

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



PROFILI PROBLEMATICI DEL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI NELL'UNIONE EUROPEA

Leonardo Guidi

Edoardo A. Rossi

[Problematic issues of the recognition of professional qualifications in the European Union] The recognition of professional qualifications between the EU Member States is an expression of the EU principles of freedom of movement and establishment. Indeed, the abolition of obstacle for nationals of the Member States is essential to provide for the exercise of the right to pursue a profession in a Member State other than the one in which they have obtained their professional qualifications. Nevertheless, the current system of recognition raises problems of conformity and compatibility with the constitutional and European principles.

Key Words :

Recognition of professional qualifications, European Union, freedom of movement, freedom of establishment.

Vol. 3 (2016)





Profili problematici del riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione europea

Leonardo Guidi e Edoardo A. Rossi*

SOMMARIO: 1. Premessa. Il quadro normativo europeo di riferimento. – 2. La normativa italiana di attuazione. L'efficacia del decreto ministeriale di riconoscimento. – 3. Il principio del riconoscimento automatico e la Costituzione. – 4. Il principio del riconoscimento automatico e i principi comunitari. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa. Il quadro normativo europeo di riferimento.

Il tema del riconoscimento delle qualifiche professionali nell'ambito degli Stati appartenenti alla Unione europea è espressione dei principi comunitari di libera circolazione delle persone e di libertà di stabilimento, di cui agli artt. 45 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹. Tali principi nascono come obiettivi primari della Comunità europea, in quanto elementi indispensabili per la realizzazione di un mercato comune².

L'attuazione di un mercato comune è infatti uno dei cardini posti al centro del progetto europeo, come chiarito dalla Corte di Giustizia, secondo cui occorre "eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno"³.

* Leonardo Guidi è Avvocato in Firenze ed Urbino. Edoardo A. Rossi è Avvocato e dottore di ricerca presso l'Università degli Studi di Urbino *Carlo Bo*. Il contributo è frutto di una riflessione comune degli Autori, tuttavia il par. 3 va attribuito a Leonardo Guidi, mentre i par. 1, 2, 4 vanno attribuiti ad Edoardo A. Rossi. Le conclusioni del paragrafo 5 sono state redatte congiuntamente da entrambi gli Autori.

¹ In materia si segnala, per la particolare accuratezza, C. BARNARD, *The substantive law of the EU: the four freedoms*, Oxford, 2013, B. NASCIMBENE, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012, T. BALLARINO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, p. 313 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 444 ss.

² Sul tema si rimanda a L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2012, p. 26 ss.

³ Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Schul*, C-15/81, sent. 05/05/1982, par. 33.

Il sistema delle fonti di riferimento si configura come un consolidamento di discipline che si sono succedute nel tempo, sovrapponendosi, integrandosi e modificandosi reciprocamente.

Numerose professioni sono state oggetto di direttive settoriali⁴, successivamente confluite nella direttiva 2005/36/Ce⁵, che ha avuto il compito di consolidare il quadro normativo⁶, rendendo più agevole la comprensione del sistema del riconoscimento⁷.

La direttiva va quindi considerata come la fonte principale di riferimento sulla quale si fonda l'intero sistema del riconoscimento delle qualifiche professionali⁸.

In Italia questa è stata attuata con il D.Lgs n. 206/2007⁹, a sua volta oggetto di numerosi interventi, anche molto recenti¹⁰.

L'oggetto della direttiva è identificato dall'art. 1 della stessa¹¹ nella fissazione delle regole relative al riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite in uno Stato

⁴ Si fa qui riferimento alle direttive 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE, 89/48/CEE, 92/51/CEE, 93/16/CEE e 1999/42/CE, ciascuna destinata alla disciplina di specifiche figure professionali.

⁵ Direttiva n. 2005/36/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

⁶ Direttiva n. 2005/36/Ce, art. 62: "Le direttive 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE, 89/48/CEE, 92/51/CEE, 93/16/CEE e 1999/42/CE sono abrogate a decorrere dal 20 ottobre 2007. I riferimenti alle direttive abrogate si intendono fatti alla presente direttiva e sono fatti salvi gli atti adottati sulla base di dette direttive". Cfr. inoltre E. AMBROSINI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2014, pp. 48-49, ove si conferma che "nel 2005 le istituzioni europee optano per una normativa che possa offrire un quadro coerente alla materia, adottando un approccio orizzontale con ambizioni di completezza. Le normative allora esistenti sono consolidate e sostituite da un unico strumento normativo: la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali. La semplificazione degli strumenti normativi esistenti vuole facilitare il diritto all'accesso e all'esercizio della professione in uno Stato membro diverso da quello in cui si è ottenuta la relativa qualifica professionale".

⁷ Si è in tal modo tentato di offrire una cornice coerente ed organica della materia, in accordo a quanto indicato nel nono considerando introduttivo della direttiva stessa, il quale recita: "Per la libertà di stabilimento, mantenendo principi e garanzie su cui si fondano i vari regimi di riconoscimento in vigore, è opportuno migliorarne le norme di tali regimi alla luce dell'esperienza. Inoltre le pertinenti direttive sono state modificate più volte e le loro disposizioni dovrebbero essere riorganizzate e razionalizzate, uniformando i principi applicabili. È pertanto opportuno sostituire le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE del Consiglio, nonché la direttiva 1999/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive del Consiglio 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE concernenti le professioni d'infermiere, responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico, raggruppandole in un testo unico".

⁸ Cfr. T. BALLARINO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 316; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, pp. 519-520.

⁹ Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206 recante "attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania".

¹⁰ A titolo esemplificativo, si può richiamare il recente D.Lgs 28 gennaio 2016, n. 1515/2016, recante "attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («Regolamento IMI»), entrato in vigore dal 10 febbraio 2016, in attuazione della direttiva 2013/55/Ue".

membro (detto "Stato di origine") per l'accesso alla professione e per il suo esercizio in un altro Stato membro (detto "Stato ospitante").

Gli effetti di tale riconoscimento sono disciplinati nell'art. 4, che attribuisce al beneficiario il diritto di accedere nello Stato ospitante alla corrispondente professione e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato¹².

La direttiva è composta da una prima parte dedicata a disposizioni di carattere generale (titolo I), a cui segue il titolo II relativo alla disciplina della prestazione di servizi a carattere occasionale e temporaneo e, da ultimo, viene regolamentata la libertà di stabilimento con il relativo regime di riconoscimento delle qualifiche professionali (titolo III).

L'esercizio stabile della professione all'interno di uno Stato membro avviene sulla base di tre differenti regimi di riconoscimento.

Il primo è quello c.d. "generale", disciplinato dal capo I del titolo III della direttiva, che prevede l'automaticità del riconoscimento delle qualifiche per tutte le professioni non ricomprese al capo II¹³ o al capo III¹⁴. In tal modo, il regime generale viene ad assumere carattere di applicazione residuale rispetto agli altri due regimi introdotti dalla direttiva¹⁵.

Quindi, al capo II, è previsto il regime di riconoscimento delle qualifiche relative alle professioni artigiane, commerciali e industriali di cui all'allegato IV della direttiva. In forza dell'art. 16 della stessa, l'accesso a tali attività professionali ed il relativo esercizio è subordinato alla dimostrazione del possesso di competenze e conoscenze generali, commerciali o professionali mediante la prova dell'esercizio effettivo dell'attività professionale nello Stato membro di origine. Tale regime è dunque basato sulla verifica dell'esperienza professionale da parte del soggetto che richiede il riconoscimento.

Da ultimo, il capo III disciplina il riconoscimento delle qualifiche per alcune specifiche professioni regolamentate. In tal caso, il riconoscimento avviene in maniera automatica, in virtù di un approccio basato sul coordinamento delle "condizioni minime di formazione", ossia quei caratteri sufficienti e necessari, relativi alla durata ed

¹¹ Direttiva n. 2005/36/Ce, art. 1: "La presente direttiva fissa le regole con cui uno Stato membro (in seguito denominato «Stato membro ospitante»), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (in seguito denominati «Stati membri d'origine») e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione".

¹² Direttiva n. 2005/36/Ce, art. 4: "1. Il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante. 2. Ai fini della presente direttiva, la professione che l'interessato intende esercitare nello Stato membro ospitante sarà quella per la quale è qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività coperte sono comparabili".

¹³ Il capo II riguarda tutte le professioni a carattere artigiano, commerciale ed industriale di cui all'allegato IV della direttiva, per le quali è previsto, come si vedrà, il riconoscimento sulla base del possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali comprovate dall'esercizio effettivo dell'attività professionale in uno Stato membro.

¹⁴ Le professioni disciplinate dal capo III sono quelle indicate all'allegato V della direttiva, precedentemente disciplinate da abrogate direttive settoriali. Trattasi in particolare delle professioni di medico di base e medico specialista, di infermiere responsabile dell'assistenza generale, di dentista, di dentista specialista, di veterinario, di farmacista e di architetto.

¹⁵ Cfr. E. AMBROSINI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, cit., p. 50; T. BALLARINO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 317-318.

all'attinenza delle materie di insegnamento dei percorsi formativi, che vengono prefissati a livello centrale dal legislatore europeo.

In particolare, l'art. 21 della direttiva prevede che ogni Stato membro debba riconoscere i titoli di formazione delle professioni di cui all'allegato V, purché "conformi alle condizioni minime di formazione" fissate dalla direttiva, attribuendo "gli stessi effetti" che producono i corrispondenti titoli di formazione dello Stato ospitante, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del relativo esercizio.

2. La normativa italiana di attuazione. L'efficacia del decreto ministeriale di riconoscimento.

La direttiva 2002/36/Ce, si è detto, è stata attuata in Italia con il D.Lgs n. 206/2007, in accordo al disposto dell'art. 288 TFUE¹⁶. Il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali è quindi regolato nel nostro ordinamento da tale atto interno, la cui struttura ricalca fedelmente quella della direttiva 2005/36/Ce¹⁷. Sul punto va rilevato che la direttiva può essere ritenuta una c.d. direttiva dettagliata, in quanto gli obblighi imposti dalla stessa agli Stati appaiono senz'altro sufficientemente chiari e precisi¹⁸.

In ragione di tale elevato grado di dettaglio, il legislatore italiano non ha dovuto, né potuto, fare altro se non trasporre fedelmente il contenuto della direttiva all'interno del D.Lgs 206/2007, senza particolari margini discrezionali.

Infatti, anche il decreto legislativo, al pari della direttiva, si compone di una prima parte dedicata a disposizioni di carattere generale (titolo I), seguita dalla disciplina della prestazione di servizi a carattere occasionale (titolo II) e dalla regolamentazione della libertà di stabilimento, con il relativo regime di riconoscimento delle qualifiche professionali (titolo III).

¹⁶ Art. 288 TFUE: "Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

¹⁷ Lo stesso, peraltro, all'art. 2, comma 3, sancisce l'applicabilità in Italia degli accordi internazionali stipulati dalla Svizzera con l'Unione europea, estendendo ulteriormente il campo di applicazione della disciplina. In proposito, occorre rilevare che tra UE e Svizzera è in vigore *l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone*, concluso il 21 giugno 1999, che contiene le medesime disposizioni emanate dal legislatore europeo, consentendone l'applicazione anche nei rapporti con la Confederazione elvetica.

¹⁸ Tale requisito, unitamente all'incondizionatezza e allo spirare del termine di recepimento senza provvedimenti nazionali di attuazione, consentono di attribuire alle direttive efficacia diretta anche qualora le stesse non abbiano ottenuto attuazione all'interno dell'ordinamento di uno Stato membro (c.d. direttive *self executing*). Infatti, in accordo a quanto affermato dalla Corte di Giustizia, "in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro il termine, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato" (Corte di Giustizia, *Becker*, C-8/81, sent. 19/01/1982). Va comunque precisato che in tali ipotesi le direttive possono essere fatte valere dai cittadini nei confronti delle autorità statali (c.d. effetto diretto verticale), ma non verso altri cittadini privati, restando l'effetto diretto orizzontale escluso per tutte le direttive *self executing*.

Così come avviene nella direttiva, anche il D.Lgs 206/2007 disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali con tre modalità differenti. La prima ha carattere generale "residuale", la seconda è riferita a professioni di natura artigiana, commerciale e industriale, mentre la terza riguarda specifiche professioni regolamentate¹⁹.

Quest'ultima forma di riconoscimento impone che lo Stato di origine verifichi la sussistenza delle condizioni minime di formazione previste dal D.Lgs (e dalla Direttiva 2005/36/Ce) e che lo Stato di destinazione, in forza di tale accertamento, ammetta automaticamente il professionista all'esercizio nel proprio territorio, mediante emanazione del decreto di riconoscimento ex art. 16 D.Lgs 206/2007.

In base al successivo art. 31²⁰, l'emissione del decreto presuppone che lo Stato di origine verifichi preventivamente il possesso delle condizioni minime di formazione. Detta verifica dovrà poi risultare da apposito certificato rilasciato dalla competente autorità dello Stato di origine, che attesti il rispetto dei requisiti minimi. È quindi lo Stato di origine a certificare il rispetto delle condizioni minime richieste.

Solo a quel punto, lo Stato ospitante sarà unicamente chiamato a verificare la completezza e l'autenticità della documentazione prodotta e, in caso di esito positivo, ad emettere il decreto di riconoscimento²¹.

In Italia, tale provvedimento, con cui il profilo professionale del richiedente viene ritenuto conforme alle disposizioni del D.lgs. n. 206/2007, viene emesso dalle competenti autorità a livello ministeriale indicate all'art. 5 del D.Lgs n. 206/2007.

Ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 206/2007 il riconoscimento comporta gli "stessi effetti" dei titoli rilasciati in Italia per l'accesso all'attività professionale. Ciò significa che, una volta intervenuto, il professionista abilitato nello Stato di origine ha titolo ad esercitare la professione nel territorio italiano analogamente ai professionisti nazionali.

Questo è anche l'orientamento che la giurisprudenza sia interna che comunitaria ha più volte fatto proprio²².

¹⁹ In particolare, le professioni regolamentate interessate da tale regime sono quelle indicate all'art. 31 del D.Lgs e meglio descritte all'allegato V dello stesso. Trattasi specificamente delle professioni di medico con formazione di base e medico specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, odontoiatra, odontoiatra specialista, veterinario, farmacista e architetto.

²⁰ L'art. 31 stabilisce che i titoli di formazione, conformi alle condizioni minime stabilite, sono riconosciuti con gli stessi effetti dei titoli rilasciati in Italia per l'accesso all'attività professionale. Si legge infatti al comma 1 dell'articolo: "I titoli di formazione di medico, che danno accesso alle attività professionali di medico con formazione di base e medico specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, odontoiatra, odontoiatra specialista, veterinario, farmacista e architetto, di cui all'allegato V e rispettivamente ai punti 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 e 5.7.1, conformi alle condizioni minime di formazione di cui rispettivamente agli articoli 33, 34, 38, 41, 42, 44, 46 e 50, rilasciati a cittadini di cui all'articolo 2, comma 1, da altri Stati membri, sono riconosciuti dalle autorità di cui all'articolo 5 con gli stessi effetti dei titoli rilasciati in Italia per l'accesso, rispettivamente, all'attività di medico chirurgo, medico chirurgo specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, odontoiatra, odontoiatra specialista, veterinario, farmacista e architetto".

²¹ D.Lgs n. 206/2007, art. 16, comma 6: "Sul riconoscimento provvede l'autorità competente con decreto motivato, da adottarsi nel termine di tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. Per le professioni di cui al capo II e al capo III del presente titolo il termine è di quattro mesi"

²² Cfr., *ex multis*, Corte Cost. 18 giugno 2014, n. 178, in cui si afferma che il D.lgs. n. 206 del 2007, permette al titolare di qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, di esercitare nello Stato membro di stabilimento la professione corrispondente. Sul punto si veda anche Corte di Giustizia UE, sent. 30 aprile 2014 n. 365.

3. Il principio del riconoscimento automatico e la Costituzione.

In base alla normativa interna di recepimento, il decreto di riconoscimento ministeriale legittima all'iscrizione presso l'Ordine professionale ed al conseguente esercizio della professione nel territorio della Repubblica, con conseguente diritto di fregiarsi del relativo titolo professionale.

Detta impostazione, conforme alla Direttiva 2005/36/Ce, presenta possibili contrasti con i principi costituzionali dell'ordinamento italiano.

Preliminarmente si osserva che in alcuni Paesi europei l'abilitazione all'esercizio di talune professioni avviene automaticamente, a seguito del mero rilascio del titolo di studio corrispondente²³. Diversamente in Italia l'accesso alle (medesime) professioni è condizionato al superamento di un esame statale di abilitazione, propedeutico all'iscrizione all'Albo.

Il fondamento di tale principio si rinviene nel quinto comma dell'art. 33 Cost., secondo cui "è prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale".

L'accesso e l'esercizio della professione, in Italia, è dunque subordinato al superamento dell'esame di Stato²⁴.

La previsione costituzionale attua, nel sistema delle professioni regolamentate, l'esigenza di garantire una «professionalità specifica», necessaria affinché "l'esercizio di attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a conoscenze sufficientemente approfondite"²⁵, nonché "ad un correlato sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze, per tutelare l'affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori fondamentali della persona"²⁶.

Il conflitto tra queste fonti, il D.Lgs. n. 206/2007 (e la Direttiva 2005/36/Ce) da un lato e l'art. 33, comma 5 Cost, va risolto secondo i normali criteri di risoluzione delle antinomie, onde pervenire al precetto applicabile. A tal riguardo si osserva che l'art. 33 Cost., come se ne ricava dalla fonte da cui promana, gode di maggior forza, rispetto alle norme contenute nel D.Lgs n. 206/2007, trattandosi quest'ultimo di semplice espressione di potestà normativa primaria. In questi termini il decreto, che determina l'automatico accesso alla professione senza aver previamente sostenuto l'esame di Stato,

²³ Gli esempi in materia non sono affatto rari. Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, alla professione di architetto in Spagna e Svizzera. In tali nazioni è infatti previsto il rilascio di titoli di studio universitari che permettono al possessore di esercitare immediatamente la professione di architetto.

²⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2012, p. 350. Una chiara caratterizzazione dell'esame di abilitazione è contenuta in A. SCARCELLA, *L'esercizio abusivo della professione tra vecchie rigidità e nuove certezze*, in *Cassazione penale*, n. 9/2012, ove si legge: " Tale esame, in conformità a quanto disposto appunto dall'art. 33 Cost., non caratterizza la disciplina della professione, bensì inerisce all'accertamento preventivo dei requisiti di titoli di studio e di competenze ritenuti validi al fine dell'esercizio della professione medesima, talché diviene esso stesso requisito per la conseguente iscrizione all'albo professionale. In secondo luogo, l'esercizio di una professione regolamentata è subordinato all'iscrizione all'albo professionale ed alla conseguente appartenenza all'ordine professionale territorialmente competente, dal che discende l'assoggettamento alle norme dell'ordinamento professionale, delle norme deontologiche e della formazione professionale continua".

²⁵ Corte costituzionale, 23.12.1993, sent. n. 456.

²⁶ Consiglio di Stato, Sez. II, 13 marzo 2002, parere n. 448/2001.

si pone in contrasto con l'art. 33, comma 5 Cost., con conseguenti profili di possibile incostituzionalità²⁷.

Questo il quadro delle fonti interne.

Ciò chiarito non sfugge che il D.Lgs n. 206/2007, pur nelle forme di un atto di normazione primaria, costituisce strumento di attuazione di previsioni di carattere comunitario, segnatamente di quelle contenute nella Direttiva 2005/36/Ce, delle quali acquisterebbe forza e cogenza normativa.

In questi termini, la valutazione di compatibilità costituzionale del sistema dovrebbe estendersi alle fonti comunitarie. Ciò in quanto per il principio del primato del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali, gli Stati membri non possono applicare una norma nazionale contraria al diritto europeo, rivesta anch'essa carattere costituzionale²⁸.

²⁷ A tal riguardo si osserva che la conformità della legge (o dell'atto avente forza di legge) rispetto alla Costituzione può essere sindacata dalla Corte costituzionale, nei modi di cui all'art. 1 della Legge Cost. 9 febbraio 1948 n. 1 ("La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione"), all'art. 23 della Legge 11 marzo 1953 n. 87 ("Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando: a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziata da illegittimità costituzionale; b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate. L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso. La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere a) e b) del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente. L'autorità giurisdizionale ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle parti in causa ed al pubblico ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri od al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione. L'ordinanza viene comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato"), nonché ai sensi dell'art. 134 Cost. ("La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica a norma della Costituzione"). In materia la letteratura è sterminata. Ci si limita qui a segnalare L. MEZZETTI, *Teoria costituzionale: principi costituzionali, giustizia costituzionale, diritti umani, tradizioni giuridiche e fonti del diritto*, Torino, 2015; S.M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2014; G. ROLLA, *La giustizia costituzionale*, Milano, 2014; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012; G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015.

²⁸ Il principio, di derivazione giurisprudenziale, è stato introdotto con la nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 1964, *Costa/Enel*, causa 6/64, attribuendo il primato al diritto derivante dai Trattati sulle costituzioni nazionali. Tale teoria verrà in seguito compiutamente definita con la sentenza della Corte del 9 marzo 1978, c.d. sent. *Simmenthal*, causa 106/77 di cui si riporta quanto disposto al par. 17: "In forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli stati membri, non solo di rendere 'ipso jure' inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche - in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli stati membri - di impedire la

Tale principio incontra tuttavia un limite nel carattere inderogabile dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana contenuti nella Carta costituzionale che, in nessun caso, possono essere intaccati da norme sovranazionali, alle quali non potrà essere dato ingresso nel nostro ordinamento ove con essi incompatibili²⁹.

È questa la «teoria dei controlimiti», secondo la quale il diritto dell'Unione non può "mai giungere a mettere in discussione o a violare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, quelli che possiamo considerare gli elementi essenziali dell'identità costituzionale di un Paese"³⁰. Peraltro, anche il secondo paragrafo dell'art. 2 del TUE stesso prevede che "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale"³¹.

In questi termini, la risoluzione del conflitto e l'eventuale sindacato in ordine alla prevalenza del «principio dell'esame di Stato» (art. 33 Cost.) rispetto all'automaticità del riconoscimento della qualifica professionale (Direttiva 2005/36/Ce) andrebbe valutato verificando la riconducibilità del precetto costituzionale nel novero dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano.

Anche se l'operazione risulta tutt'altro che automatica, ciò potrebbe avvenire in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Sotto un primo profilo, pare ipotizzabile ricondurre l'elusione del principio dell'esame di Stato sancito dall'art. 33, comma 5, Cost. alla violazione dell'art. 3 Cost.³² e del principio di uguaglianza in esso contenuto³³. Consentire l'accesso alla professione a cittadini di Stati terzi in assenza del previo superamento dell'esame di Stato, causerebbe infatti una ingiustificata disparità nell'accesso alla professione a danno dei laureati in Italia.

Nella specie ci si troverebbe di fronte a situazioni uguali, costituite dalla presenza di soggetti in possesso del medesimo titolo di studio, i quali tuttavia riceverebbero un trattamento differente. Il possessore del titolo di studio nazionale sarebbe costretto a

valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie".

²⁹ Cfr., tra le tante, Corte Cost. n. 98/1965 e Corte Cost. 22 marzo 2001 n. 73. In tema si veda anche G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2011, p. 837 ss.; A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n.1/2014, p. 1 ss.; G. STROZZI, *La tutela (s)bilanciata dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n.1/2014, p. 189 ss.

³⁰ A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, cit., pp. 7-8.

³¹ In tema si segnala anche A. CELOTTO, *La primauté nel Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2010.

³² Art. 3 Cost.: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

³³ In tema si veda R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, p. 340, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, pp. 477-478, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, p. 490, nonché G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 302, ove viene spiegato che "l'affermazione della eguaglianza giuridica non va interpretata come intesa ad ottenere comunque una situazione di parità di trattamento ma sta ad indicare il principio di eguaglianza di regime giuridico per situazioni eguali, mentre ben può ammettersi una disciplina differenziata per situazioni diverse".

superare l'esame di Stato in accordo a quanto disposto dal quinto comma dell'art. 33 Cost., onere che non potrebbe essere imposto al possessore del corrispondente titolo europeo.

Sotto ulteriore profilo, appare ipotizzabile ricondurre il precetto costituzionale nel novero dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano anche con riferimento ai principi di cui all'art. 9 Cost.³⁴, secondo cui "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica". In questi termini, non pare potersi escludere che la maggior parte delle professioni contribuiscono anche allo sviluppo della ricerca tecnica, in questo modo ricollegando, seppur mediatamente, l'abilitazione e l'esercizio professionale ai principi fondamentali dell'ordinamento italiano³⁵.

Alla luce di quanto sopra si ritiene, pertanto, che il principio dell'automaticità del riconoscimento delle qualifiche professionali necessiti, per esplicare a pieno la sua efficacia, di una preventiva valutazione in ordine alla sua conformità con i principi di cui agli artt. 3, 9 e 33 della Costituzione.

4. Il principio del riconoscimento automatico e i principi comunitari.

Il sistema delineato dalla direttiva 2005/36/Ce e dal D.lgs 206/2007 è fondato sull'attuazione della libertà di circolazione dei cittadini europei.

In tema sembra opportuno chiedersi se l'applicazione delle previsioni che attuano il riconoscimento automatico comporti effetti potenzialmente distorsivi delle finalità perseguite dalla normativa europea, predisponendo una corsia semplificata per i laureati in Stati diversi dall'Italia, a fronte di un più gravoso percorso per i cittadini nazionali.

Tale fenomeno potrebbe infatti ingenerare profili di «discriminazione alla rovescia», situazione che si verifica nel momento in cui i cittadini nazionali vengono sottoposti ad un regime meno vantaggioso rispetto agli altri cittadini dell'Unione³⁶.

Infatti, i soggetti abilitati all'esercizio della professione all'estero mediante il conseguimento del mero titolo di studio, risulterebbero sottoposti ad un diverso regime abilitante alla professione rispetto a quello nazionale, caratterizzato dalla necessità di superare l'esame di Stato.

Sull'onda dei presupposti sopra richiamati potrebbe quindi verificarsi uno di quei casi di ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti nazionali e soggetti provenienti da altri Stati membri dell'Unione, derivanti dal riconoscimento di maggiori benefici ai primi, a fronte di maggiori oneri posti nei confronti dei cittadini nazionali.

Tali fenomeni non di rado hanno condotto i giudici nazionali a sollevare questioni pregiudiziali davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, cui è stato chiesto di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità di tali situazioni con i principi di uguaglianza e di non discriminazione.

³⁴ Art. 9 Cost.: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

³⁵ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 350.

³⁶ Sul tema si segnala anche F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nel diritto dell'Unione europea*, Roma, 2010; G. SPENA, *Gli effetti indiretti del diritto dell'UE nell'ordinamento nazionale: le discriminazioni alla rovescia tra Corte di giustizia e Consiglio di Stato*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, n. 4/2014, S. VEZZANI, *Diritto UE, discriminazioni a rovescio e loro rimozione nell'ordinamento italiano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2015.

Al riguardo, la giurisprudenza europea ha per lungo tempo ritenuto irrilevanti per l'ordinamento comunitario le richiamate situazioni di discriminazione alla rovescia, in virtù del carattere "puramente interno" della situazione discriminatoria³⁷. Infatti, la Corte di Giustizia ha sovente escluso la rilevanza per il diritto dell'Unione delle discriminazioni aventi carattere esclusivamente nazionale³⁸.

In particolare, un cittadino di uno Stato membro che non ha mai esercitato la libertà di circolazione o di stabilimento all'interno dell'Unione, come accade nel caso delle discriminazioni alla rovescia, non sarebbe legittimato ad invocare i principi dell'Unione, in quanto trattasi di situazioni che nascono e si consumano in ambito esclusivamente interno³⁹, dando luogo ad un problema che deve essere risolto unicamente nel contesto del diritto nazionale.

Secondo un differente orientamento le discriminazioni alla rovescia potrebbero, in determinati casi, assumere rilevanza comunitaria, in special modo qualora siano coinvolti obiettivi di primaria importanza per l'Unione, "anche se la fattispecie concreta sottoposta all'esame del giudice nazionale comprende soltanto elementi che si collocano all'interno di un solo Stato membro"⁴⁰.

Infatti, la posizione dei lavoratori nazionali, ancorché gli stessi non abbiano mai concretamente esercitato il diritto di libera circolazione o di libero stabilimento, potrebbe assumere rilevanza per l'ordinamento dell'Unione nel momento in cui dalla mancata attribuzione di un beneficio a tali soggetti, in situazioni analoghe rispetto agli altri lavoratori comunitari, derivi un privilegio ingiustificato o irragionevole, incidendo in maniera negativa sullo sviluppo dell'integrazione europea⁴¹.

Una tale interpretazione consentirebbe l'applicazione diretta delle disposizioni comunitarie relative al principio di non discriminazione in base alla nazionalità, segnatamente previste dal secondo comma dell'art. 21 della Carta di Nizza⁴², norma

³⁷ Cfr. Corte di Giustizia, *Aubertin e altri*, cause riunite da C-29 a C-35/94, sent. 16/02/1995; Corte di Giustizia, *Uecker e altri*, cause riunite C-64 e C-65/96, sent. 5/06/1997; Corte di Giustizia, *Volker Steen*, causa C-332/90, sent. 28/01/1992).

³⁸ La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia risulta decisamente consolidata. Si vedano i casi *Saunders*, C-175/78, sent. 28/03/1979; *Salzmann*, C-300/01, sent. 15/5/2003; *Konle*, C-302/97, sent. 01/06/1999; *Kapasakalis e altri*, C-225 e 227/95, sent. 02/07/1998; *Volker Steen*, C-132/93, sent. 16/06/1994. Su quest'ultimo caso si veda anche E. ADOBATI, A. GRATANI, *È legittima la discriminazione alla rovescia secondo il diritto comunitario in caso di situazione puramente interna ad uno Stato membro*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, pp. 663-664.

³⁹ Cfr. T. BALLARINO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 248, ove si legge che "la Corte si è spesso pronunciata su questioni puramente interne, nelle quali cioè «tutti gli elementi relativi alla causa principale sono confinati all'interno di un solo Stato membro»". Si veda anche G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 470: "Più volte è stato ribadito il principio che le norme sulla libera circolazione non sono applicabili a situazioni che si collocano all'interno di un unico Paese membro, in quanto, in tale ipotesi, né le persone né le attività presentano un collegamento con uno Stato diverso da quello di origine".

⁴⁰ Corte di Giustizia, *Pistre e altri*, cause riunite da C-321 a C-324/94, sent. 7/05/1997. In tale pronuncia, riguardante la legittimità di una normativa sulle indicazioni alimentari, la Corte di Giustizia ha inoltre affermato che "l'applicazione del provvedimento nazionale può altresì incidere sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, in particolare quando tale provvedimento agevoli l'immissione in commercio delle merci di origine nazionale a scapito delle merci importate. In simili circostanze, l'applicazione del provvedimento, sia pure limitatamente ai soli produttori nazionali, fa sorgere e perdurare di per sé una differenza di trattamento tra queste due categorie di merci, ostacolando, per lo meno potenzialmente, gli scambi intracomunitari".

⁴¹ Cfr. Corte di Giustizia, *Lancy e altri*, cause riunite C-363/93 e da C-407 a C-411/93, 9/8/1994.

⁴² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 21, comma 2: "Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati

specificamente dedicata all'imposizione di tale divieto, posto che quest'ultima, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assunto valore di diritto primario dell'Unione, aprendo la strada al vaglio di conformità con la normativa europea di diritto derivato, tra cui figura anche la direttiva 2005/36/Ce.

Peraltro, non può sottacersi che tali fenomeni discriminatori potrebbero essere contestati dagli stessi laureati nazionali, al fine di ottenere la parificazione del regime italiano con gli *standard* fissati dalla normativa dell'Unione, lamentando l'incompatibilità delle normative interne relative all'obbligo di sostenere un esame di Stato con i dettami provenienti dal diritto dell'Unione.

Tale ipotesi, benché non facilmente rappresentabile, non pare, alla luce di quanto descritto, poter essere aprioristicamente esclusa. A trovarsi in contrasto, infatti, sono due principi cardine del sistema dell'Unione: da una parte il divieto di discriminazioni e il principio di uguaglianza e, dall'altra parte, il divieto di porre ostacoli alla libertà di circolazione dei cittadini europei.

Sul punto non va inoltre trascurato quanto disposto dalla legge 24 dicembre 2012 n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", fonte nazionale che disciplina le modalità di adattamento dell'ordinamento italiano al diritto derivato dell'Unione europea⁴³. Tale fonte, in particolare, all'art. 53⁴⁴, vieta ogni effetto discriminatorio nei confronti dei cittadini nazionali derivante dall'attuazione della normativa comunitaria.

Quanto disposto dall'art. 53 della legge 234/2012 non può che accrescere le perplessità che sorgono intorno alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali, con specifico riferimento a quelle professioni regolamentate per le quali l'esercizio in Italia è subordinato ad esami di abilitazione, invece non richiesti in quegli Stati membri in cui sono rilasciati titoli di studio direttamente abilitanti all'esercizio della professione. Potrebbe infatti essere ravvisata la presenza di profili di discriminazione nei confronti dei cittadini nazionali, espressamente vietati dall'art. 53 della legge 234/2012, nel momento in cui agli stessi venga richiesto il superamento di un esame di abilitazione all'esercizio della professione, al contrario degli omologhi professionisti europei.

A ciò si aggiunga che, non di rado, sono stati incardinati giudizi aventi ad oggetto i casi di cittadini di uno Stato membro che conseguono un titolo abilitante in un altro

stessi". In tema si veda anche S. SPINACI, *Divieto comunitario di discriminazione in base alla nazionalità e principi costituzionali di eguaglianza*, in *Diritto Pubblico*, n.1/2007, pp. 241-306.

⁴³ La legge 24 dicembre 2012, n. 234, abrogando la legge 4 febbraio 2005, n. 11, ha riformato la materia, regolando, in particolare, "le modalità di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea, nonché l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione italiana, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica" (cfr. <https://www.senato.it/2823?contenuto=333>). In tema si veda anche A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi.it*; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.3/2013, pp. 701-752; M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 905-945.

⁴⁴ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, art. 53- Parità di trattamento: "1. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea".

Stato membro, beneficiando della relativa normativa nazionale, al mero fine di esercitare una determinata professione regolamentata nel proprio Stato di appartenenza aggirando, così, l'obbligo di superamento dell'esame di abilitazione previsto nell'ordinamento nazionale⁴⁵.

In proposito non trascurabile rilevanza assume il principio comunitario di divieto di abuso del diritto, secondo il quale il diritto dell'Unione non può essere invocato per finalità fraudolente o abusive⁴⁶.

Affinché un comportamento possa essere ritenuto lesivo di tale principio è necessaria innanzitutto la sussistenza di un elemento oggettivo, consistente nel mancato raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla disciplina europea, nonostante siano stati rispettati i requisiti formali previsti dalla stessa.

Tale elemento deve essere accompagnato da un elemento soggettivo, costituito dalla volontà di aggirare il contenuto della normativa, ottenendo un beneficio non dovuto attraverso la creazione artificiosa delle condizioni necessarie al suo conseguimento⁴⁷.

Non sembra quindi potersi escludere la presenza fenomeni distorsivi delle finalità perseguite dalla direttiva 2005/36/CE e dal D.Lgs 206/2007 derivanti da comportamenti lesivi del divieto di abuso del diritto in materia di riconoscimento delle qualifiche nel contesto delle professioni regolamentate.

⁴⁵ La giurisprudenza di riferimento, sia interna che europea, risulta decisamente copiosa. Ci si limita qui a segnalare Consiglio di Stato, IV sezione, sent. 08/01/2016, n. 32/16; Corte di Giustizia, C-311, sent. 29/01/2009; Corte di Giustizia, C-202/99, sent. 29/11/2001.

⁴⁶ Cfr. Corte di Giustizia, *Halifax e altri*, C-255/02, sent. 21/02/2006, p. 68-69, ove si legge: "Occorre nondimeno ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, gli interessati non possono avvalersi fraudolentemente o abusivamente del diritto comunitario (v., in particolare, sentenze 12 maggio 1998, causa C-367/96, *Kefalas e a.*, Racc. pag. I-2843, punto 20; 23 marzo 2000, causa C-373/97, *Diamantis*, Racc. pag. I-1705, punto 33, e 3 marzo 2005, causa C-32/03, *Fini H*, Racc. pag. I-1599, punto 32). L'applicazione della normativa comunitaria non può, infatti, estendersi fino a comprendere i comportamenti abusivi degli operatori economici, vale a dire operazioni realizzate non nell'ambito di transazioni commerciali normali, bensì al solo scopo di beneficiare abusivamente dei vantaggi previsti dal diritto comunitario (v., in tal senso, in particolare, sentenze 11 ottobre 1977, causa 125/76, *Cremer*, Racc. pag. 1593, punto 21; 3 marzo 1993, causa C-8/92, *General Milk Products*, Racc. pag. I-779, punto 21, e *Emsland-Stärke*, cit., punto 51)". In tema si veda A. ADINOLFI, *La nozione di "abuso di diritto" nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2/2012, pp. 329-330, ove vengono evidenziati i caratteri elastici di tale principio: "Benché l'«abuso di diritto» sia stato spesso richiamato dalla Corte di giustizia esso non assume una precisa configurazione quanto alla sua portata né alle condizioni che lo determinano. Esso è evocato in relazione ad una varietà di settori – dal ricongiungimento familiare al regime delle importazioni, dal diritto commerciale, alla politica agricola e, soprattutto, in materia tributaria –, settori nei quali non assume un significato univoco. Neppure è chiara la natura stessa dell'abuso di diritto, che potrebbe configurarsi come un principio generale dell'ordinamento dell'Unione o, piuttosto, come un'eccezione all'applicabilità di norme dell'Unione ovvero quale criterio rilevante ai fini della loro interpretazione". Si veda anche M. GESTRI, *Abuso del diritto e frode alla legge nel diritto comunitario*, Milano, 2003; S. CAFARO, *L'abuso di diritto nel sistema comunitario: dal caso Van Binsbergen alla Carta dei diritti, passando per gli ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2-3/2003, pp. 291 – 323.

⁴⁷ Cfr. Corte di Giustizia, *Emsland-Stärke GmbH*, C-110/99, sent. 14/12/2000, pp. 52-53: "La constatazione che si tratta di una pratica abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa comunitaria, l'obiettivo perseguito dalla detta normativa non è stato raggiunto. Essa richiede, d'altra parte, un elemento soggettivo che consiste nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa comunitaria mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento".

5. Osservazioni conclusive.

La materia del riconoscimento delle qualifiche professionali è sicuramente una componente di rilievo nel quadro dell'attuazione della libertà di circolazione e della realizzazione del mercato comune nello spazio giuridico europeo.

La parificazione *tout court* delle qualifiche può, tuttavia, dare vita a fenomeni distorsivi in ordine alla corretta realizzazione del mercato comune e al rispetto del principio di non discriminazione.

È infatti indubbio che esistano differenze normative e sistemiche tra i vari Stati europei in materia di accesso alle professioni – ed in particolare a quelle regolamentate – capaci di creare disuguaglianze e distorsioni del sistema.

In attuazione della direttiva 2005/36/Ce, il riconoscimento delle qualifiche professionali in Italia dovrebbe avvenire automaticamente, con conseguente attribuzione del diritto all'iscrizione presso i competenti Ordini professionali.

Tuttavia il raccordo tra il principio sopra richiamato ed il presupposto del previo superamento dell'esame di Stato dà luogo a disparità tra laureati in Italia e laureati in altri Stati membri, al cui esito emerge un conflitto capace di incidere sull'assetto globale del sistema.

Ove la disparità non venga rimossa prevedendo a carico dei professionisti comunitari un trattamento analogo a quello degli italiani, le conseguenze della parificazione nell'ambito delle professioni regolamentate appaiono potersi riflettere, con effetti ancor più significati, nell'ambito della disciplina interna di accesso alla professione.

Non può infatti essere escluso che, ai sensi della Legge n. 234/2012, siano gli stessi laureati italiani ad essere messi in condizione di invocare l'applicazione del trattamento più favorevole previsto in altri Stati membri, in cui l'acquisizione del titolo di studio ha effetti direttamente abilitanti all'esercizio della professione.

Tali profili divengono poi ancor più significativi in ragion del fatto che la prassi dei tribunali mostra come i principi comunitari siano sempre più spesso invocati ed utilizzati per fini fraudolenti ed abusivi, essendo gli strumenti previsti per la loro attuazione utilizzati non per il raggiungimento delle finalità proprie dell'Unione, bensì per ottenere benefici individuali altrimenti non conseguibili in virtù della disciplina interna.

Il tema del riconoscimento delle qualifiche professionali merita pertanto una specifica e più attenta considerazione, posto che gli effetti che ne derivano non si risolvono, unicamente, nella legittima aspettativa dell'interessato ad esercitare una determinata professione ma si ripercuotono, in maniera diretta ed indiretta, anche sugli interessi dei soggetti destinatari della prestazione professionale.

Non va infatti dimenticato che una delle ragioni poste alla base dell'introduzione degli Ordini professionali e della regolamentazione delle professioni è proprio quella di garantire la qualità delle prestazioni erogate.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Lanfranco Ferroni

Co-direttori: Giuseppe Giliberti, Luigi Mari, Lucio Monaco.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Jean Andreau, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Francesco Paolo Casavola, Maria Grazia Coppetta, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Morozzo Della Rocca, Paolo Pascucci, Susi Pelotti, Paolo Polidori, Eduardo Rozo Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Enrico Moroni, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Alberto Clini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Iliara Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore, Giordano Fabbri Varliero.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
