



## IL RECIPROCO RICONOSCIMENTO DEI DIPLOMI

La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi sono elementi fondanti del mercato unico, rendendo possibile la mobilità delle imprese e dei professionisti in tutta l'UE. Affinché queste libertà possano essere esercitate, i diplomi e le qualifiche rilasciati a livello nazionale devono essere ampiamente riconosciuti. In vista della loro armonizzazione e del loro reciproco riconoscimento, sono state adottate varie misure, mentre una nuova legislazione è in fase di elaborazione.

### BASE GIURIDICA

Articoli 26 e 53 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

### OBIETTIVI

Affinché le persone che esercitano attività indipendenti e i professionisti possano stabilirsi in un altro Stato membro od offrirvi i loro servizi su base temporanea, i diplomi, i certificati e altri titoli attestanti le qualifiche professionali quali rilasciati nei vari Stati membri devono essere reciprocamente riconosciuti, e le disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alle diverse professioni devono essere coordinate e armonizzate.

### RISULTATI

L'articolo 53, paragrafo 1, TFUE prevede la possibilità di ricorrere al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli richiesti in ogni Stato membro per l'accesso alle professioni regolamentate onde agevolare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. La stessa disposizione prevede altresì il coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste. Il paragrafo 2 del medesimo articolo subordina il reciproco riconoscimento, quando tale armonizzazione è difficile, al coordinamento delle condizioni di esercizio nei singoli Stati membri. Dalla metà degli anni '70, il processo di armonizzazione si è sviluppato attraverso l'adozione di una serie di direttive. Su tali basi, la legislazione in materia di reciproco riconoscimento si è quindi adattata alle varie situazioni: più o meno completa a seconda dei settori professionali, essa è stata recentemente adottata con un'impostazione più generale.



## A. L'approccio settoriale (per professione)

### 1. Reciproco riconoscimento dopo l'armonizzazione

È nel settore sanitario che l'armonizzazione è stata più rapida, per l'ovvio motivo che i requisiti professionali, in particolare le formazioni, non variavano molto da un paese all'altro (rispetto ad altre professioni). Non è stato quindi difficile raggiungere un'armonizzazione in un numero considerevole di professioni (ad esempio medici, infermieri, veterinari, ostetriche e agenti commerciali indipendenti). La [direttiva sulle qualifiche professionali](#) (2005/36/CE) mira a chiarire, semplificare e modernizzare le direttive vigenti nonché a raggruppare in un unico testo legislativo le professioni regolamentate di medico, dentista, infermiere, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto. La direttiva specifica, tra l'altro, come lo Stato membro ospitante debba riconoscere le qualifiche professionali ottenute in un altro Stato membro («di origine»). Il riconoscimento delle professioni comprende sia un regime generale di riconoscimento, sia regimi specifici per ciascuna delle suddette professioni. Esso si basa su numerosi fattori tra cui il livello di qualifica, la formazione e l'esperienza professionale (sia generale che specializzata). La direttiva si applica inoltre alle qualifiche professionali nel settore dei trasporti, degli intermediari di assicurazione e dei revisori dei conti legalmente riconosciuti. Tali professioni erano in precedenza regolamentate da altre direttive. Il 22 giugno 2011 la Commissione ha adottato il Libro verde «Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali» ([COM\(2011\)0367](#)), che propone una riforma dei regimi di riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di agevolare la mobilità dei lavoratori e di adeguare la formazione e gli attuali requisiti del mercato del lavoro. Il 19 dicembre 2011, la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione della direttiva sulle qualifiche professionali ([COM\(2011\)0883](#)), basata sull'esito dei vari processi di consultazione e in risposta alla risoluzione del Parlamento del 15 novembre 2011. Le proposte più importanti comprendevano: l'introduzione della tessera professionale europea; l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione; il riconoscimento automatico di sette professioni, segnatamente quella di architetto, dentista, medico, infermiere, ostetrica, farmacista e veterinario; e l'introduzione del sistema di informazione del mercato interno che consente una cooperazione rafforzata nel campo del riconoscimento dei diplomi. Gli obiettivi principali della revisione erano di agevolare e di promuovere la mobilità dei professionisti in tutta l'UE e di contribuire a far fronte alla carenza di personale in alcuni Stati membri. La direttiva successiva ([2013/55/UE](#)) è stata adottata il 20 novembre 2013.

Durante la pandemia di COVID-19, la Commissione ha fornito orientamenti, in una comunicazione, per agevolare il reciproco riconoscimento delle qualifiche degli operatori sanitari e ha sottolineato l'importanza della loro libera circolazione nella misura più ampia possibile al fine di garantire la sicurezza dei pazienti ([COM\(2020\)3072](#))<sup>[1]</sup>.

---

[1] Comunicazione della Commissione - Orientamenti sulla libera circolazione degli operatori sanitari e sull'armonizzazione minima della formazione in relazione alle misure di emergenza legate alla Covid-19: raccomandazioni relative alla direttiva 2005/36/CE. Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0508%2801%29>.



## 2. Reciproco riconoscimento senza armonizzazione

Per altre professioni, per le quali le differenze tra le norme nazionali non hanno consentito l'armonizzazione, il reciproco riconoscimento non è stato altrettanto rapido. La diversità dei sistemi giuridici ha impedito il pieno riconoscimento reciproco dei diplomi e delle qualifiche che avrebbe garantito la libertà di stabilimento immediato sulla base del titolo ottenuto nel paese di origine. La [direttiva 77/249/CEE](#) del Consiglio, del 22 marzo 1977, ha concesso agli avvocati la libertà di prestare servizi occasionali; mentre per la libertà di stabilimento è necessario il titolo del paese ospitante. Con la [direttiva 98/5/CE](#) del 16 febbraio 1998 è stato compiuto un passo importante per la libertà di stabilimento: ogni avvocato, con il suo titolo professionale originale, può stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi l'attività professionale, fermo restando che lo Stato ospitante può esigere che la rappresentanza e la difesa in giudizio preveda la presenza di un avvocato locale. Dopo 3 anni di attività sotto tale regime, l'avvocato acquisisce (se lo desidera) il diritto alla pienezza dell'esercizio previo il superamento di un test attitudinale fissato dal paese ospitante, ma senza dover sostenere un esame di idoneità. Altre direttive hanno applicato lo stesso principio ad altre professioni, come quella di trasportatore, agente e intermediario assicurativo, parrucchiere e architetto.

### B. L'impostazione generale

L'elaborazione di una legislazione volta al riconoscimento reciproco settoriale (accompagnata, talvolta, da un'armonizzazione più completa delle disposizioni legislative nazionali) è sempre stata un'operazione di lunga e difficile realizzazione. Per tale motivo è risultato necessario istituire un sistema generale di riconoscimento dell'equipollenza dei diplomi, valido per tutte le professioni regolamentate che non sono state oggetto di una legislazione specifica a livello dell'Unione. Questa nuova impostazione generale ha modificato la prospettiva. In precedenza, il «riconoscimento» era subordinato all'esistenza di disposizioni europee concernenti l'«armonizzazione» vigente nella professione o l'attività regolamentata in questione. Successivamente, il «reciproco riconoscimento» è divenuto, in virtù delle disposizioni vigenti, pressoché automatico per tutte le professioni regolamentate interessate, senza necessità di fare riferimento a una qualsiasi legislazione derivata settoriale. Da allora, i metodi dell'«armonizzazione» e del «reciproco riconoscimento» sono stati seguiti parallelamente, talvolta nell'ambito di un sistema complementare che ha fatto contemporaneamente riferimento a un regolamento e a una direttiva ([risoluzioni del Consiglio del 3 dicembre 1992](#) e del [15 luglio 1996](#) sulla trasparenza delle qualifiche e gli attestati di formazione professionale). Lo Stato membro ospitante non può negare al richiedente l'accesso all'attività considerata qualora egli disponga della qualifica che gli apre tale accesso nel paese di origine. Tuttavia, se la formazione ricevuta è di una durata inferiore a quella impartita nel paese ospitante, questo può richiedere in aggiunta un'esperienza professionale di una certa durata. Se la formazione è stata molto diversa, può esigere un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, a scelta del richiedente, salvo nel caso in cui l'attività richieda la conoscenza del diritto nazionale.



## RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il 15 novembre 2011, il Parlamento ha approvato una [risoluzione](#) sull'attuazione della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali ([2005/36/CE](#)) in cui chiede di modernizzare e di migliorare tale direttiva e incoraggia l'uso delle tecnologie più efficaci e appropriate, appoggiando iniziative come l'introduzione di una tessera professionale europea, che dovrebbe essere un documento ufficiale riconosciuto da tutte le autorità competenti, al fine di facilitare il processo di riconoscimento.

In risposta alla risoluzione del Parlamento, il 19 dicembre 2011, la Commissione ha presentato una proposta di revisione della direttiva sulle qualifiche professionali. In seguito a fruttuosi negoziati di trilogia, il Parlamento ha ottenuto le modifiche che aveva chiesto, tra cui l'introduzione di una tessera professionale volontaria, la creazione di un meccanismo di allerta, il chiarimento delle regole relative all'accesso parziale a una professione regolamentata, regole in materia di competenze linguistiche e la creazione di un meccanismo di valutazione reciproca delle professioni regolamentate al fine di garantire una maggiore trasparenza. Ciò ha condotto all'adozione, il 20 novembre 2013, della [direttiva 2013/55/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Successivamente, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la [direttiva \(UE\) 2018/958](#) relativa a un test della proporzionalità, del 28 giugno 2018, che introduce un test di proporzionalità armonizzato che deve essere utilizzato da tutti gli Stati membri prima di adottare disposizioni nazionali in materia di professioni. Il 25 ottobre 2018 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sulla promozione del riconoscimento reciproco automatico dei diplomi](#).

Louise Blandin / Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff  
08/2020

