazione nell’UE, combinando eccellenza e equità, mediante la promozione

---

200 L’Università degli Studi del Molise attraverso l’ufficio delle Relazioni Internazionali pubblica il bando per il *Teaching staff mobility*. I docenti possono partecipare alla selezione anche nel corso dell’anno sabbatico, ma solo dopo averlo terminato potranno effettuare il periodo di mobilità STA assegnato.

I candidati devono essere cittadini di uno Stato membro dell’Unione Europea o di un altro Paese partecipante al Programma, oppure essere soggetti ufficialmente riconosciuti dall’Italia come profughi, apolidi o residenti permanenti. E’ previsto il beneficio di una borsa di mobilità, costituita da un contributo comunitario destinato a coprire i costi relativi a viaggio e soggiorno.

La selezione viene effettuata da un’apposita Commissione di nomina rettorale, che effettua la selezione valutando il “Programma di Docenzal Teaching Programme” in base ai seguenti criteri: obiettivi; valore aggiunto della mobilità; contenuto della docenza; risultati attesi.

201 COM(2010)2020 del 3 marzo 2010, *cit.*

della mobilità di studenti e tirocinanti, e migliorare la situazione occupazionale dei giovani”<sup>202</sup>.

Accanto ai programmi di mobilità va segnalata, poi, l’azione della rete istituzionale *Eurydice*<sup>203</sup>, nata nel 1980, su iniziativa della Commissione europea. Si tratta di una rete di informazione sull’istruzione che raccoglie, aggiorna, analizza e diffonde informazioni sulle politiche, la struttura e l’organizzazione dei sistemi educativi europei<sup>204</sup>. Dal 1995, *Eurydice* è stata parte attiva del Programma *Socrates* e, dal 2007, ha partecipato al Programma di azione comunitaria per l’apprendimento permanente *Lifelong Learning Programme*.

---

202 Nell’ambito del programma, la Commissione presenta sette iniziative faro finalizzate a “catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario”:

- “L’Unione dell’innovazione” per migliorare le condizioni generali e l’accesso ai finanziamenti per la ricerca e l’innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l’occupazione.
- “Youth on the move” per migliorare l’efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- “Un’agenda europea del digitale” per accelerare la diffusione dell’internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- “Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” per contribuire a scindere la crescita economica dall’uso delle risorse, favorire il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l’uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l’efficienza energetica.
- “Una politica industriale per l’era della globalizzazione” onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
- “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l’arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l’offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
- La “Piattaforma europea contro la povertà” per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

203 <http://www.eurydice.org>.

204 La rete è articolata a livello centrale e nazionale. La sede centrale, che si trova a Bruxelles presso l’Agenzia Esecutiva per l’Istruzione, gli Audiovisivi e la Cultura (EACEA), coordina le attività della rete, redige e diffonde la maggior parte delle pubblicazioni, progetta e gestisce le banche dati e il sito Internet. Le Unità nazionali (operanti nei 27 Paesi dell’Unione Europea, in Islanda, Liechtenstein e Norvegia e in Turchia) raccolgono i dati, contribuiscono alla loro analisi e fanno in modo che i risultati raggiungano gli utenti principali a livello nazionale..



## Conclusioni

Dall'analisi sintetica dell'evoluzione normativa e delle azioni in fieri promosse dall'Ue, emerge con chiarezza che il tema della libera circolazione dei "talenti" è oggi come mai al centro dell'attenzione delle Istituzioni comunitarie, in quanto riconosciuto come elemento essenziale del potenziale di ripresa economica, dell'incremento occupazionale e della crescita sociale dell'Europa di oggi, in un contesto di sforzi sinergici e di pianificazioni congiunte con i singoli Stati membri.

La diminuzione della popolazione in età lavorativa in diversi Stati membri<sup>205</sup> sta ingenerando un incremento della domanda di professionisti altamente qualificati, domanda che entro il 2020 dovrebbe tradursi in almeno 16 milioni di nuovi posti di lavoro<sup>206</sup>.

Al fine di rispondere a questa esigenza, è necessario intensificare gli sforzi volti a promuovere ed agevolare l'esercizio dell'attività professionale da parte di quanti sono disposti a muoversi verso altri Stati membri dell'UE. In altre parole, bisogna evitare al minimo i rischi che la mobilità transfrontaliera, per motivi di lavoro, non trovi ostacoli burocratici e amministrativi, predisponendo sistemi di riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute nell'UE che sia il più rapido, semplice e affidabile possibile.

Di recente il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sull'attuazione

---

205 Conformemente al sondaggio Europop 2010 condotto da Eurostat, nel 2020 il rapporto tra pensionati e persone in età lavorativa sarà di 1:3. Cfr. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Old\\_age\\_dependency\\_ratio\\_on\\_1\\_January\\_of\\_selected\\_years.PNG&filetimestamp=20110609135954](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Old_age_dependency_ratio_on_1_January_of_selected_years.PNG&filetimestamp=20110609135954)

206 Si v. lo studio del CEDEFOP "*Skill supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020* (2010), disponibile al seguente indirizzo: [http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf)

della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>207</sup>.

Il fine è quello di ottenere in Europa una maggiore mobilità dei laureati e un maggior riconoscimento dell'esperienza professionale acquisita col tirocinio, anche nel Paese d'origine. Il mezzo proposto è la riduzione del numero di professioni regolamentate nell'Unione europea, la quale dovrebbe condurre ad una più ampia e libera circolazione dei professionisti<sup>208</sup>.

Tre sono i punti salienti della riforma proposta: modernizzare la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, con la riduzione al minimo delle barriere ancora esistenti alla mobilità di lavoratori qualificati; ridurre il numero delle professioni regolamentate nell'Unione europea; prevedere un sistema di allerta per consentire la circolazione delle segnalazioni tra Stati membri delle misure (come la radiazione e la sospensione) adottate dalle autorità nazionali a seguito di comportamenti non corretti tenuti dai professionisti.

Il 19 dicembre 2011 scorso, inoltre, la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione della direttiva sulle qualifiche professionali che intende semplificare le regole per la mobilità dei professionisti all'interno dell'UE<sup>209</sup>.

---

207 Procedura 2011/2024(INI) del 15 novembre 2011, consultabile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0490&language=IT&ring=A7-2011-0373>.

208 Si renderà, in tal modo operativa la sentenza *Morgenbesser* (CGCE C-313/01, *cit.*) che, come si è avuto modo di analizzare, ha sancito il diritto di iscriversi alla pratica legale in Italia a cittadini che hanno conseguito il diploma in un altro Stato membro, anche nel caso in cui il loro titolo non sia considerato equivalente. Non è stato, invece, raggiunto l'accordo sull'estensione della procedura di riconoscimento anche alle qualifiche che siano ottenute in Paesi terzi: per evitare il cosiddetto fenomeno del *forum shopping*.

209 COM(2011) 883 final, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/policy\\_developments/modernising/COM2011\\_883\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/policy_developments/modernising/COM2011_883_en.pdf)

La proposta si inserisce nel quadro che vede l'aggiornamento delle qualifiche professionali tra le dodici leve per la crescita previste dall'Atto per il mercato unico<sup>210</sup>: in questo atto è sancito che una maggiore mobilità della manodopera qualificata consentirebbe all'economia europea di essere più competitiva e ciò è tanto più urgente se si considera che numerosi posti altamente qualificati non sono coperti.

Per eliminare gli ostacoli giuridici che ancora impediscono agli europei di lavorare dove desiderano, si intende modernizzare le regole di riconoscimento semplificando le procedure; riesaminare l'ambito delle professioni regolamentate; rafforzare la fiducia e la cooperazione tra gli Stati membri, in particolare attraverso una carta professionale europea<sup>211</sup>.

Inoltre, la proposta trae origine dalla consultazione aperta dalla Commissione nel giugno 2011 con la pubblicazione del Libro verde "Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali"<sup>212</sup> che propone nuove idee per agevolare la mobilità nel mercato unico, come la Tessera professionale europea (parte 2), i modi per sfruttare i risultati raggiunti (parte 3), le opzioni per la modernizzazione del riconoscimento automatico (parte 4). Alla consultazione, che si è chiusa a settembre, hanno risposto 424 *stakeholders* e soggetti interessati e, alla luce, delle loro osservazioni<sup>213</sup>, sono stati formalizzati i contenuti della proposta legislativa.

---

210 COM(2011)0206 del 13 aprile 2011 intitolata "L'Atto per il mercato unico – Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia - Insieme per una nuova crescita".

211 Punto 2 "La mobilità dei lavoratori in seno al mercato unico".

212 COM(2011)0367 del 22 giugno 2011. Essa segue la valutazione della direttiva, avviata nel marzo del 2010, che ha coinvolto circa 200 autorità competenti, le quali hanno elaborato relazioni sulle esperienze maturate e nei primi mesi del 2011 quasi 400 partecipanti hanno espresso la loro posizione in occasione di una consultazione pubblica.

213 I risultati della consultazione sono raccolti nel documento *Summary of the responses to the green paper on modernising the professional qualifications directive* consultabile su:

Va sottolineato che la Commissione non propone una nuova direttiva, bensì vuole “modernizzare” il sistema normativo esistente perseguendo una serie di obiettivi chiave.

In primo luogo ridurre la complessità delle procedure attraverso l'introduzione della Carta professionale europea (sezione 4.1)<sup>214</sup>, un certificato elettronico che intende dare ai professionisti interessati la possibilità ottenere un riconoscimento più rapido e semplice delle loro qualifiche al fine di offrire servizi o di stabilirsi in un altro Stato membro<sup>215</sup>.

In secondo luogo, si vogliono riformare le regole generali per lo stabilimento o per la mobilità temporanea dei professionisti in altro Stato membro (sezioni 4.2., 4.3 and 4.4.).

Al fine di garantire un migliore accesso alle informazioni relative al riconoscimento delle qualifiche professionali, si prevede che tutti i cittadini, che chiedono il riconoscimento delle loro qualifiche professionali, dovrebbero avere la possibilità di avere un unico interlocutore anziché dover fare la spola tra diversi organismi pubblici<sup>216</sup>.

---

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2011/professional\\_qualifications\\_directive\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/professional_qualifications_directive_en.htm).

214 Nel gennaio 2011 la Commissione Europea ha istituito un Gruppo pilota composto da esperti esterni per discutere sulla necessità e fattibilità di una Carta professionale europea. Il gruppo ha riunito i rappresentanti delle diverse associazioni professionali e le autorità competenti. Gli studi realizzati sono stati presentati al Forum del mercato Unico che si è tenuto a Cracovia il 3 e 4 ottobre 2011. I partecipanti si sono dichiarati favorevoli all'idea di introdurre questo nuovo strumento di certificazione (cfr. Punto 2.4. della proposta legislativa).

215 La tessera professionale europea va di pari passo con un'ottimizzazione della procedura di riconoscimento realizzata all'interno dell'attuale Sistema di informazione del mercato interno (IMI).

216 Questo punto di riferimento dovrebbe essere rappresentato dagli sportelli unici, istituiti nel quadro della direttiva servizi (2006/123), che consentiranno ai cittadini di ottenere informazioni in un unico punto di accesso sui documenti da sottoporre per il riconoscimento delle proprie qualifiche e che prevede anche la possibilità di optare per la procedura di riconoscimento online.

Per medici, dentisti, farmacisti, infermieri, ostetriche, veterinari e architetti si ritiene, poi, necessario aggiornare i requisiti minimi di formazione, la cui armonizzazione risale a 20-30 anni fa (sezioni 4.5, 4.6 and 4.7)<sup>217</sup>.

Un punto di rilevante interesse è quello relativo all'inquadramento giuridico delle professioni parzialmente qualificate e la categoria professionale dei notai (sezioni 4.8), in merito ai quali si vuole dare seguito alle elaborazioni della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea.

Per quanto riguarda la prima categoria, la proposta legislativa vuole estendere il campo di applicazione della direttiva 2005/36/CE ai professionisti in possesso del diploma ma che non hanno ancora completato il periodo di praticantato o tirocinio che è richiesto dall'ordinamento interno dello Stato membro nel quale hanno conseguito la laurea (è il caso, ad esempio, degli avvocati, degli architetti o insegnanti). La modifica prevista persegue il fine di dare certezza giuridica a queste categorie di professionisti che generalmente godono delle norme sulla libera circolazione ma non delle garanzie procedurali apprestate dalla direttiva. Con riferimento a tale ipotesi, la proposta mutua i principi affermati dalla Corte nelle sentenze *Morgenbesser* e *Pesla*<sup>218</sup>, già analizzate.

In merito alla categoria dei notai, gli emendamenti suggeriti traggono spunto dalle recenti sentenze della Corte di giustizia<sup>219</sup>, secondo le quali il requisito della

---

217 Ad esempio, il requisito minimo di ammissione alla formazione per infermieri e ostetrici è stato aumentato da 10 a 12 anni di formazione scolastica generale.

218 V., CGCE C-313/01, *Morgenbesser*, cit.; CGCE C-345/08, *Pesla*, cit.

219 CGCE 24 maggio 2011, C-47/08, cit.; CGCE 24 maggio 2011, C-50/08, cit.; CGCE 24 maggio 2011, C-51/08, cit.; CGCE 24 maggio 2011, C-52/08, cit.; CGCE 24 maggio 2011, C-54/08, cit.; CGCE 24 maggio 2011, C-61/08, cit..

nazionalità non può essere imposto ai notai. Infatti, la Corte sostiene che l'imposizione del requisito della cittadinanza per l'accesso alla professione notarile costituisce una violazione del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità ed è contraria al diritto Ue. I notai non partecipano all'esercizio di pubblici poteri in base al diritto dell'Unione europea e non possono avvalersi, in via generale, dell'eccezione prevista dall'art. 51 del trattato. Considerato che i notai perseguono obiettivi di interesse generale come la legalità e la certezza del diritto possono essere mantenute le regole come quelle di selezione previste sul piano nazionale nel rispetto, però, del diritto Ue.

In ogni caso, va tenuto conto delle circostanze particolari che hanno accompagnato l'iter legislativo nonché della situazione di incertezza che ne è conseguita, per le quali non risulta possibile constatare che esistesse un obbligo sufficientemente chiaro per gli stati membri di recepire la direttiva 2005/36 per quanto riguarda la professione di notaio.

Altre novità riguardano la predisposizione di misure che diano chiarezza alle garanzie previste per i pazienti e i consumatori in merito alle competenze linguistiche dei professionisti e contro i rischi di *malpractice* (sezione 4.9.). In particolare, è prevista l'introduzione di un sistema di allerta per gli operatori sanitari che godono del riconoscimento automatico: le autorità competenti dei singoli Stati membri saranno tenute a segnalare alle autorità preposte di tutti gli altri Stati membri, i nominativi dei professionisti che lavorano in ambito sanitario cui è stato proibito di

esercitare la propria attività professionale da un'autorità pubblica o un tribunale. Ciò è particolarmente importante perché in passato si sono verificati casi di medici che, a fronte del divieto di praticare nel proprio paese all'interno dell'UE, si sono trasferiti all'estero per esercitare la loro professione senza che altri Stati membri ne fossero a conoscenza.

Si vuole, altresì, dare maggior slancio all'*e-governance*, predisponendo sistemi di accesso alle informazioni e procedure elettroniche (sezione 4.10).

Il meccanismo delle piattaforme comuni, che non ha dato risultati soddisfacenti, dovrebbe essere sostituito con l'introduzione di un quadro di formazione comune e di verifiche professionali comuni, che consentano l'estensione del principio di riconoscimento automatico a nuove professioni<sup>220</sup>.

Infine, si intende mettere a regime un sistema di monitoraggio delle qualifiche previste dai diversi Stati membri (sezione 4.11) che garantisca una maggiore trasparenza e legittimazione delle professioni regolamentate. A tal fine si prevede che gli Stati membri forniscano un elenco delle proprie professioni regolamentate e giustificano la necessità di una regolamentazione. Dopodiché andrebbe effettuata una valutazione reciproca coordinata dalla Commissione europea.

Sempre nell'ambito degli obiettivi e delle strategie indicate nel programma di riforme Europa 2020<sup>221</sup>, la quale, come si è avuto modo di osservare, considera la

---

220 Le professioni interessate potrebbero beneficiare di un riconoscimento automatico sulla base di un insieme condiviso di nozioni, abilità e competenze o di una verifica comune che valuti la preparazione richiesta per lo svolgimento di una data professione (test attitudinali).

221 COM(2010)2020 del 3 ottobre 2010, *cit.*

mobilità professionale quale elemento chiave della competitività del contesto europeo e alla luce dei dati emersi nell'ambito dell'indagine Eurobarometro<sup>222</sup> secondo i quali oltre il 50% dei giovani in Europa è disposto o interessato a lavorare all'estero, è stata elaborata la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio per l'istituzione di “*Erasmus per tutti*”<sup>223</sup>, il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport.

Il programma “riflette le priorità della strategia Europa 2020 e delle sue iniziative faro”<sup>224</sup> e intende raggruppare tutti gli attuali programmi dell'UE<sup>225</sup>, anche quelli di dimensione internazionale, nei settori di riferimento. Ciò, al fine di aumentare l'efficienza, di semplificare la presentazione delle domande di borse e di ridurre la duplicazione e la frammentazione degli interventi<sup>226</sup>.

La promozione e l'attuazione del programma è garantito mediante un incremento importante del sostegno finanziario (70% circa in più rispetto all'attuale bilancio settennale), con uno stanziamento di 19 miliardi di euro per il nuovo programma nel periodo 2014-2020<sup>227</sup>.

---

222 Commissione europea - Eurobarometro Flash: “Youth on the Move: Analytical Report”, maggio 2011.

223 COM(2011)788/F del 15 dicembre 2011.

224 COM(2011) 787 del 23 novembre 2011 che integra la proposta di Regolamento.

225 La scelta della denominazione deriva dal fatto che tra i cittadini dell'Unione europea e dei paesi terzi partecipanti è diffuso considerare il marchio “Erasmus” quale sinonimo di Mobilità ai fini di apprendimento nell'Unione” e ciò ha condotto a un impiego più ampio di tale marchio da parte dei principali settori dell'istruzione coperti dal programma (Cfr. 3° considerando della proposta di Regolamento”.

226 Cfr. Il Comunicato stampa della Commissione (IP/11/1398).

227 Questa cifra tiene conto delle stime dell'evoluzione dell'inflazione e comprende la spesa prevista per la cooperazione internazionale. Nella sua comunicazione “Un bilancio per la strategia 2020” (COM(2011)500 del 29 giugno 2011, *cit.*, la Commissione mette, infatti, in evidenza che c'è margine di manovra per aumentare il sostegno dell'Unione all'istruzione e alla formazione al fine di migliorare le competenze dei cittadini e di contribuire a ridurre l'elevato livello di disoccupazione giovanile in molti Stati membri.



Il valore aggiunto europeo del programma risiederà nell'aiutare i cittadini ad acquisire migliori abilità, ad accrescere la qualità dell'insegnamento negli istituti di istruzione, sostenere gli Stati membri e i Paesi *partner* extraeuropei nella modernizzazione dei propri sistemi di istruzione e formazione, rendendoli maggiormente innovativi, nonché a promuovere la partecipazione dei giovani nella società<sup>228</sup>.

Sosterrà tre tipi di azioni: opportunità di apprendimento per i singoli, sia all'interno che al di fuori dell'UE; cooperazione istituzionale tra istituti d'istruzione, organizzazioni giovanili, imprese, autorità locali e regionali e ONG; sostegno alle riforme negli Stati membri per modernizzare i sistemi di istruzione e formazione e promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e l'occupabilità.

---

228 In base all'art. 3, punto 2 della proposta di Regolamento, il valore aggiunto europeo delle azioni e delle attività del Programma verrà "assicurato soprattutto grazie ai seguenti elementi:

- (a) il loro carattere transnazionale, in particolare la cooperazione e la mobilità transnazionale tese a garantire un impatto sistemico di lungo periodo;
- (b) la loro complementarità e sinergia con altri programmi e politiche nazionali, internazionali e dell'Unione, che consentano economie di scala e massa critica;
- (c) il loro contributo a un uso efficace degli strumenti dell'Unione per favorire il riconoscimento delle qualifiche e la trasparenza

## BIBLIOGRAFIA

E. ADOBATI, *Differenza tra libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento per l'esercizio della professione forense secondo la sentenza della Corte di Giustizia nel caso "Gebhard"*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1996, 293.

E. ADOBATI, *Laurea ed accesso alla libera professione nell'Unione europea*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1995, 91.

P. ANDREAZZI, *La libertà di stabilimento nelle libere professioni: il riconoscimento di titoli, diplomi e qualifiche professionali nel settore delle professioni sanitarie in Europa*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2005, 107 ss.;

L. ANTONIOLLI DEFLORIAN, L. NOGLER, *L'Europa dei lavoratori autonomi, uno spazio con troppe frontiere*, in *Lavoro e dir.*, 1997, 371 ss.

L. ANTONIOLLI DEFLORIAN, *Libera circolazione dei lavoratori autonomi nella Comunità europea*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, I, 437.

S. BAGGIANI, *Il futuro della cooperazione europea nel settore istruzione e formazione*, su [www.indire.it](http://www.indire.it).

S. BAGNI, *La Corte bacchetta l'Italia per il suo "pressapochismo" normativo in tema di libertà di stabilimento*, in *Dir. pubbl. comp. Europeo*, 2001, 656

S. BALDIN, *La discriminazione indiretta e le sue giustificazioni: l'obbligo del*

*tirocinio a tempo pieno per gli aspiranti medici di famiglia*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2004, 215.

A. BARANI, *Il caso “Gebhard”*: un avvocato tedesco in Italia, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1996, 301.

A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro della disciplina comunitaria delle professioni*, in *Notariato*, 2007, 403

A. BARONE, *I notai*, in L. NOGLER, *Le attività autonome*, cit., 277.

S. BASTIANON, *La Corte di giustizia e il riconoscimento dei diplomi: recenti sviluppi*, in *Corriere giur.*, 2004, 746.

M.P. BELLONI, *La libera circolazione degli avvocati nella comunità europea*, Padova, 1999, 5.

E. BERGAMINI, *La posizione del praticante legale nel diritto comunitario fra riconoscimento accademico e riconoscimento professionale*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2006, 265.

A. BERLINGUER, *Il punto (e la linea) su servizi legali e diritto comunitario*, in *Contratto e impr. Europa*, 2007, 934.

M. BERTI, *Pratica forense e libertà di stabilimento*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2004, 372.

M.N. BETTINI, M SCAGLIONE., *Libera circolazione e diritto di stabilimento dei professionisti “medici” dell’Unione Europea*, in *Scienza e Management*, 1997, nn. 3/4, 14.

C. BEVERNAGE, *L’esercizio internazionale della professione legale in Europa*, in *Rass. forense*, 1999, I, 311.

Y. BRULARD, P. DEMOLIN, *L’Avocat européen est-il né en 1995? - L’Avvocato europeo è nato nel 1995?*, in *Dir. comm. internaz.*, 1996, 509.

P.U. CALZOLARI, R. GRANDI, *Il “Processo di Bologna” tra promozione dell’Europa e competitività internazionale*, in *Atenei*, 2003, 4, 54.

L. CARBONE, *In tema di esercizio della professione d’avvocato in uno Stato membro dell’Ue*, in *Foro it.*, 2006, IV, 553 .

M. CASTELLANETA, *Con una fiducia reciproca tra sistemi ininfluenti il luogo in cui si è studiato*, in *Guida al dir.*, 2008, 106.

M. CASTELLANETA, *Il riconoscimento delle qualifiche opera solo se c’è un effettivo elemento di transnazionalità*, in *Guida al dir.*, 2009, 92.

E. CHIARETTO, *Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell’Unione europea*, in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 2006, 689.

M. CONDINANZI - A. LANG - B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera*

*circolazione delle persone*, Milano, 2006.

M. CONDINANZI, B. NASCIMBENE, *La libera prestazione dei servizi e delle professioni in generale*, in AA.VV., *Il diritto privato dell'unione europea*, a cura di A. TIZZANO, in AA.VV., *Trattato di diritto privato*, diretto da M. BESSONE, Torino, 2006, I, 330.

C. CONTESSA, *Direttiva qualifiche: nel testo unico entra la libera prestazione dei servizi*, in *Guida al dir. – Dir. comunitario e internaz.*, 2005, 4, 14.

D. FARINA, *La circolazione degli avvocati italiani nell'unione europea tra la vecchia e la nuova disciplina*, in *Rass. dir. civ.*, 1998, 404.

E. FERLETIC, *Libera circolazione dei medici e mutuo riconoscimento delle specializzazioni mediche in ambito comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2002, 1773.

C. FINOCCHIETTI, *Convenzione di Lisbona, pietra miliare per il riconoscimento dei titoli*, in *Atenei*, 2003, 4, 76.

C. FINOCCHIETTI, D. GIACOBAZZI, P. PALLA (a cura di), *Lo spazio europeo dell'Istruzione Superiore. Dieci anni dal Processo di Bologna*, *Universitas Quaderni*, n. 25, Roma, 2010.

C. FIORAVANTI, *Libera prestazione di servizi degli avvocati comunitari e il rimborso delle spese dovute dalla parte soccombente*, in *Studium iuris*, 2004, 476.

D. FISICHELLA, *Il principio di mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione Europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1999, 53 ss.

D. FISICHELLA, *Il riconoscimento dei titoli professionali nell'Unione europea*, Bari, 1996,.

R. FOGLIA, *Attività sportiva e libera circolazione in area comunitaria*, in *Dir. lav.*, 1988, II, 34.

R. FOGLIA, A. SAGGIO (a cura di), *Libera circolazione dei professionisti sanitari e obblighi di residenza*, in *Corriere giur.*, 2001, 833.

B. GAGLIARDI, *Libertà di circolazione dei lavoratori, concorsi pubblici e mutuo riconoscimento dei diplomi*, in *Foro amm. CdS*, 2010, 785.

L. GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2008.

L. GALANTINO, *La disciplina comunitaria delle libere professioni*, in *Dir. lav.*, 1999, I, 16.

E. GIANFRANCESCO, G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle professioni tra Costituzione italiana ed ordinamento europeo*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

E. GREPPI, *Stabilimento e servizi nel diritto comunitario*, in *Digesto IV, Discipline pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 493.

F. LAURIA, M. PASCALE, *Medici e odontoiatri nell'unione europea: due annosi problemi italiani*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, 05, 931.

L. LEZZI, *Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2003, 383.

M. MAGNANI, *Lavoro autonomo e riforma dei servizi professionali alla luce delle disposizioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, I, 285.

S. MAINARDI, A. CARINCI (a cura di), *Lavoro autonomo e riforma delle professioni*, in *QADL*, 2008, 8, 87.

A. MARI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 398.

A. MARI, *Commento al caso Morgenbesser*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2003, 1041.

A. MASIA, M. MORCELLINI (a cura di), *L'Università al futuro. Sistema, progetto, innovazione*, Milano 2009.

R. MASTROIANNI, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto, Discipline pubbl.*, XII, Torino, 1997, 457.

P. MENGOZZI, *La direttiva CEE relativa al settore dell'architettura*, in G. CIAN, A. MAFFEI ALBERTI, P. SCHLESINGER (a cura di), *Nuove leggi civ. comm.*, Padova, 1986.

A. MONTANARI, *Professioni intellettuali, riconoscimento dei titoli e dei diplomi e formazione professionale*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, *Diritto del lavoro - Vol. IX, Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2010, 336.

C. MORVIDUCCI, *Professioni*, in CARTEI G.F., GALETTA D.U. (coordinato da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da CHITI M.P., GRECO G., t. III, Milano, 2007.

B. NASCIMBENE, C. SANNA, *L'Università in Europa*, in *Annali di Storia delle Università italiane – Vol. 10, 2006*, [www.cisui.unibo.it](http://www.cisui.unibo.it).

S. NESPOR, *Riconoscimento dei diplomi e libera circolazione dei lavoratori*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2010, 371.

L. NOGLER (a cura di), *Le attività autonome*, in G. AJANI, G. A. BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, vol. VI, Torino, 2006.

L. PICCHIO FORLATI, *Il regime comunitario delle Professioni sanitarie. Riflessioni nell'ordinamento italiano*, in *Nuove leggi civ. Comm.*, 1983, 1299.

A. PRETO, *Le libere professioni in Europa*, Milano, 2001.

M. ROCCELLA – T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, 2007.

L.S. ROSSI, *L'art. 100A Ce e il funzionamento del mercato interno*, in *Foro it.*, 1996, IV, c. 284.



F. SANTORO PASSARELLI, *Professioni intellettuali*, in *Noviss. Dig.*, Torino, 1967, vol. XIV, 1.

J. SALVEMINI, *La direttiva sulla libertà di stabilimento degli avvocati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 809.

M. SANTARONI, *L'esercizio della professione di avvocato nell'Europa comunitaria (Direttiva 98/5/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, 1072.

S. SASSI, *Abusivi i medici specialisti in odontoiatria che esercitano la professione di dentista* in *Diritto pubbl. comp. ed eur.*, 2002, 799.

R. SCARCIGLIA, *Specializzazioni mediche e libertà di stabilimento dei medici comunitari*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1999, 1239.

V. SCORDAMGLIA, *La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi*, in *Foro it.*, IV, 1990, 1 ss.

G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008.

C. TIMELLINI, *La Corte di giustizia sul riconoscimento dei titoli accademici*, in *Dir. lav.*, 2004, II, 3.

C. TIMELLINI, *Riconoscimento dei titoli a fini professionali e pratica forense*, in *Dir. lav.*, 2004, II, 135.

A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della comunità europea*, Milano, 2004.

A. TIZZANO, *Professioni e servizi nella Cee*, Padova, 1985.

C. TUO, *La "professione" di praticante avvocato secondo la Corte di giustizia: alcuni rilievi sul caso Morgenbesser*, in *Dir. comm. internaz.*, 2004, 435.

U. VILLANI, *Il riconoscimento dei titoli di studio e le professioni nella Comunità europea*, in *Comunità internaz.*, 1994, 497.