

II Sessione: L'omologazione professionale. Lo Sportello unico

Come noto, in linea di principio, l'Unione europea (UE) oggi, come già in passato la Comunità europea (CE), non regola, le professioni in quanto tali, ovvero il percorso formativo che porta all'acquisizione di un determinato titolo di studio e di una specifica qualifica professionale.

In assenza di una generalizzata competenza dell'UE e, quindi, di generalizzata armonizzazione a livello "comunitario", la materia resta, di regola, nella sfera di competenza degli Stati membri (SM), al più riscontrandosi una competenza di sostegno, coordinamento e/o completamento dell'UE in tema di istruzione e formazione professionale, ex art. 6 TFUE.

L'UE interviene, invece, direttamente al fine dell'**eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei soggetti** (sostanzialmente i cittadini comunitari) che **esercitano le attività che in questa sede rilevano, ovvero le cc.dd. professioni regolamentate.**

Queste ultime, in base ad una cospicua giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE (CG), poi codificata in atti di diritto derivato, sono definibili come attività professionali l'accesso alle quali e il cui esercizio sono disciplinati, anche attraverso l'iscrizione ad albi o elenchi tenuti da pubbliche autorità o enti professionali, da norme di natura giuridica che impongono l'esistenza o di requisiti attinenti alla persona o della prova di una qualifica professionale, consistente in diplomi o esperienza lavorativa o altro¹.

Due, sostanzialmente, sono le modalità attraverso cui il diritto dell'UE consente l'esercizio delle professioni regolamentate²: esso può, infatti, avvenire secondo il regime dello (i) stabilimento (artt. 49 ss. TFUE, già artt. 43 ss. CE) o secondo il regime (ii) della prestazione di servizi (artt. 56 ss. TFUE, già art. 49 ss. CE), trattandosi in entrambi i casi di attività di lavoro autonomo (che non partecipino all'esercizio di pubblici poteri – riservate ai nazionali) esercitate in uno SM diverso da quello di origine, soggette a regolamentazione differente (benché in base alla giurisprudenza "comunitaria" le differenze si stiano sempre più assottigliando) a seconda del radicamento che il professionista ha con il "mercato" in cui fornisce la prestazione e, dunque, (anche) in virtù del carattere temporaneo/occasionale della prestazione e della frequenza, periodicità e continuità della stessa³.

¹ Il 43° considerando della direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (in *GUUE*, L 255 del 30 settembre 2005) definisce le professioni liberali come quelle «*praticate sulla base di pertinenti qualifiche professionali in modo personale, responsabile e professionalmente indipendente da parte di coloro che forniscono servizi intellettuali e di concetto nell'interesse dei clienti e del pubblico*». V. anche l'art. 4 del decreto lgs. n. 206/2007 attuativo della direttiva in Italia, che definisce la professione regolamentata come, tra l'altro, «1) l'attività o l'insieme delle attività il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento di specifiche professionalità; [...] 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una qualifica professionale».

² Si ricordi che le professioni regolamentate assumono rilevanza nel sistema dell'Unione europea anche per quanto attiene al regime della concorrenza (artt. 101 ss. TFUE, già artt. 81 ss. CE). Ci si limita qui a ricordare che l'applicazione di tale normativa agli ordini professionali è conquista più recente, prevalendo in origine la natura intellettuale dell'attività espletata rispetto alla sua valenza economica, pertanto non riconducibile alla nozione di impresa di cui all'art. 81 CE. Tale impostazione è stata superata a partire dagli anni '90 e la normativa antitrust oggi rileva soprattutto con riguardo alle forme associative (ordini professionali) cui gli Stati riconoscano competenze vincolanti in materia di accesso alla professione e alla sua disciplina. Il problema si è posto con particolare evidenza in relazione alle disposizioni tariffarie (minimi e massimi) che possono pregiudicare la libera concorrenza, alle norme sulla pubblicità o sullo svolgimento della professione. A partire dal 2004 si registra un dialogo costante tra la Commissione europea (oltre che le Autorità nazionali antitrust) e gli ordini professionali per incentivare riforme nazionali in senso maggiormente concorrenziale. Il codice deontologico dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (dal 2005) è informato a principi concorrenziali (quanto alle regole tariffarie) e ha eliminato le limitazioni relative ai mezzi di diffusione delle pubblicità e al contenuto delle pubblicità (tali modifiche essendo intervenute anche recependo gli esiti dell'indagine svolta dall'Autorità nazionale antitrust).

³ Cfr. CG, 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*. Lo stabilimento (a titolo principale o secondario) implica l'esercizio dell'attività professionale da parte dello stabilito alle stesse condizioni previste per i nazionali (in base al principio della parità di trattamento). Il regime di prestazione di servizi (che presuppone comunque che il prestatore sia stabilito in uno Stato membro – diverso da quello in cui esercita la prestazione) sottopone il prestatore ad alcune norme dello Stato di origine e a quelle norme dello Stato ospite ritenute imperative a tutela della professione/pubblico (senza però mai che ciò pregiudichi la libera circolazione del prestatore di servizi). Minori, quindi, sono i vincoli per il prestatore rispetto allo stabilito (dato, appunto, il minor legame che il primo instaura con il mercato del Paese ospite), ma comunque anche il primo è tenuto al rispetto di una serie di obblighi a tutela dell'interesse generale (anche in considerazione del fatto che anche il prestatore può utilizzare infrastrutture nello Stato ospite, con talvolta difficoltà di distinguere o individuare una linea netta di confine con stabilimento a titolo secondario: è servizio se l'infrastruttura è meramente funzionale allo svolgimento della prestazione, senza consentire attività regolare e prolungata e radicamento sul mercato dello Stato ospite. La distinzione va operata caso per caso, non essendo stata accolta, neppure dalla direttiva 2005/36, la proposta della Commissione di introdurre un criterio temporale distintivo di 16 settimane). La giurisprudenza

La realizzazione dell'obiettivo indicato, ovvero, quello dell'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione e, quindi, della liberalizzazione delle professioni, viene perseguita dall'UE attraverso (a) l'eliminazione delle restrizioni fondate direttamente o indirettamente sulla nazionalità⁴; (b) il riconoscimento di titoli/diplomi/certificati, per accedere alle professioni, ottenuti in altro Stato membro (mediante l'adozione di direttive sul reciproco riconoscimento di tali titoli etc. – per il settore che ci interessa senza previa armonizzazione, con maggiore rispetto del principio di sussidiarietà), senza imporre l'acquisizione dei titoli corrispondenti in base alle norme nazionali (ciò che determinerebbe, inevitabilmente, una restrizione ed un limite alla circolazione⁵).

Tuttavia, tale riconoscimento, indispensabile per il professionista che voglia esercitare in regime di stabilimento (e non richiesto, invece, se desidera avvalersi della normativa sulla prestazione di servizi), è subordinato al rispetto di una serie di condizioni tassative, non potendo realizzarsi - in assenza di armonizzazione dei percorsi formativi, e date le caratteristiche delle professioni che richiedono particolari conoscenze del diritto dello Stato ospite (ma non solo) - una equiparazione tout court e senza alcuna verifica delle competenze acquisite in un altro SM del prestatore comunitario al prestatore nazionale.

Ciò può, in una certa misura, costituire un ostacolo per l'inserimento di professionisti provenienti da altri Paesi membri, ma realizza un regime di protezione dei professionisti iscritti ad un determinato ordine/albo, oltre che degli utenti (pubblico/clientela), a garanzia del rispetto di certi standard professionali.

Non sempre però riesce ad evitare i fenomeni di c.d. abuso del diritto (su cui si tornerà *infra*).

Le discipline previgenti, specie la direttiva 89/48 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di 3 anni e la direttiva 92/51 relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento che integra I dir. (anche per meno 3 anni), sono state abrogate dalla direttiva 2005/36 relativa, appunto, al riconoscimento delle qualifiche professionali, che doveva essere traspota negli SM entro il 20 ottobre 2007 (v. anche Guida all'utente). In Italia è stata attuata con il decreto legislativo (lgs.) n. 206/2007.

Essa disciplina, secondo regole nettamente differenti:

(1) la prestazione dei servizi (titolo II – artt. 5-9), che può essere fornita, come accennato, senza dover ottenere il riconoscimento del titolo/qualifica, pur se soggetta al rispetto delle norme deontologiche e relative alla responsabilità per l'attività e la tutela dei consumatori previste nel Paese ospite (doppia deontologia, dunque). La prima volta che un soggetto presta servizio può essere richiesto di informazioni/dichiarazione (ad es., inerente la copertura assicurativa, i documenti che attestino la sua qualifica; viene quindi iscritto in sezione ad hoc degli albi)⁶.

“comunitaria” preferisce inquadrare la prestazione sotto la normativa sulla libera prestazione servizi, perché minori sono i vincoli imposti dallo Stato ospite e quindi tale regime garantisce una maggiore funzionalità alla realizzazione mercato interno.

⁴ Si ricordi l'efficacia diretta delle disposizioni del trattato che impongono l'eliminazione degli ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi e il divieto di restrizioni (CG, 21 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners* per stabilimento e 3 dicembre 1974, causa 33/74, *Van Binsbergen* per servizi). Ancora, si ricordi che le misure nazionali direttamente discriminatorie in base alla nazionalità che possono essere invocate per limitare la libera circolazione sono soltanto quelle giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (oltre che tutela ambiente, v. direttiva 2006/123); mentre le misure indistintamente applicabili (non discriminatorie, in quanto si applicano a tutti i soggetti, anche nazionali, ma che di fatto possono ostacolare/scoraggiare la libera circolazione) possono anche essere giustificate da esigenze imperative ulteriori (purché obiettive, necessarie e proporzionate) individuate dalla CG.

⁵ Cfr. art. 53 TFUE (già art. 47 CE) secondo cui «al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste Parlamento e Consiglio stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli SM relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste». Già prima delle direttive sull'armonizzazione (non nel settore che ci interessa, ma ad esempio, nel settore sanitario) e sul reciproco riconoscimento, la CG (v., ad es., 7 maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou* per professione avvocato) aveva attestato l'illegittimità della imposizione di requisiti nazionali di qualificazione se la qualifica corrispondente è stata acquisita all'estero. Non è possibile richiedere la qualifica nazionale, perché sarebbe un'eccessiva limitazione della libertà di circolazione; possibile, al più, si può procedere a verifica comparativa della qualifica ed esperienza professionale acquisita all'estero e se c'è insufficiente corrispondenza tra qualifica/conoscenza ottenuta e quella richiesta è possibile imporre prova teorica o pratica della acquisizione delle conoscenze mancanti (*idem* per praticante avvocato, 13 novembre 2003, causa C-313/01, *Morgenbesser*).

⁶ Se esercita attività che possono avere ripercussioni sulla sanità pubblica o sulla pubblica sicurezza è possibile una verifica preliminare delle sue qualifiche, nel rispetto del principio di proporzionalità. L'art. 10 d. lgs. n. 206/2007 conferisce alla dichiarazione validità di un anno (rinnovabile).

- La prestazione di servizi è regolata anche dalla **direttiva 2006/123** relativa ai servizi nel mercato interno (in *GUUE*, L 376 del 27 dicembre 2006), il cui termine di recepimento era il 28 dicembre 2009 ed è stata attuata in Italia con il decreto lgs. n. 59/2010⁷.

- Essa prevede obbligo per SM di istituire il c.d. **sportello unico** (art. 6): punto di contatto unico (in luogo di diverse autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale), portale che fornisce informazioni e modulistica per presentare dichiarazioni o ottenere autorizzazione per svolgere prestazione nello Stato ospite, indirizzando l'interessato alle autorità competenti. Anche i tempi per ottenere (se necessaria) l'autorizzazione dovrebbero velocizzarsi, così da agevolare la mobilità nel mercato interno. Talvolta l'adempimento delle modalità per accedere alla prestazione potrà essere espletato *on line*. Art. 49 della direttiva ammette la possibilità di gestione dello sportello da parte degli ordini professionali⁸.

- Ancora, sempre sul fronte della cooperazione amministrativa, la direttiva sancisce anche un obbligo di reciproca assistenza e collaborazione tra gli SM - e tra questi e la Commissione - al fine di garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. Per agevolare lo scambio di comunicazioni tra SM in relazione ai movimenti dei prestatori di servizi è prevista, in particolare, la realizzazione di un sistema informatico comunitario (IMI: Internal Market Information System)⁹, dove dovrebbero convergere tutte le domande, preventivamente identificate, da porre alle autorità competenti degli altri SM, insieme alle relative traduzioni prestabilite, di modo che la domanda posta, ad esempio, da un Comune italiano appaia sullo schermo, dell'autorità competente spagnola nella lingua di quest'ultima.

(2) la libertà stabilimento (titolo III – artt. 10-20): realizza una notevole semplificazione delle modalità di riconoscimento.

- In presenza di certe condizioni, e soprattutto per le attività rispetto alle quali vi è armonizzazione del percorso formativo, il riconoscimento può essere pressoché automatico. Al soggetto che ha acquisito un titolo/qualifica in altro SM si chiede, sostanzialmente, la conoscenza della lingua dello Stato ospite, ivi essendo autorizzato ad utilizzare il proprio titolo/qualifica, secondo le regole che si applicano ai nazionali.

- L'effettivo riconoscimento del titolo/qualifica professionale (acquisiti in assenza di percorsi formativi armonizzati e) che implica l'iscrizione ad albo/ordine può invece essere subordinato a cc.dd. **misure compensative (art. 14)**, che possono consistere in un **tirocinio di adattamento** non superiore al triennio o in una **prova attitudinale** (a scelta di chi chiede il riconoscimento, a meno che lo SM imponga uno dei due per quelle attività che richiedono - come quella dei dottori commercialisti - “particolari conoscenze del diritto nazionale o per le quali la prestazione di consulenza e/o assistenza in materia di diritto nazionale costituisca un elemento essenziale e costante dell'attività professionale”). Pare che, pur in assenza di una norma *ad hoc* (eliminata dal testo definitivo della direttiva) il riconoscimento possa essere anche parziale.

- La necessità di misure compensative potrebbe venir meno o comunque significativamente ridursi grazie alla elaborazione delle cc.dd. **piattaforme comuni**. La direttiva (art. 15 e 16° considerando)

⁷ Si ricorda che la direttiva non codifica più il principio del Paese d'origine, come nella proposta originaria (c.d. Bolkenstein), essendo sostanzialmente regolata l'attività del prestatore dalla normativa dello Stato ospite. Ancora, si rammenta che dal suo ambito applicativo sono escluse numerose attività e su di essa, comunque, prevalgono le direttive sui revisori contabili (v. *infra*) e, pure, sugli avvocati.

⁸ Cfr. l'art. 25 del d. lgs. n. 59/2010 sullo sportello unico: «1. Il regolamento di cui all'articolo 38, c. 3, del decreto-legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133, assicura l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive. 2. I prestatori presentano le domande necessarie per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio presso lo sportello possono rivolgersi a soggetti privati accreditati ai sensi dell'articolo 38, c. 3, lettera c), e c. 4 del decreto-legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133. [...] 4. Per i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero nei casi in cui esso non risponde ai requisiti di cui all'articolo 38, c. 3, lettere a) e a-bis), del decreto-legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133, l'esercizio delle relative funzioni è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. [...] 6. Le Autorità competenti sono tenute a garantire che presso lo sportello unico il prestatore possa espletare tutte le ulteriori formalità richieste, ivi incluse dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie a ottenere il titolo per l'accesso o per l'esercizio dalle autorità competenti, nonché le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione a ordini, albi e collegi e a altri organismi. 7. Il prestatore informa lo sportello unico dei seguenti cambiamenti: a) l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione; b) i cambiamenti della sua situazione che comportino la modifica o il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione. 8. Nei casi in cui il titolo autorizzatorio è rilasciato in forma espressa, ferma restando la presentazione telematica dell'istanza e dei relativi documenti, l'Amministrazione può, per motivi imperativi di interesse generale, effettuare nel corso dell'istruttoria di sua competenza un colloquio con il richiedente, al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere la richiesta attività di servizi, ovvero verifiche ispettive o sopralluoghi. In tali casi, il procedimento può essere espletato in modalità non interamente telematica».

⁹ Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_it.html.

prevede, infatti, che le associazioni professionali elaborino tali piattaforme (che saranno poi sottoposte ad approvazione della Commissione e diverranno quindi provvedimenti “comunitari”), che devono contenere criteri comuni, appunto, che le singole professioni regolamentate sono tenute a rispettare, al fine di colmare le differenze sostanziali in tema di requisiti di formazione di una determinata professione nei diversi SM. Il rispetto di tali piattaforme da parte del richiedente lo stabilimento **lo esimerà, infatti, dalle misure compensative** eventualmente imposte da Stato ospite, realizzandosi, per tale via, una sorta di armonizzazione preventiva idonea a facilitare la circolazione¹⁰.

- Ancora, e sempre con lo scopo di agevolare la mobilità dei professionisti, la direttiva 2005/36 prevede che le associazioni professionali possano elaborare delle “**tessere professionali europee**”, contenenti indicazioni sul professionista (qualifica, domicilio legale, eventuali sanzioni), con scambio di informazioni tra associazioni dei diversi SM¹¹.

In **Italia, l'art. 22, par. 2, del d. lgs. n. 206/2007** dispone che «per l'accesso alle professioni di avvocato, dottore commercialista, ragioniere [ora esperti contabili] 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».

L'Italia, dunque, avvalendosi della discrezionalità riconosciuta dalla direttiva 2005/36, prescrive per il riconoscimento della qualifica di **dottore commercialista il superamento di una prova attitudinale** presso il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), previa adozione di un **decreto di riconoscimento** rilasciato dal **Ministero della Giustizia**.

Tale decreto specifica il contenuto della prova attitudinale¹² e subordina il riconoscimento effettivo, e la conseguente iscrizione all'albo¹³, al superamento della prova stessa.

¹⁰ L'art. 15 della direttiva (sostanzialmente riprodotto dall'art. 4 del d. lgs. n. 206/2007) definisce le piattaforme comuni come «l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione. Queste differenze sostanziali sono individuate tramite il confronto tra la durata ed i contenuti della formazione in almeno due terzi degli Stati membri, inclusi tutti gli Stati membri che regolamentano la professione in questione. Le differenze nei contenuti della formazione possono risultare dalle differenze sostanziali nel campo di applicazione delle attività professionali». L'art. 26 del decreto n. 206/2007 dispone, quindi, che «1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, al fine di elaborare proposte in materia di piattaforme comuni [...] da sottoporre alla Commissione europea, convoca apposite conferenze di servizi cui partecipano le autorità competenti di cui all'articolo 5. Sulla ipotesi di piattaforma elaborata dall'autorità competente di cui all'articolo 5 o, in mancanza, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, vengono sentiti, se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti [...]. 2. All'elaborazione di piattaforme comuni, proposte da altri Stati membri, partecipano le autorità competenti di cui all'articolo 5, sentiti, se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti [...] 4. **Qualora le qualifiche professionali del richiedente rispondano ai criteri stabiliti nel provvedimento comunitario di adozione della piattaforma comune, il riconoscimento professionale non può prevedere l'applicazione dei provvedimenti di compensazione di cui all'articolo 22.** [...] 5. Se successivamente all'adozione da parte dell'Unione europea le autorità competenti di cui all'articolo 5 ritengono che i criteri stabiliti nel provvedimento comunitario di adozione della piattaforma comune non offrano più garanzie adeguate quanto alle qualifiche professionali, ne informa il coordinatore di cui all'articolo 6 che cura la trasmissione dell'informazione alla Commissione europea per le iniziative del caso».

¹¹ Cfr. 32° considerando della direttiva, secondo cui «L'introduzione, a livello europeo, di tessere professionali da parte di associazioni o organizzazioni professionali potrebbe agevolare la mobilità dei professionisti, in particolare accelerando lo scambio di informazioni tra lo Stato membro ospitante e lo Stato membro di origine. Tale tessera professionale dovrebbe rendere possibile controllare la carriera dei professionisti che si stabiliscono in vari Stati membri. Tali tessere potrebbero contenere informazioni, nel pieno rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati, sulle qualifiche professionali dei professionisti (università o istituto frequentato, qualifiche ottenute, esperienza professionale), il suo domicilio legale, le sanzioni ricevute in relazione alla sua professione e i particolari della pertinente autorità competente». Su tali tessere professionali europee per la prestazione di servizi cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2009.

¹² Cfr. l'art. 23 del decreto lgs. n. 206/2007, secondo cui «2. **La prova attitudinale si articola in una prova scritta o pratica e orale o in una prova orale sulla base dei contenuti delle materie stabilite ai sensi del comma 1.** In caso di esito sfavorevole o di mancata presentazione dell'interessato senza valida giustificazione, la prova attitudinale non può essere ripetuta prima di sei mesi. 3. **Ai fini della prova attitudinale le autorità competenti di cui all'articolo 5 predispongono un elenco delle materie che, in base ad un confronto tra la formazione richiesta sul territorio nazionale e quella posseduta dal richiedente, non sono contemplate dai titoli di formazione del richiedente. La prova verte su materie da scegliere tra quelle che figurano nell'elenco e la cui conoscenza e' una condizione essenziale per poter esercitare la professione sul territorio dello Stato. Lo status del richiedente che desidera prepararsi per sostenere la prova attitudinale e' stabilito dalla normativa vigente.** **Ad oggi**, in Italia per la professione dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (diversamente da quanto avvenuto per altre professioni, come quella dei dottori agronomi e forestali) **il Ministero della Giustizia non ha ancora adottato un regolamento ad hoc** che disciplini le modalità di svolgimento della prova attitudinale. La prassi è comunque cospicua e conferma come la prova sia “tarata” sulle conoscenze del soggetto richiedente. Il contenuto della prova è (“suggerito” dal CNDCEC - il cui parere è comunque non vincolante - e) definito nel

Lo stesso accade per i revisori contabili, che possono esercitare solo in regime di stabilimento e che, date le peculiarità del settore (la sua rilevanza pubblicistica e funzionalità alla corretta applicazione del diritto societario comunitario), sono oggetto di una direttiva *ad hoc* (la 84/253 sui revisori contabili di recente sostituita da), la direttiva 2006/43 relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati (in *GUUE*, L 157 del 9 giugno 2006), che disciplina, peraltro, nel dettaglio anche i requisiti professionali che devono essere imposti dai singoli SM per riconoscere ai propri nazionali tale qualifica (si realizza, per tale via una armonizzazione, quindi, della formazione professionale). Il riconoscimento del titolo si verifica con solo, eventualmente, una prova attitudinale per verificare la conoscenza della normativa interna dello SM ospite per la revisione legale dei conti (art. 14). In Italia l'attuazione è avvenuta con decreto lgs. n. 39/2010 (delega al governo contenuta in l. comunitaria 2008).

Come accennato, la prova attitudinale consente di verificare le conoscenze/competenze del professionista che domanda il riconoscimento ai fini dello stabilimento, a garanzia del rispetto di certi standard professionali e a protezione della clientela, oltre che degli stessi iscritti all'ordine.

La prova attitudinale può, tuttavia, non svolgersi se si dimostra di aver acquisito altrimenti le competenze richieste e la conoscenza del diritto dello Stato ospite, dove si chiede il riconoscimento.

Ciò rischia di provocare fenomeni di c.d. abuso di diritto, da parte di soggetti che, pur avvalendosi della libertà di circolazione riconosciuta dal diritto dell'UE, impiegano la normativa UE per finalità diverse da quelle per cui essa è disposta, con l'obiettivo di sottrarsi alla regolamentazione più severa di un determinato SM quanto all'accesso ad una determinata professione.

Siffatta situazione può realizzarsi nella misura in cui il cittadino di uno SM, dopo ivi essersi laureato, si sposta in un altro SM dove è più facile acquisire una certa qualifica (si pensi, ad esempio, proprio alla Spagna, dove la sola laurea implica l'acquisizione della qualifica di economista – come (seppur ancora per poco) quella di avvocato o di ingegnere -, senza la necessità di tirocinio e del superamento di un esame di Stato). Dopo aver ottenuto la laurea straniera (magari anche con pochi esami integrativi) e quindi, in automatico, la qualifica professionale, tale cittadino potrebbe rientrare nello Stato di origine ed ivi richiedere il riconoscimento della qualifica senza (di fatto) dover passare per la prova attitudinale, dimostrando di aver già acquisito le competenze “nazionali” in virtù della prima laurea, e limitandosi, dunque, tale prova ad una mera verifica della conoscenza della deontologia professionale. In tal modo, il cittadino in questione è evidentemente avvantaggiato, non solo rispetto allo straniero che deve comunque generalmente sottoporsi alla prova attitudinale, ma anche rispetto al nazionale che svolga interamente nello Stato di appartenenza il proprio percorso formativo per accedere ad una professione ed iscriversi ad un albo.

Abuso più evidente, si avrebbe, quindi, nel caso del c.d. riconoscimento del riconoscimento, ovvero nel caso in cui il cittadino di uno SM si rechi in altro SM per ivi far riconoscere la propria laurea che, in quel Paese, dà accesso all'esercizio della professione senza tirocinio o esame di Stato e quindi, automaticamente, conferisca la qualifica professionale e poi rientri nel Paese d'origine chiedendo l'iscrizione all'ordine professionale. Tale è stata la via tentata dal signor Cavallera che, con laurea italiana triennale in ingegneria si era recato in Spagna (dove il titolo si acquisisce, come accennato, a seguito della

decreto del Ministero che dispone il riconoscimento, subordinandolo al superamento della prova (che sarà effettuata presso gli ordini competenti e il cui esito positivo è, evidentemente, *conditio sine qua non* per l'iscrizione all'albo).

¹³ L'art. 36 d. lgs. 28 giugno 2005, n. 139, recante costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (Requisiti per la iscrizione nell'Albo), quale modificato dal d. lgs. n. 59/2010 attuativo della direttiva 2006/123 dispone: «1. Per l'iscrizione nell'Albo e' necessario: a) essere cittadino italiano, ovvero cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato estero a condizione di reciprocità; b) godere il pieno esercizio dei diritti civili; c) essere di condotta irreprensibile; d) avere la residenza o il domicilio professionale nel circondario in cui e' costituito l'Ordine cui viene richiesta l'iscrizione od il trasferimento. 2. Non possono ottenere l'iscrizione nell'Albo o nell'elenco speciale coloro che, con sentenza definitiva, hanno riportato condanne a pene che, a norma del presente ordinamento, darebbero luogo alla radiazione nell'Albo. 3. Per l'iscrizione dei dottori commercialisti nella Sezione A Commercialisti è altresì necessario: a) essere in possesso di una laurea nella classe delle lauree specialistiche (magistrale) in scienza dell'economia, ovvero nella classe delle lauree specialistiche (magistrale) in scienze economico-aziendali, ovvero delle lauree rilasciate dalle facoltà di economia secondo l'ordinamento previgente ai decreti emanati in attuazione dell'art. 17, c. 95, della legge 15.5.1997, n. 127; b) avere superato l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di dottore commercialista, secondo le norme vigenti all'epoca in cui l'esame è stato sostenuto. 4. Per l'iscrizione alla Sezione B Esperti contabili è altresì necessario: a) essere in possesso di una laurea nella classe delle lauree in scienze dell'economia e della gestione aziendale o nella classe delle lauree in scienze economiche; b) avere superato l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione, secondo le norme ad esso relative. 4-bis. Il decreto di riconoscimento della qualifica professionale ai sensi del titolo III, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, costituisce titolo per l'iscrizione nell'albo».

laurea senza dover sostenere un esame di Stato) per ottenere l'omologazione del titolo e poi era rientrato in Italia chiedendo il riconoscimento del titolo spagnolo e l'iscrizione all'albo. Il Consiglio di Stato ha però negato tale iscrizione, a seguito di una pronuncia della Corte di giustizia sulla questione¹⁴.

Analogo diniego dovrebbe aversi qualora simile comportamento fosse tenuto da un laureato italiano in economia (il discorso potrebbe valere anche rispetto a lauree acquisite in altri SM) che si recasse in Spagna (l'unico SM dell'UE che non prevede né tirocinio né esame di Stato per l'iscrizione al Colegio de los Economistas) per chiedere il riconoscimento della sua laurea (che in Italia non dà accesso automatico alla professione) e la conseguente iscrizione al suddetto Colegio e poi rientrasse in Italia chiedendo il riconoscimento della qualifica e la conseguente iscrizione all'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Il soggetto, infatti, non avrebbe acquisito all'estero alcuna competenza addizionale (v. *infra*) e il suo comportamento sarebbe in frode alla legge: tanto che, a fronte di siti internet che pubblicizzano tale *escamotage* per ottenere in tempi assai rapidi la qualifica in Spagna e poi rientrare in Italia e chiederne il riconoscimento¹⁵, nette sono state le prese di posizione dei competenti organi professionali italiani che hanno dichiarato che in ipotesi di questo tipo il “truffatore” altro non potrebbe che essere sottoposto al normale esame di Stato (previo idoneo tirocinio). Ed è stata recentemente bloccata la richiesta di omologazione proposta da un “pioniere della scorciatoia” che, abilitato appunto in Spagna all'esercizio della professione, chiedeva il riconoscimento automatico del titolo in Italia¹⁶.

Un abuso di questo tipo sembra, del resto, vietato dalla stessa direttiva 2005/36, benché solo sulla base di quanto prescritto nel suo 12° considerando, che non trova traduzione in alcuna disposizione di parte dispositiva della direttiva. Secondo tale considerando, infatti, la direttiva, che riguarda il riconoscimento, da parte degli SM, delle qualifiche professionali acquisite in altri SM, «[n]on riguarda, [invece], il riconoscimento, da parte degli SM, di decisioni di riconoscimento adottate da altri SM a norma della presente direttiva. Pertanto, i titolari di qualifiche professionali che siano state riconosciute a norma della presente direttiva non possono utilizzare tale riconoscimento per ottenere, nel loro SM di origine, diritti diversi da quelli conferiti grazie alla qualifica professionale ottenuta in tale SM, a meno che non dimostrino di aver ottenuto qualifiche professionali addizionali nello Stato membro ospitante». La direttiva, in altre parole, non consente di ottenere da uno SM il riconoscimento di una qualifica ottenuta nello SM di provenienza (dove non dà accesso di per sé alla professione che si vorrebbe esercitare) ai fini di invocare poi il riconoscimento così ottenuto nello Stato ospite all'interno dello Stato di origine per ivi esercitare la professione consentita nello Stato di prima omologazione/ riconoscimento. Tale previsione esprime una sorta di principio anti-abuso, vietando appunto il riconoscimento del riconoscimento e il fenomeno della c.d. qualification shopping, tale per cui si cerca di ottenere una determinata qualifica nello SM dove minori sono gli “oneri”. La sola eccezione ammessa al divieto del riconoscimento del riconoscimento è la prova, da parte dell'interessato, di aver conseguito nello Stato ospitante qualifiche professionali addizionali¹⁷.

¹⁴ Cfr., rispettivamente, Consiglio di Stato, 30 novembre 2009, n. 7496 e CG, 29 gennaio 2009, causa C-311/06, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri (Cavallera)*.

¹⁵ Tra i siti internet che pubblicizzano la consulenza per un procedimento di “riconoscimento rapido e senza esame” cfr., ad esempio, <http://www.commercialistaspanna.com/> dove si legge: «*Ottieni il titolo di dottore commercialista in Spagna senza i 3 anni di tirocinio in 3 semplici mosse:* 1) Formazione del fascicolo, raccolta della documentazione richiesta dal Ministero Spagnolo, traduzioni e autenticazioni richieste e consegna in sede ministeriale. 2) Commercialista In Spagna offre il suo know how nella scelta dell'università in Spagna, in accordo con il candidato, per sostenere le prove di omologazione. 3) Consulenza sulle pratiche necessarie per l'iscrizione presso un collegio spagnolo dei Commercialisti e riconoscimento del titolo in Italia. La Spagna è l'unico paese dell'UE in cui l'accesso alla professione di dottore commercialista, come quella di avvocato, non è condizionata al superamento di un esame di abilitazione, né allo svolgimento di un periodo di pratica. perciò, il giovane neolaureato in economia, scienze finanziarie e scienze politiche con indirizzo economico, grazie all'omologazione del titolo di laurea in Spagna, attraverso un procedimento burocratico-amministrativo monitorato da un Commercialista Spagna può iscriversi al Colegio de los Economistas pagando la relativa tassa. Una volta compiute le operazioni grazie alla preziosa consulenza di Commercialista Spagna, si può esercitare in Italia, in virtù del riconoscimento regolato oggi dalla direttiva 2005/36, attuata dal d. lgs. 206/2007». Seppur sulla base di direttive differenti da quella da ultimo citata, sostanzialmente si potrebbe procedere nello stesso modo indicato nel testo anche per il riconoscimento del titolo di avvocato, perché la qualifica di *abogado* si ottiene in Spagna con la laurea, senza necessità di procedere all'esame di Stato. Dal 2011 ciò non sarà più possibile: anche la Spagna, infatti, ha modificato la propria legislazione, prescrivendo il superamento di un esame di Stato per divenire avvocati (cfr. la legge n. 34 del 30 ottobre 2006 relativa all'accesso alla professione di avvocato e procuratore in Spagna - che entrerà in vigore appunto nel 2011 – che subordina l'iscrizione al collegio degli avvocati al conseguimento del titolo di avvocato e procuratore dei Tribunali).

¹⁶ Cfr. Italia Oggi del 4 settembre 2010, p. 19.

¹⁷ La rilevanza di qualifiche professionali aggiuntive per legittimare, ai fini della nozione di “diploma” ai sensi della direttiva 89/48 (sostituita dalla direttiva 2005/36), il titolo fondato sul riconoscimento di un corrispondente titolo acquisito nello

Facilitare la mobilità, dunque, ma nel rispetto delle regole, vietando, i comportamenti fraudolenti.

Stato membro ospitante è sottolineata nelle conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak del 2 giugno 2010, in causa C-118/09, *Koller*, relativa all'accesso alla professione di avvocato.