



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 03.02.2000
COM(2000) 17 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 92/51/CEE
CONFORMEMENTE ALL'ARTICOLO 18 DELLA DIRETTIVA 92/51/CEE**

INDICE

I. INTRODUZIONE.....	5
II. SINTESI.....	5
III. CRONOLOGIA.....	8
IV. QUADRO GENERALE.....	9
A. Stato del recepimento.....	9
B. Applicazione.....	9
1. Introduzione.....	9
2. Periodo 1995-96.....	10
3. Conclusione.....	11
4. Periodo 1997-98.....	11
5. Conclusione.....	15
C. Statistiche.....	15
V. COMMENTI PER ARTICOLO.....	16
VI. COMMENTI PER PROFESSIONE.....	36
A. Il servizio pubblico.....	36
B. Insegnanti.....	39
C. Professioni sociali.....	40
D. Professioni del settore sanitario.....	41
1. Considerazioni generali.....	41
2. Limiti del riconoscimento dei diplomi.....	41
a) Attività riservate a certe professioni:.....	41
b) Professioni che possono sembrare simili in due Stati membri, ma il cui campo di attività è diverso:.....	42
c) Professioni di livello diverso:.....	42
d) Limiti che dipendono dall'esistenza di altre direttive (caso degli infermieri specializzati):.....	43
3. Problemi riscontrati:.....	43
a) Il non recepimento.....	43
b) Cattiva applicazione.....	44
4. Conclusioni.....	45
a) L'interdipendenza tra gli Stati membri.....	45

b) La specificità delle professioni sanitarie	46
E. Professioni dei trasporti.....	46
F. Professioni del settore Turismo.....	47
1. Accompagnatori	47
2) Guide turistiche	48
a) Introduzione	48
b) Giurisprudenza «guide turistiche»	49
c) Stabilimento - Servizi.....	49
3) Delimitazione dei campi di attività delle due professioni: accompagnatori e guide turistiche	50
4) Conclusioni.....	51
G. Professioni dello sport	50
1. La libera circolazione dei dipendenti e libertà di stabilimento	54
2. La prestazione di servizi	54
VII. IL GRUPPO DEI COORDINATORI	54
A. Riunioni e relazioni	54
B. Codice di condotta approvato dal Gruppo dei Coordinatori per il Sistema Generale di riconoscimento dei diplomi.....	56
C. Collaborazione amministrativa tra Stati membri:	58
VIII. ESIGENZE LINGUISTICHE	59
IX. PRESTAZIONE DI SERVIZI.....	60
X. CONCLUSIONI	65
ALLEGATO I.....	67
I. OSSERVAZIONI DEGLI STATI MEMBRI.....	67
A. Belgio.....	67
B. Danimarca.....	67
a) Una regolamentazione giudicata complicata.....	67
2) L'orientamento del Sistema Generale	68
3) Osservazioni specifiche.....	69
a) Francia: professione di educatore sportivo	69
b) Austria: istruttori di sci e guide alpine	70
c) Professioni dello sport.....	70

C) Paesi Bassi	71
D) Austria	71
E) Portogallo.....	71
F) Regno Unito.....	72
G) Finlandia	72
H) Liechtenstein	73
I) Germania.....	73
ALLEGATO II	74

I. INTRODUZIONE

1. La direttiva 92/51¹ del Consiglio è stata adottata al fine di ampliare il Sistema Generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore della durata minima di tre anni, istituito dalla direttiva 89/48, alle formazioni di altri livelli.
2. I principi di base sono gli stessi²: si presume che il professionista pienamente qualificato per esercitare una professione in uno Stato membro abbia le qualifiche necessarie per esercitare la stessa professione in un altro Stato membro. Come nella direttiva 89/48, l'assenza di coordinamento della formazione³ comporta la possibilità di richiedere delle misure di compensazione in caso di differenze sostanziali tra le formazioni, con garanzie di procedura. Tuttavia, la maggiore diversità delle formazioni coperte ha comportato una maggior complessità della direttiva: perciò vi sono tre livelli principali di qualifiche, con delle passerelle, e devono essere prese in considerazione formazioni atipiche rispetto al sistema iniziale.
3. Un rapporto sullo stato di applicazione della direttiva cinque anni dopo la scadenza del suo recepimento⁴ è previsto dall'articolo 18.
4. La presente relazione rammenta innanzitutto l'elaborazione della direttiva, poi ne presenta il recepimento come pure le statistiche relative alla sua applicazione. Sono quindi commentati i diversi articoli della direttiva, poi l'esperienza relativa alla sua applicazione ai principali gruppi di professioni interessate. Sono riassunti i lavori del gruppo dei coordinatori incaricati dell'applicazione della direttiva. Vengono quindi sviluppate due questioni importanti, quella delle esigenze linguistiche e quella delle prestazioni di servizi. Le conclusioni tentano di indicare anche qualche orientamento per il futuro.

II. SINTESI

5. L'adozione della direttiva 92/51/CEE ha avviato l'apertura di un'importante nuova fase dell'operazione del Sistema Generale. La direttiva ha esteso l'applicazione del Sistema generale ad un'ampia nuova area che copre innumerevoli professioni molto diverse. La gamma delle professioni coperte, le variazioni della relativa istruzione e della formazione sottostante a queste professioni negli Stati membri e il sistema di "passerelle" tra questa direttiva e la direttiva sul Primo sistema generale, rappresentavano tutti importanti sfide all'applicazione del riconoscimento reciproco da parte degli Stati membri nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali.
6. Sono seguiti notevoli ritardi in molti Stati membri nell'attuazione della direttiva. Alcuni di questi ritardi sono stati così intensi e prolungati da aver svuotato la direttiva di qualunque effetto reale nella vasta gamma delle professioni coperte per

¹ L209 del 24 luglio 1992, pag. 25

² Il Sistema Generale complementare è «fondato sugli stessi principi» e comporta «mutatis mutandis, le stesse regole del Sistema Generale iniziale» (considerando 5 della direttiva).

³ «relativamente alle professioni per il cui esercizio la Comunità non ha stabilito il livello minimo di qualifica necessario, gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire detto livello allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio» (considerando 2).

⁴ 18 giugno 1994

un intero Stato membro per diversi anni. Altri sono stati più sporadici e specifici, spesso in seguito ad un processo di attuazione più professionale per professione, ma che, quando adottato collettivamente, ha prodotto significativi e diffusi ritardi nell'applicazione. Tuttavia, questi problemi sono ora per la maggior parte risolti e la prospettiva di un'applicazione più completa ed efficace della direttiva appare più positiva.

7. Cominciano ad essere disponibili le statistiche che mostrano il grado di movimento che ha luogo e per quali professioni è più concentrato, come nel settore dei trasporti marittimi e delle professioni sanitarie. Più ampiamente, le professioni di insegnamento e ingegneria stanno migrando più sotto il Sistema Generale nel suo complesso. Un importante passo avanti sarà fatto quando la direttiva sul Terzo sistema generale - direttiva 99/42/CEE⁵ - sarà stata attuata.
8. L'esperienza dell'attuazione della direttiva ha consentito di chiarire alcuni punti importanti. Per esempio, rimane il vuoto legislativo colmato dalle regole del trattato secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia per quei casi che non sono coperti da una direttiva settoriale né dal Sistema generale, come la ricerca di riconoscimento per infermieri specializzati in uno Stato membro che offra soltanto la qualifica di infermiere generico. Permangono alcune difficoltà sul riconoscimento in base alle disposizioni "passerella" della direttiva che richiedono che uno Stato membro che applichi le qualifiche di livello della direttiva 89/48 riconosca le qualifiche di livello 92/51 di altri Stati membri. Si attendono a breve anche ulteriori chiarimenti dalla Corte di Giustizia sui requisiti linguistici ed è stato svolto altro lavoro dalla Commissione sui certificati medici.
9. Vi sono ancora alcune controversie sull'applicazione dell'articolo 14 che consente esenzioni dal principio che il migrante abbia la scelta sul tipo di misura compensativa da applicare nei casi in cui esistono sostanziali differenze tra la sua qualifica e quella richiesta nello Stato membro in cui si trasferisce. Per ora vi sono state poche richieste di questo genere, e nella maggior parte dei casi, finora sono state concesse solo esenzioni temporanee. Il caso più controverso concerne il riconoscimento degli istruttori di sci e ulteriore attenzione sarà dedicata a quest'area nei prossimi mesi. Negli ultimi mesi, esenzioni permanenti sono state concesse su richiesta della Francia in relazione alle guide alpine e agli istruttori di speleologia. Esenzioni temporanee, che scadranno il 31 luglio 2000, sono state concesse all'Austria e alla Francia per diverse professioni di istruttori di sci nonché di immersione subacquea e di paracadutismo. La questione del riconoscimento dell'istruttore di sci è stata ulteriormente esaminata in una serie di riunioni *ad hoc* intesi ad agevolare lo scambio di informazioni, il chiarimento dei punti di vista e lo sviluppo di accordi di vasta portata sulle condizioni per la libera circolazione. Alla luce dell'esperienza finora acquisita, potranno rendersi necessari tempi più lunghi per garantire un esame completo, e la relativa consultazione, delle future richieste di esenzione.
10. Inoltre, la procedura di aggiornamento della direttiva è stata criticata come troppo dispendiosa in termini di tempo e intensiva dal punto di vista del lavoro, e,

⁵ La direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 99/42/CEE che istituisce un meccanismo per il riconoscimento delle qualifiche in relazione alle attività coperte dalle Direttive sulla liberalizzazione e sulle misure transitorie e che integra il Sistema Generale per il riconoscimento delle qualifiche, Gazzetta Ufficiale L 201, 31 luglio 1999.

nonostante l'evidente difficoltà della questione, dovranno essere esaminate delle soluzioni al fine di semplificare il processo.

11. L'applicazione della direttiva 92/51 ha avuto qualche effetto anche sul settore del turismo, con molte discussioni e alcuni procedimenti legali relativi ai requisiti locali per la qualificazione e la registrazione sia delle guide che dei capigruppo. In conseguenza degli sviluppi di questo e dei settori collegati, come pure della nuova proposta di direttiva sul commercio elettronico, sono state fatte ulteriori riflessioni sulla necessità di maggior chiarezza giuridica, certezza e regole proporzionate alle esigenze del mercato moderno relative alla fornitura transfrontaliera di servizi a fronte dell'istituzione locale.
12. L'applicazione delle direttive del Sistema generale ha portato anche all'esame di alcune problematiche discrete come il ruolo della legge comunitaria in relazione alle assunzioni per il servizio pubblico, incluso per l'esercizio di professioni specifiche nel servizio pubblico, le assunzioni generiche in base a un certo livello di qualifica e all'uso dei concorsi.
13. Il lavoro del Gruppo dei coordinatori è stato esteso per includere la direttiva 92/51 e il prezioso lavoro di questo Gruppo è proseguito e la sua importanza è accresciuta, in particolare con l'adozione del Codice di condotta approvato dal Gruppo dei Coordinatori per il Sistema Generale del riconoscimento dei diplomi sulla pratica amministrativa nell'attuazione del Sistema generale. In base al vasto ambito del più ampio lavoro recentemente svolto dalla Commissione sull'argomento del riconoscimento reciproco in generale, attualmente, il Gruppo sta considerando il possibile miglioramento del ruolo dei Coordinatori nello scambio di informazioni e opinioni per assistere nell'assunzione delle decisioni di riconoscimento reciproco.

III. CRONOLOGIA

14. La prima direttiva sul sistema generale (89/48) copriva soltanto le formazioni della durata minima di tre anni in un'università o in un istituto di insegnamento superiore. E' quindi parso necessario completare il sistema generale con una direttiva che si estendesse alle formazioni di durata inferiore o di livelli diversi.
15. La proposta iniziale della Commissione, presentata l'8-8-89, copriva così due livelli di formazione:
 - secondario o esperienza professionale (certificato), e
 - formazione postsecondaria breve (diploma).
16. Questa proposta prevedeva il riconoscimento all'interno di ogni livello come pure tra i livelli 2 e 3 (cioè diploma dir. 89/48 di almeno tre anni e diploma relativo ad una formazione postsecondaria breve), e tra i livelli 1 e 2 (cioè il certificato e il diploma «postsecondario breve»).
17. Anche il riconoscimento dell'esperienza era previsto all'interno del livello 1 (certificato).
18. La proposta modificata, presentata l'8-8-90, ha ripreso in sostanza gli emendamenti votati dal Parlamento europeo il 17-5-90. Le principali modifiche sono state le

seguenti: il diploma è stato esteso a formazioni il cui livello reale è comparabile a quelli delle formazioni superiori brevi corrispondenti, anche se non sono considerate superiori nello Stato membro di origine. Per il certificato, si è precisato che le formazioni potevano svolgersi alternativamente in una scuola professionale e in un'impresa. Inoltre, per i diplomi, è stato posto un tetto alla passerella tra il livello 2 e il livello 3, quando la durata della formazione superi i 4 anni nello Stato membro ospitante, al fine di evitare distorsioni nell'applicazione del sistema. E' stata inserita anche la scelta tra test e tirocinio all'interno del livello del certificato.

19. Due nuovi concetti si sono presentati al Consiglio: l'attestazione di competenza, che copre formazioni molto brevi per le quali i meccanismi di riconoscimento e di compensazione previsti per i diplomi e i certificati sarebbero troppo gravosi, e la formazione regolamentata che, attraverso la dispensa dei due anni di esperienza professionale che sarebbero esigibili quando la professione non è regolamentata, istituisce un miglior equilibrio tra gli Stati membri che regolamentano le professioni e quelli che si limitano il più delle volte a regolamentare le formazioni⁶.
20. Poiché la posizione comune del Consiglio rifletteva il parere del Parlamento, quest'ultimo decise⁷ di non presentare emendamenti in seconda lettura. La direttiva fu quindi approvata il 18-6-92.

IV. QUADRO GENERALE

A. Stato del recepimento

21. La direttiva, che avrebbe dovuto essere recepita entro il 18 giugno 1994, è attualmente trasposta in tutti gli Stati membri⁸. Per alcuni, in ritardo rispetto al termine di due anni stabilito dall'art. 16, il che riduce l'esperienza acquisita con l'applicazione. Tale ritardo è stato di circa un anno per la Spagna, di due anni per l'Irlanda, di due anni e mezzo per il Portogallo e il Regno Unito, di tre anni per il Belgio e di quattro anni per la Grecia. Procedure di infrazione furono quindi adottate e perseguite dalla Commissione.

B. Applicazione

1. Introduzione

22. Conformemente all'articolo 18 della Direttiva 92/51/CEE, gli Stati Membri sono obbligati ad inviare alla Commissione le statistiche sul numero di diplomi UE riconosciuti in un periodo di due anni con una relazione scritta che sottolinei le questioni i problemi principali che emergono con l'attuazione della Direttiva. L'analisi qui di seguito riguarda il funzionamento della Direttiva 92/51/CEE per il periodo 1995-98 incluso, e non è stata effettuata per il periodo precedente a questa data in considerazione della scarsità delle informazioni disponibili in quel momento. Tale analisi include i dati dai paesi dello Spazio economico europeo (SEE)⁹

⁶ Secondo le spiegazioni fornite dalla Commissione nella sua comunicazione del 5-3-92 al Parlamento sulla posizione comune del Consiglio.

⁷ Documento PE 200.275

⁸ Senza pregiudizio alcuno al recepimento professione per professione.

⁹ L'Islanda non ha riconosciuto alcun diploma in base alla Direttiva 92/51/CEE.

considerati gli emendamenti all'accordo SEE che hanno incorporato le direttive in questo campo.

2. *Periodo 1995-96*

23. La maggior parte delle informazioni presentate in questa sezione della relazione è stata comunicata dagli Stati membri dell'Europa settentrionale (Danimarca, Germania, Austria, Paesi Bassi, Svezia, Finlandia, Regno Unito) ma anche dall'Italia. Tra i paesi parte dell'accordo SEE, solo il Liechtenstein ha trasmesso delle statistiche.

24. Gli Stati membri dell'Europa meridionale non hanno fornito alcuna informazione alla Commissione, per diverse ragioni (recepimento recente o continuo (Portogallo, Spagna, Grecia), numero di migrazioni poco elevato (Francia), informazioni non disponibili (Irlanda, Lussemburgo), assenza di richieste (Belgio)). Qui di seguito viene presentata una visione di insieme dei dati disponibili, che conferma la natura della libera circolazione che si produce essenzialmente tra i paesi del nord e l'Italia.

25.

Principali professioni interessate dalla libera circolazione conformemente alla direttiva
Fisioterapisti (migrazioni verso la Germania);
Professioni marittime (migrazioni verso la Danimarca, la Svezia, il Regno Unito e la Germania);
Infermieri specializzati (migrazioni verso l'Austria e la Germania);
Professioni della prima infanzia (migrazioni verso l'Austria);
Massaggiatori (migrazioni verso l'Italia);
Tecnici radiologici (migrazioni verso l'Italia);

26.

Principali Stati che hanno riconosciuto dei diplomi	Stato di rilascio del diploma
Germania 767	Paesi Bassi, Regno Unito
Austria 164	Germania
Regno Unito 106	Paesi Bassi
Danimarca 76	Svezia
Italia 25	Germania
Svezia 21	Danimarca, Norvegia, Finlandia e Islanda
Liechtenstein 8	Germania
Paesi Bassi 7	Belgio
Finlandia 4	I dati disponibili non sono sufficienti per poter trarre delle conclusioni.

27. La Germania è di gran lunga il paese che ha importato il maggior numero di diplomi, (767) rilasciati essenzialmente dai Paesi Bassi (288 fisioterapisti e 102 marittimi) e dal Regno Unito (52/64 marittimi). I Paesi Bassi hanno, quanto a loro, hanno ricevuto pochissime richieste di riconoscimento di titoli di formazione (7). In Austria, sono stati riconosciuti 164 diplomi stranieri, cioè nettamente meno rispetto alla Germania; la maggior parte di questi titoli, rilasciati in Germania, danno accesso alle professioni di puericultrice (trice) (*Kindergärtner/in*) e di infermiere specializzato (*Pflegenhelfer*). Il Regno Unito, che si classifica terzo, ha riconosciuto soprattutto diplomi olandesi nel settore della navigazione marittima. La Danimarca, dove il numero di diplomati esteri che sperano di ottenere il riconoscimento dei loro diplomi ha superato quello dei diplomati nazionali desiderosi di lavorare in un altro Stato membro, ha riconosciuto essenzialmente diplomi svedesi, che danno parimenti accesso alle professioni marittime: marinaio (*matros*), meccanico (*motormand*) e marinaio polivalente (*skibassistent*), mentre la Svezia ha riconosciuto diplomi (21) rilasciati in questo stesso settore dai paesi nordici (essenzialmente la Danimarca, seguita dalla Norvegia, la Finlandia e l'Islanda).

28. I Paesi Bassi e la Finlandia hanno ricevuto molte meno richieste di riconoscimento di diplomi rispetto ai vicini, in parte perché regolamentano meno professioni.

29.

Principali Stati che esportano i loro diplomi	Verso:
Paesi Bassi 574	Regno Unito, Germania
Germania 171	Austria
Svezia 78	Danimarca
Regno Unito 64	Germania
Austria 55	Germania
Danimarca 29	Germania
Finlandia 29	Germania
Italia 20	Germania
Liechtenstein 1	Germania

30. Sono i Paesi Bassi ad aver esportato più diplomi (574) in base alla seconda direttiva. Questi diplomi sono stati riconosciuti principalmente dal Regno Unito e dalla Germania. La Germania è il paese che ha importato il maggior numero di diplomi e si classifica seconda per quanto riguarda il numero di diplomi esportati (171), il più delle volte in Austria. La maggior parte dei diplomi svedesi esportati, lo sono verso la Danimarca e attengono alla navigazione marittima. I diplomi britannici esportati (64), lo sono principalmente verso la Germania e riguardano questo stesso settore. I diplomi austriaci esportati (55) sono in larga maggioranza diplomi di fisioterapista i cui detentori migrano verso la Germania; i detentori di diplomi danesi esportati (29) sono essenzialmente andati verso la Germania.

31. Queste cifre assolute devono tuttavia essere sfumate rispetto alla demografia nazionale delle professioni.

3. *Conclusioni*

32. Il settore della navigazione marittima registra flussi migratori a doppio senso, cioè dai Paesi Bassi, dalla Svezia e dal Regno Unito in direzione della Danimarca, della Svezia, del Regno Unito e della Germania.

33. I professionisti della prima infanzia e gli infermieri specializzati hanno tendenza a spostarsi in una sola direzione dalla Germania verso l'Austria. Lo stesso vale per i fisioterapisti che abbandonano principalmente i Paesi Bassi per insediarsi in Germania. I massaggiatori e i tecnici radiologici hanno migrato in numero più ristretto verso l'Italia.

4. *Periodo 1997-98*

34. Risulta evidente che per il suddetto periodo, i principali settori in cui si è verificata la libera circolazione in base alla direttiva sono professioni sanitarie e dei trasporti marittimi (navigazione marittima). La Norvegia (paese SEE) ha accolto di gran lunga il maggior numero di migranti UE, essenzialmente dall'Europa settentrionale (Svezia e Regno Unito) e la maggior parte delle qualifiche riconosciute erano quelle di Ufficiale Tecnico Navale o di Ufficiale di Ponte. In particolare, la libera circolazione è molto alta anche tra gli infermieri in Austria, Spagna, Germania, Francia, Lussemburgo e Regno Unito.

35. Sono stati ricevuti dati completi da tutti gli Stati membri UE, inclusi quelli SEE, tranne la Grecia.

36.

Principali professioni per cui avviene la libera circolazione in base alla Direttiva
Professionisti della navigazione marittima (migrazioni verso la Norvegia, la Germania, la Danimarca, la Svezia e il Regno Unito)
Fisioterapisti (migrazioni verso la Germania)
Infermieri specializzati (migrazioni verso l'Austria, la Spagna, la Germania, la Francia, il Lussemburgo e il Regno Unito)
Ottici (migrazioni verso la Francia)
Tecnici ingegneri (migrazioni verso il Regno Unito)
Igienisti dentali (migrazioni verso il Regno Unito) e Odontotecnici (migrazioni verso il Portogallo)
Massaggiatori (migrazioni verso l'Italia)
Ingegneri per la manutenzione degli aeromobili (migrazioni verso l'Irlanda)
Operatori per l'assistenza all'infanzia (migrazioni verso l'Austria e l'Italia)

37.

Stati membri che riconoscono i diplomi	Stati membri di origine
Norvegia 1535	Svezia, Regno Unito, Grecia
Germania 822	Paesi Bassi, Regno Unito e Belgio
Lussemburgo 283	Francia, Germania e Austria
Spagna 229	Germania, Regno Unito e Francia
Regno Unito 173	Irlanda, Paesi Bassi e Finlandia
Austria 91	Germania
Danimarca 61	Germania e Svezia
Italia 44	Germania
Francia 37	Belgio
Irlanda 36	Regno Unito
Svezia 31	Finlandia
Paesi Bassi 26	Germania e Belgio
Portogallo 20	Francia e Spagna
Finlandia 20	Svezia
Liechtenstein 10	Austria
Belgio 7	Paesi Bassi

38.

Stati membri che esportano i diplomi	Verso:
Svezia 701	Norvegia (620), Danimarca (30), Finlandia (15) e Regno Unito (13)
Regno Unito 580	Norvegia (460), Germania (54) e Spagna (32) ed Irlanda (21)
Paesi Bassi 574	Germania (504), Regno Unito (36) e Spagna (12)
Germania 307	Spagna (75), Austria (68), Lussemburgo (37), Italia (32), Norvegia (34) e Danimarca (27)
Francia 277	Lussemburgo (206), Spagna (38), Germania (10)

Danimarca 142	Norvegia (86), Germania (27) e Spagna (18)
Spagna 136	Norvegia (98), Germania (14), Regno Unito (11)
Austria 131	Norvegia (51), Germania (42) e Lussemburgo (24)
Belgio 124	Germania (53), Francia (35), Lussemburgo (11) e Spagna (10)
Grecia 111	Norvegia (93) Germania (7)
Finlandia 101	Norvegia (35), Svezia (22), Regno Unito (22)
Irlanda 89	Regno Unito (77) Norvegia (18)
Islanda 52	Germania (35) Norvegia (16)
Italia 47	Spagna (22) Germania (13)
Portogallo 28	Germania (12) Norvegia (8)
Lussemburgo 14	Germania (13)
Norvegia 7	Germania
Liechtenstein 4	Germania

39. Escludendo la Grecia, per il suddetto periodo vi sono stati circa 3.425 casi di riconoscimento. In totale, per il periodo 1995-98 incluso, vi sono stati 4.603 casi di riconoscimento in base alla “seconda” direttiva Sistema Generale soltanto. Il periodo 1997-98 mostra un netto incremento (quasi il triplo) del numero di casi di riconoscimento. Molte delle qualifiche riconosciute erano Diplomi che ricadevano nella definizione dell'Allegato C, Certificati o Attestati di Competenza
40. Il numero relativamente alto di diplomi riconosciuti dai paesi nordici si spiega con l'interesse comune che hanno tutti per la navigazione. La professione di Fisioterapista è, molto probabilmente, la professione che migra di più in base al Sistema Generale nel complesso; ciò spiega l'alto numero di richieste di riconoscimento concesse dalla Germania in base alla Direttiva 92/51/CEE, che è l'unico Stato Membro che la regola in base a quest'ultima Direttiva. L'alto numero di infermieri specializzati che migrano tra l'Austria, la Spagna, la Germania, la Francia, il Lussemburgo e il Regno Unito e degli operatori per l'assistenza all'infanzia che migrano verso l'Austria e l'Italia si spiega con il fatto che in questi paesi esistono molti infermieri specializzati e operatori per l'assistenza all'infanzia. Le statistiche dalla Francia mostrano il nuovo elemento della migrazione degli ottici. La Commissione sta esaminando nel dettaglio la regolamentazione delle professioni nel settore dell'informatica, che dovrebbe portare a spiegare perché il Regno Unito ha

riconosciuto così tanti Tecnici Ingegneri. Anche la quantità di Igienisti dentali che migrano verso il Regno Unito sarà oggetto di ulteriori esami.

5. *Conclusioni*

41. Una visione d'insieme delle diverse ragioni, indipendenti o combinate, delle migrazioni potrebbe essere: l'esistenza di professionisti nella stessa categoria in uno o più Stati membri e un livello corrispondente equivalente di qualifiche in base alla Direttiva - Diploma, Certificato, Attestato di Competenza, ecc. (per esempio, infermieri specializzati che migrano tra l'Austria, la Spagna, la Germania, la Francia, il Lussemburgo e il Regno Unito); la grande quantità di professionisti della navigazione marittima che migrano da questi paesi essenzialmente verso la Norvegia; e sia la prossimità geografica sia la somiglianza culturale (per esempio, i fisioterapisti olandesi, i conduttori di nave e i terapisti della parola autorizzati che migrano verso la Germania; gli ingegneri britannici per la manutenzione degli aeromobili che migrano verso l'Irlanda; i Belgi che preparano ottici che migrano verso la Francia; e gli Odontotecnici francesi e spagnoli che migrano verso il Portogallo).

C **Statistiche**

42. Questa sezione include alcune informazioni statistiche aggiuntive relative alle decisioni di riconoscimento concesse in base al Sistema Generale nel complesso.
43. Tutto compreso, dal 1993-98, il numero totale di richieste di riconoscimento concesse in base ad entrambe le Direttive Sistema Generale è stato di 23.224. Un'analisi del periodo 1993-96 ha mostrato che, sulle 12.595¹⁰ richieste concesse, le misure di compensazione sono state applicate in 1.954 casi, o il 15,5%. Di questo 15,5%, il 63% era costituito da periodi di adattamento e il 37% da test attitudinali. Se scomponiamo il 15,5%, le relative percentuali sono come segue: i test attitudinali sono stati usati nel 5,6% di tutti i casi di riconoscimento concessi in base al Sistema generale e i periodi di adattamento nel 9,8% di tali casi. D'altro canto, sono state adottate circa 1.781 decisioni negative, che significa un tasso di insuccesso del 12%, almeno al primo tentativo. Circa il 7,13% di questi riconoscimenti rifiutati è stato sottoposto a misure di compensazione di cui circa il 95% costituito da test attitudinali. In altre parole, il 6,7% delle decisioni negative ha avuto luogo dopo che il migrante si era sottoposto a un test attitudinale e lo 0,3% dopo un periodo di adattamento. Il 14,47% di tutte le decisioni di riconoscimento, positive e negative, è stato il risultato dell'applicazione delle misure di compensazione.
44. Non è necessariamente possibile o opportuno cercare di trarre conclusioni specifiche dalle informazioni statistiche finora disponibili sull'applicazione dell'*Acquis Communautaire* nel campo del Sistema generale sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Le informazioni e l'analisi fornite nella presente relazione potranno essere ritenute utili ai fini di un'ulteriore riflessione e discussione sull'attività dell'*Acquis*. Tuttavia, si potrebbe concludere, in termini molto generici, che le statistiche finora disponibili tendono a confermare cosa ci si potrebbe aspettare dalla natura dei diversi tipi di legislazione comunitaria applicati in quest'area.

¹⁰ E' la cifra disponibile più completa.

45. Neanche i volumi migratori possono essere fondamentali per una valutazione delle direttive sul Sistema generale; in parte, perché sono state applicate per un periodo più breve e perciò la comprensione della loro disponibilità e applicazione potrebbe essere ancora in crescita. I singoli, in qualunque percorso della vita professionale, possono ragionevolmente aspettarsi supporto dalla legge comunitaria per l'agevolazione della migrazione all'interno dell'Unione europea. Tuttavia, gli alti livelli della migrazione esistente possono già essere considerati per mostrare il reale successo delle direttive sul Sistema generale.

V. COMMENTI PER ARTICOLO

46. La direttiva 92/51/CEE riguarda i precedenti articoli 49 (ora 40, in base alla nuova numerazione), 57 (attualmente 47) paragrafo 1 e 66 (attualmente 55) del Trattato, in seguito agli emendamenti di Amsterdam. E' quindi intesa a rivolgersi ai lavoratori dipendenti, allo stabilimento e alla fornitura di servizi.
47. I considerandi spiegano le principali disposizioni della direttiva. I principali considerandi sono indicati nella presente relazione a proposito delle disposizioni a cui si riferiscono.
48. Le nozioni fondamentali utilizzate nella direttiva sono definite all'articolo 1°. Il campo di applicazione è precisato all'art. 2, in particolare rispetto alle altre direttive. In seguito vengono i principali meccanismi di riconoscimento in base al livello di formazione richiesto dallo Stato membro ospitante: Diploma (art. 3 a 5) o Certificato (art. 6 e 7), precisando le misure di compensazione che può richiedere in caso di differenze sostanziali tra le formazioni (art. 4, 5 e 7). Per le altre formazioni, sono previsti meccanismi semplificati agli art. 8 e 9. Disposizioni orizzontali prevedono il riconoscimento delle attestazioni di rispettabilità e altri (art. 10), il possesso del titolo di formazione e del titolo professionale (art. 11) e garanzie di procedura per le richieste di riconoscimento (art. 12). Il gruppo dei coordinatori creato dalla prima direttiva sul Sistema Generale riceve competenza per la presente direttiva (art. 13). Una procedura di deroga alla scelta tra tirocinio e test attitudinale è prevista dall'art. 14 e una procedura di modifica degli allegati C e D dall'art. 15. Gli altri articoli attengono alle relazioni che dovranno essere fornite dagli Stati membri (art. 16) e dalla Commissione (art. 18) come pure al recepimento della direttiva (art. 17).

A. ARTICOLO 1

49. L'articolo 1 definisce un certo numero di nozioni che sono fondamentali per una buona comprensione della direttiva.

ARTICOLO 1° PUNTO A

50. La presente disposizione definisce il “**Diploma**” come risultante essenzialmente da un ciclo di studi postsecondari della durata di almeno un anno (ma inferiore ai tre anni richiesti per il diploma definito dalla dir. 89/48). Questo ciclo è di livello superiore nella misura in cui richiede, per accedervi, il ciclo necessario per accedere all'insegnamento universitario o superiore. La stessa disposizione estende anche la definizione del “diploma” ai cicli di formazione di cui all'allegato C (cfr. il commento all'art. 15).

51. Come nella direttiva 89/48, il Diploma deve essere rilasciato da un'autorità e deve risultarne che il suo titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata dallo Stato membro o per esercitarla.
52. Come la disposizione corrispondente della direttiva 89/48, copre i diplomi ottenuti nei paesi terzi, subordinatamente ad alcune condizioni. Aggiunge tuttavia ai diplomi ottenuti all'interno della Comunità quelli rilasciati al di fuori di questa, in istituti di insegnamento che erogano una formazione conforme alle disposizioni legislative, normative o amministrative di uno Stato membro.
53. Come la direttiva 89/48, assimila ai diplomi le formazioni ottenute per vie alternative, a condizione che siano riconosciute dallo Stato membro di ottenimento come di livello equivalente e vi conferiscano gli stessi diritti di accesso a una professione regolamentata o di esercizio della stessa. Queste vie alternative possono essere vie di formazione parallele alla via di formazione principale o vecchie formazioni.

ARTICOLO 1° PUNTO B

54. Il “**Certificato**” copre le formazioni postsecondarie di natura professionale o formazioni di livello secondario di natura tecnica o professionale.
55. Queste formazioni postsecondarie, che possono avere la forma di un ciclo di studi o di formazione, di un tirocinio o di un periodo di pratica professionale, sono necessarie se il ciclo secondario è di natura generica. Se il ciclo secondario è di natura tecnica o professionale, la formazione postsecondaria è facoltativa per rispondere alla definizione di certificato. Il ciclo di studi o di formazione professionale può essere dispensato in un istituto di insegnamento o in un'impresa, o alternativamente in un istituto di insegnamento e in un'impresa.
56. Come il Diploma, il Certificato deve essere stato rilasciato da un'autorità e deve risultarne che il suo titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere a una professione regolamentata nello Stato membro e per esercitarla.
57. Se uno Stato membro riconosce la formazione acquisita in un paese esterno allo Spazio economico europeo, non erogata all'interno di un istituto che insegna conformemente alle disposizioni di uno Stato membro, l'esperienza richiesta nello Stato membro che ha riconosciuto il titolo di formazione è di due anni (e non tre come per il diploma) prima che ci si possa appellare al Sistema Generale per ottenere i diritti di riconoscimento in altri Stati membri.
58. Vi è anche assimilazione delle formazioni ottenute secondo vie alternative, alle stesse condizioni che per i diplomi.

ARTICOLO 1° PUNTO C

59. La presente disposizione definisce l’«**attestato di competenza**» come quello che sancisce una formazione che non è né un diploma 89/48 o 92/51 né un certificato. Si tratta quindi di una formazione molto breve. Considera anche come tale un titolo rilasciato in seguito ad un apprezzamento delle qualità personali, delle attitudini o delle conoscenze del richiedente da parte di un'autorità, senza preventiva formazione.

60. Durante l'adozione della Direttiva, la Commissione si è impegnata a dedicare particolare attenzione, nel corso del riesame del funzionamento della Direttiva come previsto all'articolo 18 della stessa e alla luce di eventuali problemi che possano essere emersi nella pratica, al fatto che “un attestato di competenza” fosse meno solido rispetto ad un certificato, considerata la preoccupazione espressa in relazione alla distinzione tra i due concetti. La Commissione, tuttavia, non è, ad oggi, venuta a conoscenza di particolari problemi emersi.

ARTICOLO 1° PUNTO G

61. In alcuni Stati membri, vi sono relativamente poche professioni regolamentate, ma le professioni che non sono regolamentate possono essere oggetto di una formazione orientata specificamente all'esercizio della professione e la cui struttura e livello sono determinati o controllati dalle autorità.
62. Poiché queste **formazioni regolamentate** danno garanzie equivalenti a quelle date nell'ambito di una professione regolamentata, dispensano il migrante dalla prova di un'esperienza professionale quando l'attività non è regolamentata nello Stato membro di origine (cfr. art. 3, 5 e 6).
63. L'allegato D (cfr. *infra*) contiene un elenco di formazioni regolamentate, che sono considerate dello stesso livello del diploma 92/51. Vi possono essere anche altre formazioni regolamentate, per esempio dal livello del certificato.

ARTICOLO 1° PUNTI D, E, F, H, I E J

64. Le definizioni dello Stato membro ospitante, della professione regolamentata, delle attività professionali regolamentate, dell'esperienza professionale, del tirocinio e della prova attitudinale sono, in sostanza, le stesse che figurano nella direttiva 89/48. Per le attività professionali regolamentate, non vi è tuttavia un elenco allegato, in ragione del numero più elevato di attività rispetto alla direttiva 89/48.
65. Queste definizioni non richiedono commenti particolari rispetto a quelli contenuti nella relazione relativa alla direttiva 89/48¹¹.

B. ARTICOLO 2 (e allegati A e B)

66. Il comma primo precisa che la direttiva si applica a ogni cittadino di uno Stato membro che voglia esercitare una professione a titolo indipendente o dipendente.
67. Il secondo comma dell'articolo 2 esclude dal campo di applicazione della direttiva le professioni che sono oggetto di una direttiva specifica che instauri tra gli Stati membri un riconoscimento reciproco dei diplomi. Questa disposizione riguarda le professioni di infermiere, medico, levatrice, farmacista, veterinario, dentista e architetto, come pure le professioni dei trasporti (cfr. a questo riguardo, punto 4.5

¹¹ Documento COM (96) 46 finale del 15-2-96. Se una professione non è regolamentata in base alle Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE, lo Stato membro di accoglienza ha ancora obblighi in base al Trattato nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali (cfr. sentenza *Bobadilla* n° 234/97 dell'8-7-1999).

« Professioni dei trasporti»). Sono parimenti escluse dal campo di applicazione della direttiva le attività che sono oggetto di una delle direttive di cui all'allegato A, dette transitorie (o di liberalizzazione).

68. In seguito a questa seconda esclusione, un meccanismo di riconoscimento dei diplomi per queste professioni è stato proposto dalla Commissione nella proposta di 3^a direttiva relativa al Sistema Generale, che è stata approvata in seconda lettura dal Parlamento il 7-5-99 e dal Consiglio l'11-5-99. Questa direttiva, firmata il 7 giugno, dovrà essere recepita entro due anni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio 2001. Il meccanismo si ispira al Sistema Generale con due differenze. La prima è che è più semplice, in particolare perché vi è un unico livello di formazione; è vero che le professioni coperte presentano meno differenze sul piano delle formazioni. La seconda differenza è che la scelta tra test attitudinale e tirocinio, in caso di differenza sostanziale tra le formazioni, spetta allo Stato membro ospitante se il migrante vuole esercitare come autonomo o come dirigente d'impresa un'attività che esiga la conoscenza e l'applicazione di regole nazionali. Questa seconda particolarità risulta dall'accordo finalmente raggiunto dal Parlamento e dal Consiglio nell'ambito della procedura di conciliazione prevista all'art. 189 B (attualmente 251) CE.
69. Il comma 3 relativo all'allegato B estende certe direttive precitate all'esercizio dipendente.
70. Questa estensione ha colmato una lacuna che non esisteva nelle altre direttive sul riconoscimento professionale delle qualifiche. In effetti, queste prime direttive di riconoscimento si sono limitate allo stabilimento e alle prestazioni di servizi, in linea con i programmi generali del Consiglio per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi. Le direttive successive hanno incluso l'esercizio dipendente delle professioni in questione.
71. L'applicazione di queste direttive all'esercizio dipendente, anche in una funzione diversa da quella di dirigente di impresa, non ha dato luogo a problemi particolari, per quanto ne sa la Commissione.

C. ARTICOLO 3

72. Questo Articolo pone i principi del riconoscimento quando lo Stato membro ospitante esige il possesso di un diploma ai sensi della direttiva 92/51/CEE o della direttiva 89/48/CEE.
73. E' il criterio del livello di formazione che distingue il diploma 89/48/CEE dal diploma 92/51/CEE. Quest'ultimo diploma sancisce in effetti, in linea di principio, una formazione universitaria della durata di almeno un anno (ma meno di 3 anni).
74. Esistono diverse soluzioni, secondo se la professione è regolamentata o no nello Stato membro di origine, e, in caso contrario, secondo se la formazione è regolamentata o no.
75. a) Se la professione è regolamentata nello Stato membro di origine e se il richiedente possiede un diploma di tipo 89/48/CEE o 92/51/CEE, questo diploma deve, in linea di principio, essere riconosciuto dallo Stato membro ospitante (con eventuali misure di compensazione: cfr. articolo 4).

76. b) Se la professione non è regolamentata nello Stato membro di origine, ma il candidato detiene nonostante tutto uno o più titoli di formazione¹² del livello diploma 92/51/CEE, questo diploma deve, in linea di principio, essere riconosciuto dallo Stato membro ospitante, a condizione che abbia esercitato questa professione per almeno 2 anni nel corso dei 10 anni precedenti. Ciò senza pregiudizio ad eventuali misure di compensazione (cfr. art. 4).
77. Tuttavia, i due anni di esperienza non possono essere pretesi se la formazione è regolamentata nello Stato membro di origine. La formazione regolamentata è definita all'art. 1°, g, che richiede che sia orientata specificatamente all'esercizio di una professione e che la sua struttura e il suo livello siano regolamentati da disposizioni legislative, normative o amministrative dello Stato membro in questione.
78. La garanzia che offre allo Stato membro ospitante la regolamentazione dello Stato membro di origine è, in qualche modo, sostituita da quella di un'esperienza minima della professione o dal carattere regolamentato della formazione ottenuta.
79. Non è previsto alcun meccanismo di riconoscimento dei diplomi di livello 92/51/CEE per l'accesso ad una professione regolamentata, quando tale accesso è subordinato al possesso di un diploma di tipo 89/48, di cui una delle condizioni di rilascio è il superamento di un ciclo di studi postsecondari di durata superiore a 4 anni. In effetti, lo scarto tra le due formazioni sarebbe, in un caso simile, superiore a 3 anni. In questo caso, il migrante può tuttavia ricorrere alla giurisprudenza «Vlassopoulou»¹³ per ottenere il riconoscimento delle sue qualifiche.

D. ARTICOLO 4

80. Questo articolo prevede le misure che possono essere imposte al migrante per compensare l'eventuale lacuna presentata dalla sua formazione rispetto a quella richiesta nello Stato membro ospitante in base all'art. 3. Sono previste tre misure, secondo il tipo di importante lacuna: a) se riguarda la durata della formazione, la misura di compensazione è l'esperienza professionale; b) se riguarda il contenuto della formazione ed eventualmente il campo di attività, la misura di compensazione è il tirocinio di adattamento o la prova attitudinale.

¹² Se la formazione è parallela alla formazione normale o vecchia, vi può essere assimilazione al titolo relativo alla formazione normale quando le condizioni previste al penultimo comma del presente articolo sono soddisfatte.

¹³ In questa sentenza emessa nella causa 340/89, la Corte deriva dall'art. 52 (attualmente 43) del Trattato CE sulla libertà di stabilimento l'obbligo per lo Stato membro ospitante di «prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito al fine di esercitare questa stessa professione in un altro Stato membro procedendo ad un confronto tra le competenze attestata da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche pretese dalle regole nazionali» (punto 16). Soltanto se il confronto rivela una corrispondenza solamente parziale lo Stato membro ospitante ha il diritto di esigere che l'interessato dimostri di aver acquisito le conoscenze e qualifiche mancanti (punto 19). Deve anche tenere conto dell'esperienza professionale acquisita sul suo territorio o nello Stato membro di provenienza (punto 21). La procedura d'esame deve essere corredata di garanzie: la decisione deve essere suscettibile di ricorso di natura giurisdizionale che consenta di verificarne la legalità rispetto al diritto comunitario e l'interessato deve poter ottenere conoscenza delle motivazioni della decisione (punto 22). Questa sentenza è stata seguita da una giurisprudenza costante, che si è estesa all'esercizio dipendente (cfr. sentenza emessa nella causa 234/97, «Bobadilla»).

81. (a) Può essere richiesta un'esperienza professionale se la durata della formazione acquisita dal migrante è inferiore di almeno un anno a quella richiesta nello Stato membro ospitante.
82. L'esperienza pretesa che il migrante deve provare non può superare il doppio del periodo di formazione mancante. In alcuni casi, quando il periodo mancante corrisponde ad una pratica professionale, la pretesa dello Stato membro ospitante non deve superare l'equivalente in termini di durata del periodo mancante. In ogni caso, il periodo esigibile non potrà eccedere i quattro anni. Inoltre, se un diploma che sancisce uno dei cicli di formazione di cui all'allegato C è preteso dallo Stato membro ospitante, quest'ultimo non può richiedere un'esperienza al richiedente che ha un diploma «89/48» o «92/51»; in effetti, i cicli di formazione di cui all'allegato C hanno durate molto particolari, che sono difficilmente comparabili a quelle relative ai diplomi propriamente detti di queste due direttive, pur essendo assimilati ai diplomi «92/51».
83. (b) un tirocinio o una prova attitudinale possono essere richiesti se:
84. il contenuto della formazione acquisita dal migrante differisce in modo sostanziale dal contenuto della formazione richiesta nello Stato membro ospitante
85. o se la professione regolamentata nello Stato membro ospitante comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione regolamentata nello Stato membro di origine
- e che sono oggetto di una formazione specifica *non coperta in modo sostanziale* da quella del migrante.
86. La durata massima del tirocinio è fissata in 3 anni dalla Direttiva.
87. Il migrante ha, in linea di principio, la scelta tra la prova attitudinale e il tirocinio di adattamento. La scelta spetta alle autorità nazionali soltanto in tre casi:
- quando l'esercizio della professione in questione esige «una conoscenza precisa del diritto nazionale» e la fornitura di consulenze e/o di assistenza relative a tale diritto nazionale costituisce un elemento «essenziale e costante» dell'attività;
 - quando uno Stato membro ha beneficiato di un'esenzione alla libertà di scelta del migrante in base all'articolo 14 (cfr. qui di seguito);
 - quando lo Stato membro ospitante esige un diploma di durata superiore a 3 anni mentre il migrante possiede soltanto un diploma di durata di un anno o inferiore¹⁴.
88. Il tirocinio di adattamento e il test attitudinale sono definiti all'articolo primo, i) e j).
89. Una sola di queste tre misure di compensazione può essere richiesta dal migrante (par. 2 dell'art. 4).

¹⁴ Non vi è procedura di riconoscimento quando il migrante ha una qualifica e lo Stato membro richiede un livello superiore ai quattro anni per l'istruzione superiore. In questo caso, si applica la giurisprudenza *Vlassopoulou*.

E. ARTICOLO 5

90. Questo articolo si riferisce al caso in cui lo Stato membro ospitante esige il possesso di un diploma di livello 92/51 mentre il richiedente possiede soltanto un certificato.
91. In questo caso, lo Stato membro ospitante deve, in linea di principio, riconoscere il certificato prescritto in un altro Stato membro per accedere ad una professione regolamentata. Tuttavia, può esigere che il richiedente compia un tirocinio di adattamento di tre anni al massimo o si sottoponga ad una prova attitudinale. Questa pretesa non è subordinata alla prova di una carenza tra la formazione del migrante e quella richiesta per i cittadini nazionali; questa carenza è in qualche modo presunta in ragione della differenza di livello tra il diploma richiesto e il certificato posseduto. Tuttavia, la scelta della misura di compensazione spetta al migrante, salvo deroga da concedersi in base alla procedura prevista all'Articolo 14.
92. Se la professione non è regolamentata nello Stato membro di origine ma il candidato possiede uno o più titoli di formazione del livello del certificato, questa formazione deve, in linea di principio, essere riconosciuta dallo Stato membro ospitante, a condizione che il richiedente abbia esercitato questa professione per almeno 2 anni nei 10 anni precedenti. Tuttavia, i due anni di esperienza non possono essere pretesi se la formazione è regolamentata nello Stato membro di origine. La formazione regolamentata è definita in base all'Articolo 1°, g.
93. Tutto ciò, senza pregiudizio ad eventuali misure di compensazione alle condizioni menzionate in precedenza.

F. ARTICOLO 6

94. L'articolo 6 prevede il principio del riconoscimento quando lo Stato membro ospitante esige un certificato per poter esercitare una professione.
95. L'accesso ad una professione regolamentata non può essere rifiutato per mancanza di qualifiche se il richiedente possiede:
96. a) o il diploma o il certificato prescritto da un altro Stato membro per questa professione;
97. b) o, se la professione non è regolamentata nello Stato membro di origine, due anni di esperienza professionale nel corso dei dieci anni precedenti, oltre ad uno o più titoli di formazione¹⁵ del livello del diploma o del certificato; tuttavia, tale esperienza non può essere pretesa se la formazione è regolamentata;
98. c) o, quando il richiedente non ha né diploma, né certificato, né titolo di formazione, aver esercitato la professione in modo continuativo per 3 anni nei dieci anni precedenti. Grazie a questo meccanismo, un migrante che non sia riuscito a trovare una formazione adatta alla sua situazione può quindi accedere ad una professione regolamentata al livello del certificato in base alla sua esperienza professionale.

¹⁵ Se la formazione è parallela alla formazione normale o vecchia, vi può essere assimilazione al titolo relativo alla formazione normale quando le condizioni previste all'ultimo comma di questo articolo sono soddisfatte.

Come esempio, si potrebbe citare il caso di un potatore che abbia acquisito esperienza lavorando nel settore.

G. ARTICOLO 7

99. Questo articolo prevede i casi in cui lo Stato membro ospitante può imporre misure di compensazione quando questo Stato membro esiga un certificato per poter esercitare una professione.
100. Distingue due ipotesi:
101. a) il migrante ha un diploma, un certificato o un titolo di formazione¹⁶:
102. - lo Stato membro deve dimostrare che vi è una differenza sostanziale tra le formazioni o differenze nei campi di attività caratterizzati da una formazione attinente a materie sostanzialmente diverse
103. - ma deve anche lasciare al migrante la scelta tra il tirocinio di adattamento (due anni massimo) e il test attitudinale (salvo se ottiene una deroga secondo la procedura prevista all'art. 14);
104. b) il migrante non ha né diploma, né certificato né titolo di formazione¹⁷:
105. - lo Stato membro non deve dimostrare le differenze summenzionate (l'assenza di tali qualifiche presuppone in un certo senso l'esistenza di differenze comparabili)
106. - può riservarsi la scelta tra tirocinio di adattamento (due anni massimo) e test attitudinale (senza dover ottenere una deroga in base alla procedura prevista all'art. 14).

H. ARTICOLO 8

107. Poiché l'attestato di competenza copre formazioni molto brevi o un apprezzamento delle qualità, attitudini o conoscenze senza preventiva formazione (cfr. definizione all'art. 1c), il meccanismo principale di riconoscimento previsto dalla direttiva sarebbe troppo gravoso. Se lo Stato membro ospitante richiede un attestato di competenza, deve quindi riconoscere, senza altra pretesa di qualifica, l'attestato di competenza prescritto dall'altro Stato membro per accedere alla stessa professione o esercitarla. In mancanza di questa, deve accettare le qualifiche di cui il richiedente dà giustificazione, se danno garanzie equivalenti, in particolare in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente, e protezione dei consumatori, a quelle che esige. Queste qualifiche possono essere anche le qualità personali, le conoscenze e le attitudini ottenute in altro modo che in un ciclo di formazione.
108. In breve, l'attestato di competenza esiste per due scopi: come prova di un corso molto breve non connesso alla precedente istruzione secondaria o, nel caso di certe attività che richiedono comunque una conoscenza specifica, di un esame a livello modesto.

¹⁶ Casi coperti dai punti a e b dell'art. 6

¹⁷ Casi coperti dal punto c dell'art. 6

109. Non si tratta quindi qui di meccanismi di compensazione. Leggendo la direttiva, le sole ipotesi lasciate aperte sono il riconoscimento (che è obbligatorio se le condizioni previste dalla direttiva sono rispettate) o il non riconoscimento. Non è prevista nessuna "terza via". Tuttavia, la logica del testo nel contesto prevede che uno Stato membro debba attuare un meccanismo che sia più favorevole all'interessato di un non riconoscimento puro e semplice. Se le condizioni della direttiva non sono rispettate manifestamente, appare logico e conforme agli obiettivi della direttiva che lo Stato membro, oltre al rifiuto puro e semplice, abbia la possibilità di proporre delle "passerelle" (esame, tirocinio, ecc.) che permettano al migrante di accedere alla professione in tale Stato. Ciò non può che favorire il principio della libera circolazione. Del resto, la giurisprudenza della Corte ("*Vlassopoulou*") impone ad ogni Stato membro l'obbligo, se non è applicabile alcuna disposizione di una direttiva, di prendere in considerazione i diplomi degli altri Stati membri detenuti dai cittadini comunitari. Le autorità nazionali sono tenute ad esaminare in quale misura le conoscenze e qualifiche attestate dal diploma acquisito dall'interessato nel suo paese d'origine corrispondono a quelle richieste dalla regolamentazione dello Stato ospitante.
110. Questo problema è stato sollevato¹⁸ nell'ambito del "Gruppo dei Coordinatori" istituito dalle direttive. La Commissione, come pure la maggior parte degli Stati membri, ritiene che quando un migrante soddisfa solo in parte le disposizioni dello Stato membro ospitante, deve nondimeno beneficiare della presa in considerazione delle sue qualifiche, in applicazione della giurisprudenza della Corte.

I. ARTICOLO 9

111. Quando lo Stato membro ospitante richiede un titolo che sancisca una formazione generale del livello dell'insegnamento primario o secondario, non può rifiutare il titolo di formazione di livello corrispondente rilasciato da un'autorità competente in un altro Stato membro.

J. ARTICOLO 10

112. Questo articolo contiene disposizioni relative alla produzione di prove relative alla rispettabilità, la situazione finanziaria, la salute fisica e mentale. Queste disposizioni sono riprese da direttive precedenti relative alla libera circolazione dei professionisti, per esempio i commercianti o certe professioni della sanità.
113. L'applicazione di queste disposizioni ha dato luogo a certi interrogativi in particolare nell'ambito della direttiva 89/48/CEE. Tuttavia, sono applicabili *mutatis mutandis* alla direttiva 92/51/CEE.
114. Così, a titolo esemplificativo, i servizi della Commissione sono stati consultati dalle autorità britanniche competenti in materia di rilascio del «qualified teacher status» sulla possibilità di richiedere ai candidati provenienti da altri Stati membri di presentare un documento ufficiale che attesti la loro rispettabilità e moralità e che confermi l'assenza di condanne penali per reati contro i bambini. Una tale pretesa va al di là di quanto previsto dalle Direttive.

¹⁸ Nel corso della riunione del 10 e 11 aprile 95.

115. Il problema è quindi sapere se condizioni più rigorose di quelle previste dalle direttive possono essere imposte legittimamente, e se si può pertanto rifiutare l'accesso alla professione di insegnante ai candidati che forniscano la dichiarazione sotto giuramento prevista dalle direttive, ma che non presentino un certificato ufficiale sulla loro rispettabilità e moralità, che confermi l'assenza di condanne penali per reati contro i bambini. Le autorità nazionali competenti ritengono che, nel caso degli insegnanti, una semplice dichiarazione sotto giuramento, come previsto al secondo comma dell'articolo 10 della direttiva 92/51/CEE, non costituisca una garanzia sufficiente per evitare che il «qualified teacher status» possa essere ottenuto da persone che potrebbero recare pregiudizio ai bambini (es.: pedofili).
116. La Commissione ritiene che, in effetti, sarebbe sproporzionato, in base alla redazione letterale delle disposizioni pertinenti delle direttive, concludere che, poiché queste non prevedono esenzioni dall'obbligo di accettare una dichiarazione sotto giuramento, lo Stato membro ospitante sia obbligato ad accettare una tale dichiarazione nel caso di persone la cui attività professionale comporti il contatto diretto e quotidiano con dei bambini. La protezione dei bambini contro il comportamento dei pedofili può essere considerata una ragione imperativa di interesse generale che giustifica una restrizione delle libertà di circolazione sancite dal trattato. Una misura che consista nell'esigere un certificato ufficiale (casellario giudiziario o altro documento analogo emesso da un'autorità competente) pare opportuna per garantire la realizzazione dell'obiettivo legittimo che persegue senza andare aldilà di quello che è necessario per raggiungerlo.
117. Un altro esempio risulta da una lamentela contro uno Stato membro, perché questo esige, per l'accesso alla professione di palombaro, è necessario un certificato da parte degli unici medici accreditati dalle autorità competenti locali.
118. Per valutare se il sistema di accreditamento dei medici da parte delle autorità dello Stato membro ospitante è accettabile in relazione alle direttive 89/48 e 92/51, conviene esaminarlo caso per caso alla luce dei criteri formulati dalla giurisprudenza¹⁹ della Corte (interesse generale, non discriminazione, proporzionalità). Si possono prospettare i seguenti principi generali:
119. - quando uno Stato membro richiede un certificato medico firmato e approvato da un medico accreditato, deve essere nell'interesse generale, cioè richiesto per soddisfare certi requisiti sanitari nello Stato membro di accoglienza per l'esercizio di determinate professioni, come quelle relative al trasporto passeggeri;
120. - non sarebbe accettabile riservare la possibilità di ottenere l'accREDITAMENTO ai soli medici nazionali, nella misura in cui ciò renderebbe certamente più difficile, nella pratica, per cittadini degli altri Stati membri che per i propri connazionali l'accesso ad una professione sul territorio dello Stato ospitante;
121. - Il principio di proporzionalità implica che lo Stato membro ospitante ricerchi il mezzo meno intralciante per garantire un elevato livello di protezione della salute. Si possono trarre le seguenti conclusioni:

¹⁹ Senza pregiudizio alcuno alla Direttiva 89/391/CEE, che sostanzialmente consente agli Stati membri di imporre requisiti più severi in materia sanitaria allo scopo di proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori sul posto di lavoro. L'impatto di questa Direttiva è all'esame.

122. (1) Se un sistema di accreditamento, che offra garanzie equivalenti, esiste anche nello Stato di origine, lo Stato membro ospitante non ha fondati motivi per rifiutare il certificato rilasciato nel paese di origine.
123. (2) Se lo Stato membro di origine non esige un documento della stessa natura di quello richiesto nello Stato ospitante, cioè se il certificato richiesto non è emesso da un medico accreditato o se non è richiesto alcun certificato, conviene applicare il secondo comma dell'articolo 6(2) e dell'articolo 10(2) rispettivamente delle direttive 89/48 e 92/51. Lo Stato membro ospitante può allora esigere un attestato rilasciato da un'autorità dello Stato membro di origine, che va aldilà di un semplice certificato rilasciato da un medico non accreditato, anche se l'autorità che rilascia l'attestazione non è, neanche lei, accreditata. Del resto, la direttiva 89/391 non prevede esplicitamente l'accreditamento dei medici per garantire la sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 14 della stessa.
124. (3) Infine, soltanto quando le autorità dello Stato membro di origine non rilasciano attestati ai sensi delle succitate disposizioni, lo Stato membro ospitante pare avere fondati motivi per imporre al migrante la presentazione di un certificato medico rilasciato da un medico da lui accreditato.
125. (4) Si può aggiungere che, al fine di non ostacolare in modo eccessivo la libera circolazione dei professionisti, la possibilità offerta allo Stato membro ospitante di istituire un elenco di medici accreditati dovrebbe, in ogni caso, accompagnarsi a due obblighi a suo carico: da un lato, giustificare le particolari esigenze sanitarie che portano all'attuazione di una simile rete di medici accreditati e, dall'altro, informare il migrante sulle diverse possibilità che gli sono offerte per soddisfare tali richieste (medico accreditato dello Stato di origine, attestato delle autorità dello Stato di origine, o, in mancanza di questi, medico accreditato dallo Stato ospitante).

K. ARTICOLO 11

126. Questo articolo prevede l'obbligo per l'autorità competente dello Stato membro ospitante di riconoscere ai cittadini degli Stati membri, che soddisfano le condizioni di accesso e di esercizio di una professione regolamentata sul suo territorio, il diritto di dotarsi del *titolo professionale* dello Stato membro ospitante che corrisponde a quella professione.
127. Lo stesso vale per il diritto di fare uso del *titolo di formazione*, ma lo Stato ospitante può prescrivere che questo titolo sia completato da precisazioni sulla sua origine, in modo da evitare confusioni con i titoli rilasciati sul suo territorio.
128. Quando la professione è regolamentata nello Stato membro ospitante da un'associazione o un'organizzazione, i migranti sono autorizzati ad utilizzarne il titolo professionale solo se provano di esserne membri. Se l'associazione o l'organizzazione subordina la qualità di membro a certe qualifiche, deve rispettare le condizioni della direttiva, in particolare quelle previste agli articoli 3, 4 e 5 (riconoscimento dei diplomi, certificati o titoli di formazione).

L. ARTICOLO 12

129. Questo articolo è relativo agli strumenti di prova relativi alle qualifiche del richiedente, come pure a certe regole di procedura.
130. Innanzitutto, spetta al richiedente provare quali sono le sue qualifiche. Tuttavia, lo Stato membro ospitante deve accettare come strumenti di prova i documenti rilasciati dalle autorità competenti degli Stati membri. In altri termini, le richieste dello Stato membro ospitante non devono essere eccessive in materia di prove. In questo settore, la Commissione ha perciò elaborato, in stretta collaborazione con gli Stati membri, un «Codice di Condotta» sulle formalità amministrative che traduce un consenso del gruppo dei coordinatori in questo settore (cfr. oltre). E' da notare che la Commissione ritiene che il rilascio al migrante di un documento da parte di un'autorità dello Stato membro di origine e che abbia lo scopo di attestare il livello di qualifica del migrante secondo i criteri della direttiva (diploma 89/48, diploma 92/51, certificato, attestato di competenza) può rivestire una grande utilità pratica per il migrante. Tuttavia, lo Stato membro ospitante non può, in linea di massima, esigere un attestato dello Stato di origine che certifichi il possesso di un diploma come definito dalla direttiva o che è autorizzato ad esercitare la professione nel paese di origine (cfr. Codice, punto 3,C,b).
131. La procedura di esame delle richieste deve essere completata al più tardi quattro mesi dopo la presentazione della pratica completa. Deve essere sancita da una decisione motivata. Tale decisione, o l'assenza di una decisione, può essere oggetto di ricorso giurisdizionale di diritto interno.

M. ARTICOLO 13

132. Questo Articolo richiede agli Stati membri di designare le autorità competenti per ricevere le richieste e adottare decisioni di riconoscimento in base alla direttiva e comunicarsi questa informazione a vicenda e alla Commissione.
133. Richiede anche a ciascuno Stato membro di nominare un coordinatore, in particolare per promuovere l'applicazione uniforme della direttiva. Questi Coordinatori diventano membri del Gruppo dei Coordinatori istituito in base alla direttiva 89/48. I compiti del Gruppo dei Coordinatori sono estesi anche a questa direttiva, cioè agevolare l'attuazione della direttiva e riunire tutte le informazioni utili per la sua applicazione.
134. Vi è un obbligo per gli Stati membri di fornire informazioni sul riconoscimento delle qualifiche e questioni collegate usando le reti informative e le associazioni ed organizzazioni professionali esistenti, se opportuno. La Commissione è responsabile dell'avvio degli eventuali sviluppi necessari delle misure di coordinamento e di comunicazione.
135. Il lavoro svolto dal Gruppo dei coordinatori è descritto nella Parte VII qui di seguito.

N. ARTICOLO 14

1. Generale

136. Quando uno Stato membro prevede di non lasciare al richiedente la scelta tra un tirocinio di adattamento e una prova attitudinale, deve comunicare immediatamente alla Commissione la bozza della disposizione in questione. Informa contemporaneamente la Commissione delle ragioni per cui è necessario approvare una simile disposizione.
137. La Commissione mette immediatamente gli altri Stati membri a conoscenza del progetto; può anche consultare il Gruppo dei Coordinatori su questo progetto.
138. Lo Stato membro può adottare la disposizione in questione solo se la Commissione non vi si è opposta, entro un termine di tre mesi, mediante una decisione. Questa può anche presentare le proprie osservazioni sul progetto.
139. Il testo definitivo viene comunicato dallo Stato membro interessato su richiesta di uno Stato membro o della Commissione.
140. Nell'ambito dell'applicazione della direttiva 92/51/CEE, la Commissione ha ricevuto 3 richieste di esenzione «Articolo 14». A parte un caso, che è stato considerato «senza oggetto», la Commissione vi ha apportato risposte parzialmente favorevoli. Queste richieste provenivano dalla Francia, dal Regno Unito e dall'Austria.

2. Francia: professione di educatore sportivo

141. Il 17-06-96, la Francia ha richiesto un'esenzione al titolo dell'articolo 14 della direttiva 92/51/CEE per l'inquadramento di certe discipline sportive. La richiesta francese verteva sulla professione di educatore sportivo e mirava, per alcune discipline, a poter derogare al principio di libera scelta del candidato. Quando nell'ambito di una procedura di riconoscimento, i diplomi rilasciati in altri Stati membri presentano differenze sostanziali rispetto alle qualifiche necessarie in Francia, le autorità francesi desideravano poter imporre al candidato il superamento di una prova attitudinale.
142. Allegata alla richiesta, le autorità francesi hanno fatto pervenire alla Commissione una bozza di decreto. Questo riguarda solamente lo stabilimento degli educatori o supervisori diplomati in un altro Stato membro. Ciò era dovuto al fatto che, in relazione alla fornitura temporanea di servizi, una procedura di infrazione avviata dalla Commissione era già stata conclusa con la concessione alla Francia di un'esenzione permanente, in base a una parte separata della legislazione francese e ai relativi Articoli del trattato e non alla direttiva 92/51/EEC, per le stesse professioni. Questo progetto di decreto sullo stabilimento, pur mirando a recepire il diritto comunitario applicabile in questo campo, continua a mantenere un regime derogatorio per cinque discipline sportive, per le quali, secondo il progetto, *"il Ministro dello sport può imporre la prova attitudinale"*. Secondo il testo sottoposto alla Commissione, questa prova attitudinale potrebbe essere imposta nelle seguenti cinque discipline sportive: maestro di sci, guida alpina, istruttore di immersione subacquea, istruttore di paracadutismo e istruttore di speleologia. Le autorità francesi hanno tenuto a precisare che tale richiesta, formulata nell'ambito dell'articolo 14, non

mette in discussione il principio di fiducia reciproca, ma "*tende al contrario a consolidarlo nel caso di attività in cui sono in gioco obiettivi di interesse generale come il mantenimento della sicurezza*". Riguarda quindi unicamente gli "*sport a rischio*". Questa richiesta è giustificata, agli occhi delle autorità francesi, dal carattere pericoloso delle discipline sportive in questione.

143. Conformemente all'articolo 14 della direttiva 92/51/CEE, la richiesta di deroga francese è stata sottoposta agli Stati membri. E' stata inviata all'insieme dei Coordinatori del Sistema Generale di riconoscimento dei diplomi. Questi si sono espressi nel corso della riunione del Gruppo dei Coordinatori che si è tenuta l'08-07-96.
144. Dopo esame della richiesta francese, la Commissione ha ritenuto che la mancanza di libertà di scelta può essere giustificata nel caso specifico, a condizione, naturalmente, che lo Stato membro dimostri in ciascun caso che la misura compensativa è giustificata da una differenza sostanziale tra le materie coperte dalla formazione del migrante e la qualifica necessaria, tenuto conto dell'esperienza professionale della persona interessata. Il carattere pericoloso delle attività e la preoccupazione di garantire la sicurezza dei praticanti può perorare contro la libertà di scelta e a favore dell'obbligo di superare una prova attitudinale, nei casi particolari richiamati nella richiesta della Francia e conformemente alle regole previste nella direttiva 92/51/CEE.
145. La Commissione ha approvato la sua decisione il 9-01-97. In questa decisione, la Commissione ha concesso un'esenzione per un periodo di prova che scadrà il 30-09-99. In effetti, la Commissione ha voluto, prima di pronunciarsi in via definitiva su questa esenzione, procedere ad una valutazione dei problemi legati alla sua attuazione pratica. Ha anche voluto consentire alla Francia di valutare se queste prove attitudinali rappresentano veramente la misura più adatta per raggiungere l'obiettivo prestabilito. Ha infine voluto consentire a tutte le parti coinvolte di comunicare i loro eventuali commenti prima che sia presa una decisione definitiva.
146. La Commissione ha chiesto alla Francia di fornirle un rapporto di valutazione entro il 30-04-99 e, se la Francia lo desidera, una nuova richiesta di esenzione entro il 30-06-99. La Commissione ha anche deciso di chiedere agli altri Stati membri e a tutte le parti interessate di pronunciarsi e di comunicare le loro osservazioni. Era previsto anche che pure la Commissione stessa redigesse un rapporto.
147. La Francia ha presentato il suo rapporto di valutazione il 12-5-99 e ha richiesto la concessione dell'esenzione a titolo permanente per queste cinque professioni. Dopo avere richiesto ed ottenuto informazioni complementari, la Commissione ha deciso, il 14-7-99, di prorogare l'esenzione per un anno per quanto riguarda i maestri di sci, ma con condizioni rigide, come pure per gli istruttori di immersione subacquea e gli istruttori di paracadutismo, e senza limiti di tempo per le guide alpine e gli istruttori di speleologia.

3. Austria: professioni di montagna

148. Con una nota del 15-07-98, l'Austria ha richiesto un'esenzione al titolo dell'articolo 14 della direttiva 92/51/CEE per l'inquadramento di certe discipline sportive. Questa nota era accompagnata da due progetti di regolamento e da un elenco di argomenti. La richiesta verte su otto professioni sportive (maestro di sci, candidato maestro di

sci, maestro di sci diplomato all'università, guida di gite con gli sci, maestro di sci di fondo, candidato maestro di sci di fondo, guida alpina, candidato guida alpina) e mira, per queste professioni, a poter derogare al principio di libera scelta del candidato. Quando, nell'ambito di una procedura di riconoscimento, i diplomi rilasciati da altri Stati membri presentano differenze sostanziali rispetto alle qualifiche necessarie in Austria, le autorità austriache desiderano poter imporre al candidato il superamento di una prova attitudinale.

149. Le autorità austriache hanno tenuto a precisare che la loro richiesta, formulata nell'ambito dell'articolo 14, riguarda unicamente discipline a rischio. Questa richiesta è giustificata, agli occhi delle autorità austriache, dal carattere pericoloso delle discipline sportive in questione.
150. Conformemente all'articolo 14 della direttiva 92/51/CEE, la richiesta austriaca è stata sottoposta agli Stati membri. E' stata inviata, l'11-08-98, all'insieme dei Coordinatori del Sistema Generale di riconoscimento dei diplomi. Questi hanno anche ricevuto informazioni complementari nel corso della riunione del gruppo dei coordinatori che si è tenuto il 19-11-98. In seguito, informazioni complementari e garanzie sono state richieste all'Austria e ottenute. Su questa base, la Commissione ha deciso, il 14-7-99, di concedere un'esenzione per un anno, parallelamente alla decisione adottata per la Francia lo stesso giorno.

4. Regno Unito: professioni marittime

151. Il 20-02-98, la Commissione ha ricevuto una richiesta da parte delle autorità britanniche di esenzione dall'articolo 10 della direttiva 89/48/CEE e all'articolo 14 della direttiva 92/51/CEE. Questa richiesta di deroga riguardava le professioni di «merchant navy and fishing vessel deck and engineer officers» (ufficiali di ponte e ufficiali meccanici della marina mercantile e della marina di pesca). Si trattava per le autorità britanniche di poter derogare al principio della libera scelta del migrante quando può essere imposta una «misura di compensazione» (tirocinio di adattamento o test attitudinale). Le autorità britanniche desideravano poter imporre un test in tutti i casi in cui le conoscenze linguistiche sembrassero carenti («substantial shortfall»). La richiesta invocava imperativi di sicurezza.
152. Dopo attento esame di tale richiesta e del contesto professionale in questione, è parso che il problema sollevato dalle autorità britanniche si situasse al di fuori del campo di applicazione di queste Direttive nella misura in cui queste conoscenze linguistiche non rientrano nelle forme di istruzione o formazione che possono dare luogo a misure di compensazione. Una lettera in questo senso è stata indirizzata il 07-05-98 alle autorità britanniche.

5. Conclusioni:

153. Tutte le informazioni attualmente a disposizione della Commissione hanno indicato che la principale causa di preoccupazione per le parti interessate in relazione alle esenzioni concesse finora è quella del riconoscimento degli istruttori di sci. Mentre la problematica reale sottostante sembra essere incentrata sulle opinioni diverse in relazione al livello di qualifica oggettivamente opportuno per il riconoscimento degli istruttori di sci - e, perciò, anche in relazione all'importanza e al carattere sostanziale di eventuali differenze tra le qualifiche nazionali esistenti - il dibattito si è finora

concentrato soprattutto sull'applicazione delle esenzioni dall'articolo 14. Ciò, nonostante il fatto che queste esenzioni non influiscono in alcun modo sul livello di qualifica richiesto, ma riguardano piuttosto il tipo di misure di compensazione che possono essere applicate nei casi di differenze sostanziali delle qualifiche.

154. Al contempo, è chiaro che il modo in cui è amministrato un regime di riconoscimento può essere tanto importante quanto la legge sottostante in termini di condizioni applicate all'accesso al mercato. A questo proposito, il grado di chiara obiettività coinvolto in tutti gli aspetti del processo di riconoscimento, il modo in cui il processo di riconoscimento è amministrato, la realtà dell'apprezzamento dato alle abilità e all'esperienza di ciascun candidato e il grado delle spiegazioni date sulle decisioni adottate costituiscono elementi che contribuiscono al carattere ragionevole di una procedura di riconoscimento e al livello della sua accettabilità per chi vi è soggetto. Questi fattori rivestono chiaramente anche più importanza quando i diritti normalmente concessi ai migranti sono soggetti a restrizioni eccezionali, come è il caso in base alle esenzioni dall'articolo 14.
155. Di fronte a questo scenario, la Commissione ha deciso di concedere esenzioni temporanee per l'Austria e la Francia fino al 31 luglio 2000, quando si ritiene che saranno adottate le decisioni finali, di applicazione permanente. E' intenzione dei servizi della Commissione usare il periodo di esenzione temporanea per garantire il massimo scambio di informazioni e opinioni tra gli Stati membri e le parti interessate. Questo processo sarà diretto alla raccolta e all'accertamento di tutte le relative informazioni e alla discussione delle problematiche al fine di preparare le decisioni finali che dovranno essere adottate dalla Commissione e cercare di ottenere un livello di intesa e accordo comuni che fornirà una base stabile e permanente per il futuro. Il processo coprirà sia la questione delle esenzioni sia tutte le altre questioni sostanziali e procedurali relative al riconoscimento degli istruttori di sci.
156. Nel contempo, l'esperienza ha dimostrato che la procedura e il quadro temporale per adottare decisioni di esenzione in base all'articolo 14 sono molto brevi, in particolare ai fini delle consultazioni con gli Stati membri a cui la Commissione attribuisce grande valore. In più di un'occasione, il periodo reale di tre mesi tra la presentazione della richiesta di uno Stato membro e la decisione della Commissione è stato superato perché si è reso necessario richiedere informazioni supplementari, dato che si considera che il periodo di tempo in questione decorre soltanto dal momento in cui la Commissione ha tutte le informazioni necessarie a disposizione. Alla luce dell'esperienza acquisita finora, sembra che eventuali future richieste di esenzione, incluse in particolare quelle che sollevino questioni importanti, di vasta portata, complesse o molto tecniche, potranno richiedere più del periodo di tre mesi dalla data di presentazione della richiesta a quella di adozione della decisione della Commissione. La consultazione e l'esame di tutte le relative opinioni ed informazioni potrebbe giustificare l'adozione da parte della Commissione di una decisione preliminare, in qualunque caso particolare che comporti l'adozione di una decisione negativa di durata temporanea, anche solo per concedere più tempo per una considerazione più approfondita delle problematiche e nonostante un calendario prestabilito entro cui sarebbe adottata una decisione finale.
157. È chiaro anche che la Commissione è ricorsa alla concessione di esenzioni temporanee e soggette a condizione. Mentre è chiaramente preferibile che siano adottate decisioni finali e permanenti, per ragioni di stabilità e certezza giuridica, non è possibile scartare il continuo ricorso a decisioni temporanee e condizionali. Un

beneficio fondamentale di tali decisioni è che consentono un periodo di prova in cui gli effetti reali dell'esenzione possono essere registrati e le opinioni dei diretti interessati prese in considerazione prima che sia adottata qualunque decisione finale. Ai fini della giurisprudenza generale della Corte di Giustizia sull'interpretazione restrittiva delle esenzioni alle regole generali del diritto comunitario,²⁰ continua a sembrare opportuno che questi tipi di controlli ed equilibri continuino a poter essere applicati alle richieste di esenzione in base a questa direttiva."

O. ARTICOLO 15 e allegati C e D

1. Ratio legis

158. Certe formazioni che non rientrano nella definizione del diploma ai sensi dell'art. 1°, a) secondo trattino, i) della direttiva 92/51, conferiscono nondimeno un livello professionale comparabile e preparano a responsabilità e funzioni simili²¹. A titolo esemplificativo, si possono citare le formazioni di kinesiterapeuta in Germania o di infermiere puericultrice in Lussemburgo. In ragione della loro grande diversità, la direttiva 92/51 ha previsto la loro assimilazione al suddetto diploma attraverso la loro enumerazione in un elenco (cfr. considerando 15), riportato all'allegato C. Anche certe formazioni regolamentate sono inoltre state assimilate al livello del diploma attraverso il loro inserimento nell'elenco all'allegato D.
159. Questa assimilazione ha l'effetto di aprire nello Stato membro ospitante la passerella verso i diplomi «89/48» (che coprono cicli da 3 a 4 anni inclusi) e, nel caso in cui è richiesto un diploma «92/51», di limitare la pretesa di misure di compensazione ai casi di differenza sostanziale tra le formazioni.

2. Procedura di aggiornamento

160. La procedura di modifica di questi allegati è specificata all'articolo 15²². Si tratta di verificare se le formazioni presentate su richiesta motivata di uno Stato membro conferiscono un livello di formazione professionale comparabile al diploma 92/51 (ciclo di un anno, dopo il livello secondario richiesto per accedere all'università o all'insegnamento superiore) e un livello simile di responsabilità e di funzioni.

3. Emendamenti attraverso il trattato di adesione con l'Austria, la Finlandia e la Svezia

161. Conformemente all'articolo 29 del trattato di adesione del 24-6-1994, numerosi corsi di istruzione e di formazione sono stati aggiunti agli allegati C, con effetto dal 1-1-1995. Questo emendamento riguardava soltanto le professioni austriache.
162. Al titolo "corsi di formazione sanitaria e di assistenza all'infanzia", questo si riferiva a ottici per lenti a contatto, pedicure, tecnici di aiuto acustico, farmacisti,

²⁰ Cfr. per esempio la giurisprudenza *Gebhardt* C55/94 del 30-11-95.

²¹ Come indicano i considerandi 15 e 16 della direttiva.

²² Questa procedura dovrà essere modificata al fine di adeguarla alla nuova Decisione generale del Consiglio n° 1999/468/CE del 28 giugno 1999 che definisce la procedura per l'esercizio dei poteri conferiti alla Commissione (GU L 184 del 17 luglio 1999, pag. 23 e segg.)

massaggiatori, operatori di suola materna e operatori di assistenza all'infanzia. Nel settore "Maestro Artigiano" sono state aggiunte le professioni di costruttore di cinto erniario chirurgico, costruttore di corsetti, ottico, calzolaio ortopedico, tecnico ortopedico, odontotecnico, giardiniere e 14 corsi per maestri artigiani. Nel "settore tecnico" sono stati inclusi i seguenti corsi di formazione: guardia forestale, consulenza tecnica, affitto di manodopera, agente di collocamento, consulente finanziario, investigatore privato, guardia giurata, agente immobiliare, gestore immobiliare, agenzia pubblicitaria e di promozione, organizzatore di progetto di costruzione, istituto di riscossione debiti, consulente assicurativo, maestro costruttore o costruttore in legno/pianificazione e calcolo tecnico.

4. Le direttive sull'applicazione

163. La Commissione ha ricevuto numerose richieste di modifica degli elenchi di cui agli Allegati C e D. Dopo aver esaminato queste richieste (congiuntamente con il comitato²³ istituito dall'articolo 15), ha adottato, ad oggi, tre direttive.

a) La Direttiva 94/38/CE della Commissione del 26 luglio 1994

164. Diverse formazioni sanitarie dispensate in Germania sono state aggiunte all'allegato C; si tratta delle formazioni di assistente tecnico medico di laboratorio, di assistente tecnico medico di radiologia, di assistente tecnico medico di diagnosi funzionali, di assistente tecnico in medicina veterinaria, di dietista, di tecnico in farmacia, di infermiere(a) psichiatrico e di logoterapeuta. Le formazioni italiane di contabile, di consulente commerciale e di *consulente del lavoro* sono state soppresse.
165. E' stata aggiunta una rubrica all'allegato D relativa, con riserva di condizioni specifiche, a certe formazioni dispensate in Germania in scuole di specializzazione al fine di preparare alle professioni di assistente tecnico, di assistente commerciale, di professore di respirazione, parola e voce diplomato dello Stato, di tecnico, di economista di impresa, di *designer* e di assistente familiare diplomati dallo Stato, nonché diverse professioni sociali.

b) La direttiva 95/43/CE della Commissione del 20 luglio 1995

166. Questa direttiva fa seguito alle richieste presentate dai Paesi Bassi e dall'Austria. Le nuove disposizioni dell'allegato C sono basate sulle richieste del governo olandese relative alla formazione di assistente veterinario e diverse professioni del settore dei trasporti (capo turno di guardia, motorista e funzionario destinato al servizio di ausilio al traffico marittimo). All'allegato D sono state aggiunte, per i Paesi Bassi, le formazioni erogate in istituti di insegnamento secondario professionale e le formazioni professionali in apprendistato come pure, per l'Austria, le formazioni erogate negli istituti di insegnamento secondario superiore, negli istituti di insegnamento superiore nel settore dell'agricoltura e della silvicoltura, nelle scuole per maestri artigiani e nelle scuole destinate a formare artigiani nel settore delle

²³ Il lavoro di questo comitato è stato spesso preparato da discussioni all'interno del Gruppo dei Coordinatori (cfr. Parte VII della presente relazione relativa a tale Gruppo).

costruzioni. Sono state fissate condizioni specifiche per tutti questi cicli di formazione.

167. Con i numerosi emendamenti causati dall'adesione della Repubblica austriaca, i contenuti degli allegati sarebbero divenuti poco chiari. Con la nuova direttiva, quindi, gli elenchi modificati dei corsi sono stati pubblicati in versione consolidata.

c) La direttiva 97/38/CE della Commissione del 20 giugno 1997

168. Diverse formazioni che compaiono nell'elenco delle formazioni ammesse nel Regno Unito come "National Vocational Qualifications" o come "Scottish Vocational Qualifications" sono state eliminate, in quanto non sono più coperte dalla direttiva 89/48/CEE (laboratorista) o non sono più regolamentate (funzionario addetto alla sorveglianza di individui in libertà provvisoria, produttori di apparecchi di protesi).

d) La direttiva 99/ / della Commissione del 1999

169. Il Comitato dei rappresentanti degli Stati membri costituito conformemente all'articolo 15 (3) ha approvato all'unanimità una bozza di Direttiva. Questa bozza di Direttiva risponde alle richieste ponderate dell'Austria e del Regno Unito relative alle seguenti problematiche:
170. Alcuni certificati di competenza tecnica nello smaltimento dei rifiuti nel Regno Unito dovranno essere aggiunti all'Allegato C, come pure una formazione speciali per infermieri psichiatrici e infermieri pediatrici in Austria. D'altro canto, nel Regno Unito le professioni di "approved social worker - mental health" (operatore sociale abilitato - salute mentale) e di "trade mark agent" (agente per i marchi di fabbrica) saranno eliminate. Inoltre, la dicitura negli Allegati C e D in relazione alle "National/Scottish Vocational Qualifications" (qualifiche professionali nazionali/scozzesi) nel Regno unito sarà adeguata alla terminologia attualmente usata nella relativa legge nazionale. La Commissione potrebbe adottare la Direttiva all'inizio del 2000.
171. In ragione delle nuove modifiche apportate alla legislazione nazionale, altre direttive dovranno probabilmente essere approvate in futuro.

5. Conclusioni

172. L'esperienza²⁴ ha dimostrato che questa procedura è gravosa, complessa e diventa sempre più difficile da attuare a mano a mano che l'elenco si allunga. Si pone quindi il problema di sapere se non sarebbe auspicabile trovare una via alternativa, per esempio sostituendo questa procedura o questi elenchi con una o più definizioni generali²⁵ che assimilino queste formazioni al diploma 92/51.

²⁴ Cfr. in particolare, nell'Allegato I, le critiche del Belgio, della Danimarca e della Finlandia, che auspicano una modifica del sistema.

²⁵ I Paesi Bassi hanno suggerito una formulazione generale o una procedura per mezzo della quale l'autorità competente dello Stato membro di origine attesti che la formazione del migrante corrisponde ai criteri della direttiva.

173. I servizi della Commissione stanno studiando una tale soluzione. Questa definizione generale, che sarebbe inclusa in quella del diploma, ricorderebbe che il livello professionale del ciclo deve essere comparabile a quello del ciclo di studi definito come diploma; essa indicherebbe, inoltre, che questo ciclo prepara ad un livello di responsabilità e funzioni che sarebbe precisato dall'autorità dello Stato membro di origine in un attestato complementare. Ad un migrante che si appelli ai diritti di riconoscimento su questa base si potrebbe richiedere di presentare un certificato emesso da un'autorità competente che confermi lo stato del corso in questione e che fornisca informazioni che consentano allo Stato membro di accoglienza di sapere dove ottenere le ulteriori informazioni richieste.
174. Gli allegati C e D sarebbero eliminati, con una disposizione che salvaguardi i diritti acquisiti dai titolari delle formazioni che vi sono elencate.

P. ARTICOLO 16

175. L'Articolo 16 è il primo del Capitolo XI della direttiva, che contiene le disposizioni di applicazione generale. Prevede relazioni sull'applicazione della direttiva che dovranno essere consegnate alla Commissione dagli Stati membri ogni due anni. Si prevede che queste relazioni includeranno qualunque commento generale, sintesi statistiche di decisioni adottate e una descrizione dei principali problemi di applicazione che sono emersi.
176. Per le informazioni più aggiornate che risultano da questo processo di relazione, cfr. Parte IV.B.

Q. ARTICOLO 17

177. Questo articolo fissa un termine massimo di due anni per il recepimento²⁶ della direttiva.

R. ARTICOLO 18

178. Oltre a prevedere tale relazione, questo articolo aggiunge che: "Dopo aver condotto tutte le consultazioni necessarie, la Commissione presenterà le proprie conclusioni in relazione ad eventuali cambiamenti che debbano essere apportati a questa direttiva. Al contempo, la Commissione, se opportuno, sottoporrà le proposte per migliorare le regole esistenti nell'interesse di agevolare la libertà di movimento, il diritto di stabilimento e la libertà di fornire servizi."
179. Questa relazione include già suggerimenti per alcuni cambiamenti alle qualifiche degli Allegati C e D e loro aggiornamento e possibilità di introduzione di ulteriore flessibilità in relazione alla fornitura transfrontaliera di servizi. La questione di eventuali proposte di miglioramento alle regole esistenti, tuttavia, dà anche origine a più ampie considerazioni che hanno importanza per la direttiva 89/48/CEE.

²⁶

Il recepimento è stato presentato in precedenza, nella Parte IV.A.

S. ARTICOLO 19:

180. Questo articolo non richiede commenti.

VI. COMMENTI PER PROFESSIONE

A. Il servizio pubblico

181. Il servizio pubblico costituisce tradizionalmente un settore professionale importante in termini di libera circolazione. La Commissione è piuttosto sollecitata a questo riguardo da lettere di cittadini o nell'ambito di lamentele o di petizioni. Così, da diversi anni, è stato aperto un certo numero di procedure di infrazione in materia di riconoscimento dei diplomi. Queste riguardano diversi Stati membri in diversi settori professionali che dipendono tanto dalla direttiva 89/48/CEE quanto dalla direttiva 92/51/CEE (insegnanti, traduttori, funzionari degli ospedali, personale di navigazione, amministrazione governativa generale, ecc.) a livello nazionale e locale. Nell'ambito di queste procedure, certi Stati membri hanno sollevato problemi di fondo che hanno dato luogo ad un esame attento da parte della Commissione. Le riflessioni si sono orientate intorno a 3 temi:
182. - il principio stesso dell'applicazione del Sistema Generale di riconoscimento dei diplomi (direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE) al servizio pubblico;
183. - la questione dell'applicazione del Sistema Generale all'intera funzione pubblica o soltanto alle professioni o attività professionali del servizio pubblico a cui si accede attraverso una formazione professionale specifica;
184. - il concorso.
185. L'ottavo considerando della direttiva 92/51/CEE precisa che *«il Sistema Generale complementare non pregiudica l'applicazione dell'articolo 48, paragrafo 4 e dell'articolo 55 del Trattato»*. In seguito, non viene fatta altra allusione diretta o indiretta al servizio pubblico. Inoltre, gli articoli 48.4 (attualmente 39) e 55 (attualmente 45) si riferiscono soltanto alla nazionalità.
186. La Commissione ha sempre ritenuto che il servizio pubblico non fosse a priori escluso dal campo di applicazione delle direttive²⁷: il semplice fatto che una professione dipenda dal servizio pubblico, non la allontana dal campo di applicazione della direttiva. La Corte di Giustizia ha sottolineato che gli enti pubblici sono obbligati a rispettare le Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE. Ciò non significa tuttavia che il sistema generale si applichi a tutto il servizio pubblico. Questa questione è strettamente legata a quelle della definizione del diploma, della professione regolamentata e del concetto di qualifica professionale.
187. Secondo la definizione del diploma, il titolare deve possedere anche tutte le qualifiche professionali richieste (diploma o insieme di diplomi o certificato) per accedere ad una professione regolamentata nello Stato membro di origine o esercitarla. Quest'ultimo criterio («qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata») deve essere inteso come riguardante esclusivamente

²⁷ Punto 12 della sentenza emessa l'8-7-99 nella causa 234/97 Bobadilla.

le qualifiche ottenute al termine di formazioni che portino all'esercizio di una professione particolare e orientate a questa.

188. In effetti, i meccanismi di compensazione (prova attitudinale, tirocinio di adattamento) non sono adeguati quando vie molto diverse (concorso generale aperto a più tipi di diploma, per esempio) conducono ad una professione generica. D'altro canto, se tale varietà di conoscenza è accettata per le attività nel servizio pubblico in questione, la presenza o l'assenza di elementi più specifici delle singole qualifiche professionali apparirebbe meno importante e perciò le misure di compensazione meno rilevanti. In mancanza di una differenza fondamentale nella natura o nel livello della qualifica professionale in esame, si dovrebbe applicare il principio di fiducia reciproca. D'altro canto, laddove si applicherebbero meccanismi di compensazione per colmare una differenza nel livello complessivo di qualifica, tali misure non sembrano adattarsi facilmente ai metodi di assunzione per il servizio pubblico. La Commissione intende continuare ad esaminare le possibili soluzioni.
189. In relazione all'uso di concorsi per il riconoscimento professionale legato al lavoro nel servizio pubblico, si pongono tre domande: come considerare il concorso? Le professioni a cui si accede mediante concorso costituiscono professioni regolamentate ai sensi della direttiva? Come si definisce la nozione di persona pienamente qualificata nell'ambito di una professione a cui si accede mediante concorso?
190. La posizione della Commissione, spesso espressa in diverse risposte a interrogazioni parlamentari (scritte e verbali) e petizioni sul principio del concorso e nell'ambito delle procedure di infrazione, è la seguente: ogni Stato membro rimane libero di fissare le proprie modalità di reclutamento dal momento in cui il riconoscimento dei diplomi rilasciati in altri Stati membri si effettua conformemente al diritto comunitario. Il concorso, esattamente come altri metodi di reclutamento (pratica, colloquio, esami, ecc.) rappresenta soltanto una modalità di accesso alla professione. Di conseguenza, se nulla impedisce che uno Stato membro recluti i propri funzionari per mezzo di un concorso, questo deve (se si tratta di una professione regolamentata ai sensi della direttiva 92/51/CE) tuttavia autorizzare i titolari di diplomi di altri Stati membri a fare richiesta, se costoro hanno diploma che consenta loro di accedere a questa professione nello Stato membro di rilascio del diploma. Ciò ha anche come conseguenza che un professionista qualificato proveniente da un altro Stato membro deve sottomettersi alla procedura del concorso. Il diritto che gli viene conferito dalla direttiva è quello di accedere alla professione in questione alle stesse condizioni dei cittadini nazionali.
191. Le attività professionali a cui si accede attraverso un concorso pubblico aperto ai titolari di certi diplomi costituiscono attività professionali ai sensi della direttiva 92/51/CEE?
192. L'articolo 1(f) della direttiva 92/51/CEE definisce un'attività professionale regolamentata come "un'attività professionale per la quale l'accesso o l'esercizio, o una delle modalità di esercizio in uno Stato membro, siano subordinati, direttamente o indirettamente, mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un titolo di formazione". Perciò, si può ritenere che le direttive si applichino quando si tratta di un concorso organizzato con la richiesta di una qualifica professionale specifica che porti all'esercizio di questa professione.

193. In effetti, i meccanismi della direttiva poggiano sull'identità tra attività professionali (dello Stato membro ospitante e dello Stato membro di provenienza). Il migrante deve possedere il diploma richiesto per esercitare la stessa professione nello Stato di provenienza.
194. In relazione a un'attività più generale nel servizio pubblico rispetto alle qualifiche professionali più specifiche richieste per accedere a quell'impiego nel servizio pubblico, è vero che un processo di riconoscimento potrebbe avvenire nel contesto del particolare professionista interessato, magari con un'applicazione anche più flessibile del principio di fiducia reciproca per il fatto che le qualifiche richieste attengono più al livello generale di attività professionale richiesto che ai particolari elementi di conoscenza relativi ad ogni professione specifica. In assenza di giustificazioni sufficienti per un rifiuto, per tener conto di alcune differenze nelle qualifiche professionali principali, si potrebbe stilare una graduatoria nel servizio pubblico e si potrebbero usare altri mezzi. Questo tipo di analisi dovrebbe essere ulteriormente testato prima di poter trarre conclusioni definitive.
195. Infine, per poter beneficiare delle disposizioni delle direttive "Sistema Generale", bisogna essere un professionista pienamente qualificato nel proprio Stato membro di origine. Ciò fa emergere una difficoltà quando il concorso è seguito da una formazione professionale. In questo caso una persona potrebbe essere considerata un professionista pienamente qualificato nel suo paese di origine solo a condizione di riunire la combinazione: diploma che consente di sostenere il concorso + superamento del concorso + formazione professionale (il tirocinio può essere in funzione del contesto professionale o nazionale, considerato come facente parte della formazione e quindi del diploma, o come posteriore all'acquisizione del diploma). E' vero che questa regola torna a porre i diplomati dei paesi in cui i concorsi sono seguiti da una formazione professionale in situazioni sfavorevoli. Salvo se hanno superato il concorso (e quindi hanno seguito la successiva formazione professionale), non possono essere considerati "prodotti finiti" e possono quindi vedersi rifiutare il beneficio delle direttive. Ciò ha come conseguenza che, molto spesso, nell'ambito dell'accesso al servizio pubblico, un titolo universitario francese per esempio non costituisce un diploma ai sensi delle direttive (la Francia, in effetti, ha una forte tradizione di concorsi seguiti da formazioni). D'altro canto, professionisti pienamente qualificati, per esempio gli insegnanti di altri Stati membri, che cercano il riconoscimento in Francia sono svantaggiati anche dal fatto di dover sostenere la fase finale (del concorso) della qualifica professionale francese.
196. Questa situazione lascia al di fuori della direttiva numerosi casi, di richiesta di riconoscimento al fine di sostenere un concorso. La Commissione ha avviato una riflessione in questo settore.

B. Insegnanti

197. Nell'insegnamento *prescolare*, la maggior parte dei paesi subordina l'accesso alla professione di "insegnante" ad un diploma 89/48; salvo in Spagna («educador infantil» diploma 92/51), in Germania («Erzieher», diploma 92/51), in Austria («Kindergärtner», diploma 92/51) e nel Liechtenstein. I servizi della Commissione non hanno rivelato problemi concreti nell'applicazione della direttiva 92/51/CEE in questo settore.

198. L'accesso alla professione di insegnante nell'insegnamento *primario* è subordinato in tutti gli S.M. al possesso di un «diploma 89/48», salvo in Italia e in Liechtenstein.
199. Nell'insegnamento *post-primario*, tutti gli S.M. esigono il possesso di un «diploma 89/48» (salvo il Lussemburgo e la Grecia, per certe funzioni di insegnante che sono subordinate al possesso di un diploma 92/51).
200. Tuttavia, in questo settore, si sono posti problemi sull'interpretazione della direttiva 92/51/CEE. La Commissione è stata informata di lamentele provenienti da insegnanti titolari di diplomi 92/51²⁸ (questo tipo di formazione esisteva nel passato in alcuni paesi) che si sono visti rifiutare il riconoscimento.
201. L'articolo 3 della direttiva 92/51/CEE prevede un sistema di «passerella» tra le due direttive: lo S.M. ospitante è tenuto a riconoscere i «diplomi 89/48» quando esige per la professione in questione soltanto una formazione di livello 92/51. Al contrario, lo S.M. ospitante è tenuto, in linea di principio, a riconoscere i «diplomi 92/51», anche se esige per la professione in questione un «diploma 89/48».
202. La direttiva prevede un'eccezione a questa «passerella»: lo S.M. ospitante non è tenuto ad applicare la passerella quando subordina l'accesso alla professione in questione al possesso di un «*diploma come definito nella direttiva 89/48 di cui una delle condizioni per il rilascio è il superamento di un ciclo di studi superiori di durata superiore a quattro anni*».
203. Basandosi su questa eccezione è stato negato il riconoscimento dei diplomi 92/51 posseduti da diversi insegnanti.
204. La Commissione ritiene che la passerella sia applicabile in ipotesi simili. In effetti, la direttiva non consente di sfuggire all'applicazione della passerella quando l'accesso alla professione in questione è subordinata al possesso di un diploma che sancisca una *formazione globale* di durata superiore a quattro anni. Per poter invocare l'eccezione alla passerella, è necessario che il diploma richiesto sia «un diploma come definito nella direttiva 89/48»²⁹ di cui «una delle condizioni per il rilascio è il superamento di un ciclo di studi superiori di durata superiore a quattro anni». Ai fini dell'applicazione della passerella, l'elemento determinante è quindi la durata del ciclo di studi, e ciò indipendentemente dalla durata della formazione professionale eventualmente richiesta *oltre* al ciclo di studi.
205. E' da notare che gli insegnanti titolari di diplomi 92/51 sono, in genere, insegnanti titolari di «vecchi» diplomi, rilasciati all'epoca in cui la formazione aveva, nel loro paese di origine, una durata di 2 anni. Attualmente, in tutti gli S.M. la formazione deriva, in genere, dalla direttiva 89/48/CEE. Il problema di applicazione della «passerella» riguarda piuttosto una situazione residua e tocca un numero abbastanza

²⁸ E' opportuno precisare che si tratta qui di insegnanti titolari di «diplomi 92/51» e non di titolari di diplomi che sanciscano una formazione di due anni e «assimilati» a un diploma 89/48. Quest'ultimo caso di figura è regolato dalle disposizioni della direttiva 89/48/CEE. La Commissione rinvia, a questo riguardo, alla Relazione presentata nel 1996 sullo stato di applicazione della direttiva 89/48/CEE (Relazione del 15.02.96 COM(46) finale, p. 10).

²⁹ Il diploma come definito nella direttiva 89/48 è un diploma che sancisce un ciclo di studi della durata di almeno tre anni, seguito, se necessario, da una formazione professionale richiesta oltre al ciclo di studi (cfr. art. 1a) della direttiva 89/48)

ridotto di insegnanti. Peraltro, trattandosi di titolari di «vecchi» diplomi, si tratta dei migranti che normalmente possiedono un'esperienza professionale considerevole.

206. A questo proposito, è opportuno ricordare che, anche nell'ipotesi in cui le direttive non fossero applicabili, gli Stati membri sono obbligati, in base all'articolo 48 del trattato, a garantire la libera circolazione dei lavoratori nella Comunità (cfr. sentenza *Aranitis*). Non bisogna dimenticare che si tratta di persone che possiedono tutte le qualifiche richieste nel loro paese di provenienza e che possiedono un diploma 92/51, e non un diploma 89/48, perché quella era la formazione in vigore all'epoca in cui hanno seguito la loro formazione, e hanno ottenuto il titolo richiesto a quel tempo.
207. In queste circostanze, una decisione di rifiuto di riconoscimento appare difficilmente giustificabile alla luce delle norme di diritto comunitario applicabili in materia di libera circolazione.

C. Professioni sociali

208. Secondo le informazioni di cui dispongono i servizi della Commissione, la professione di assistente sociale è subordinata - nel paese in cui è regolamentata - al possesso di un diploma 89/48. In alcuni paesi, in cui la professione non è regolamentata, esistono formazioni di lavoratore sociale di livello "maturità + 2".
209. Le statistiche mostrano che i flussi migratori dei lavoratori sociali tra Stati membri non sono molto importanti (salvo in Francia, dove secondo le statistiche 95/96, il numero di richieste di riconoscimento presentate per l'esercizio di questa professione è stato di 127) e non pongono problemi particolari.
210. Esistono tuttavia certe situazioni che non sono coperte dalle disposizioni delle direttive Sistema Generale di riconoscimento. In Finlandia e in Portogallo, l'accesso alla professione di lavoratore sociale è subordinata al possesso di un diploma che sancisca una formazione di 5 anni. Di conseguenza, nel caso di migranti provenienti dai paesi in cui la formazione è di livello 92/51, le autorità di questi due paesi possono legittimamente invocare l'eccezione alla passerelle e i migranti si troverebbero quindi al di fuori del sistema.
211. Tuttavia, e in base alle informazioni fornite dagli Stati interessati, un tale scarto tra formazioni non è, nella pratica, di natura tale da impedire la libera circolazione dei professionisti in questione. In Finlandia, le richieste ricevute sono tutte state oggetto di una decisione positiva, compresa quella presentata dal titolare di un diploma di livello 92/51.
212. Peraltro, l'International Federation of Social Workers (IFSW) ha informato la commissione del suo progetto di istituire un registro dei lavoratori sociali e di creare un «titolo europeo di lavoratore sociale», in modo analogo a quello creato dagli ingegneri, il che dovrebbe agevolare ulteriormente la libera circolazione di questi professionisti. In effetti, i professionisti interessati hanno informato la Commissione delle divergenze che esistono tra Stati membri per quanto riguarda la formazione (contenuto, durata, livello) dei lavoratori sociali e hanno sottolineato che una convergenza tra formazioni sarebbe auspicabile al fine di migliorare la mobilità di lavoratori sociali all'interno dell'Unione Europea.

D. Professioni del settore sanitario

1. Considerazioni generali

213. Una parte importante delle professioni del settore sanitario attiene alla direttiva 89/48/CEE, ma altre professioni attengono alla direttiva 92/51/CEE. Peraltro, per una stessa professione e secondo gli Stati membri, la professione potrà dipendere dalla prima direttiva o dalla seconda. Un esempio è fornito dalla professione di kinesiterapeuta, che dipende dalla direttiva 89/48/CEE per la maggior parte degli Stati membri, ma dall'allegato C della direttiva 92/51/CEE per la Germania, in quanto il livello di formazione è diverso.
214. In settembre 1999 si è tenuta una Conferenza al fine di esaminare ulteriormente l'attuale posizione in relazione alla migrazione dei fisioterapisti all'interno dell'UE. Questa Conferenza ha confermato un certo progresso ottenuto mediante discussioni bilaterali tra gli Stati membri e altrimenti in questo settore. Un risultato importante di questa Conferenza è stato l'accordo unanime tra tutti i rappresentanti della professione sul fatto che esercitano tutti la stessa professione nei diversi Stati membri dell'UE. La Regione Europea della World Confederation for Physicale Therapy ha anche programmato un ulteriore lavoro in relazione alle misure di compensazione applicate dagli Stati membri ai fisioterapisti che migrano per chiarire ulteriormente i costanti ostacoli alla libera circolazione.
215. Le cifre raccolte dagli Stati membri, come pure le informazioni ottenute dalla Commissione, mostrano che la direttiva ha consentito il riconoscimento di un numero importante di diplomi per un certo numero di professionisti nel settore della sanità, anche se si sono constatati dei problemi o dei limiti nell'applicazione delle direttive, punti che saranno precisati qui di seguito.

2. Limiti del riconoscimento dei diplomi

a) Attività riservate a certe professioni:

216. Per un certo numero di professioni, il riconoscimento dei diplomi in uno Stato membro non è possibile perché la loro attività vi è riservata ad un'altra categoria.
217. Il settore delle medicine non convenzionali corrisponde a questa problematica. Per esempio, un'attività come quella di chiropratico è una professione specifica in certi Stati membri, mentre in altri Stati membri le attività legate all'«arte di guarire» sono riservate soltanto ai medici. In quest'ultimo caso, il professionista non può migrare. La migrazione è possibile soltanto verso uno Stato membro in cui l'esercizio della professione è autorizzato per i non medici. La conformità di questa situazione con il diritto comunitario è stata confermata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Bouchoucha*³⁰. Lo stesso problema si pone anche per altre attività.
218. Anche se la professione di psicoterapeuta discende dalla direttiva 89/48/CE, questa incontra un problema simile nella misura in cui la regolamentazione è diversa secondo gli Stati membri e impedisce a persone formate in certi Stati membri di esercitare in altri, in quanto la professione il cui esercizio è autorizzato è diversa (le

³⁰ (Sentenza del 3.10.1990 nella causa C-61/89 Raccolta I p.3564).

attività nel settore della psicoterapia sono molto spesso riservate ai medici e/o agli psicologi).

b) Professioni che possono sembrare simili in due Stati membri, ma il cui campo di attività è diverso:

219. Una professione può avere la stessa denominazione in alcuni Stati membri pur avendo un contenuto diverso. In questo caso, l'applicazione della direttiva è possibile se una parte del campo di attività è lo stesso. Nel caso contrario, la direttiva non si applicherà poiché basa il riconoscimento professionale sull'identità della professione.

220. La questione dell'ambito della pratica consentita e il livello di responsabilità richiesto per l'esercizio delle professioni di fisioterapista e radiografo devono essere esaminati in base a questionari che sono stati inviati agli Stati membri al fine di chiarire l'attuale posizione e fornire le informazioni necessarie per un'analisi completa da effettuare sulla situazione attuale. Queste informazioni, una volta raccolte, saranno fatte circolare nel Gruppo dei coordinatori per ulteriori discussioni, se opportuno.

c) Professioni di livello diverso:

221. Per certe attività, possono esistere diversi livelli di competenza che corrispondono a formazioni diverse. Per esempio, esistono, accanto alla formazione di kinesiterapeuta, formazioni più brevi che corrispondono a professioni di assistente fisioterapista o esclusivamente massaggiatore. Questa differenza è ancora più netta se si prendono le professioni di farmacista (benché questa rientri nel campo di una direttiva settoriale) e di preparatore in farmacia negli Stati membri. La corrispondenza tra le professioni determina il riconoscimento delle qualifiche professionali, ma non potrebbe permettere di esercitare un'attività interamente diversa da quella per cui si è stati formati.

222. La seconda direttiva ha consentito di constatare in alcuni casi differenze fondamentali che esistono tra le formazioni degli Stati membri. Per certe professioni, talvolta non regolamentate, la formazione in certi Stati membri corrispondeva solo ad alcune centinaia di ore, quando in altri Stati membri la formazione si estendeva su diversi anni.

223. In questo caso, in linea generale, il meccanismo previsto dal Sistema Generale è il seguente: quando la professione nello Stato membro ospitante rientra nel campo della direttiva 89/48/CEE, la direttiva si applica solo se la formazione in possesso del migrante è del livello «diploma» ai sensi della direttiva 92/51/CEE o vi è assimilata mediante la sua inclusione nell'allegato C della direttiva 92/51/CEE. Per le formazioni inferiori nello Stato membro di origine, per esempio del livello del certificato, se lo Stato membro ospitante richiede il livello del diploma 89/48, non si applica il Sistema Generale ma la giurisprudenza della Corte. Per contro, quando la formazione nello Stato membro ospitante è del livello diploma 92/51/CEE o di un livello inferiore, la direttiva deve applicarsi nella maggior parte dei casi, anche quando le formazioni sono di livello molto inferiore (cfr. *supra*, commento agli art. 5 a 7).

d) Limiti che dipendono dall'esistenza di altre direttive (caso degli infermieri specializzati):

224. Le direttive specifiche della professione di infermiere (77/452/CEE e 77/453/CEE) regolano la questione del riconoscimento dei diplomi, ma questo è limitato al settore degli infermieri di cure generiche. Ora, le direttive sul Sistema Generale escludono dal loro campo di applicazione le professioni per cui esiste una direttiva specifica. Di conseguenza, quando lo Stato membro riconosce solo la professione di infermiere di cure generiche, i migranti con diplomi di infermieri specializzati non possono beneficiare né dell'applicazione delle direttive sul Sistema Generale né delle direttive infermieri. Possono tuttavia, in questi casi, beneficiare delle disposizioni del trattato come interpretate dalla giurisprudenza della Corte nelle sentenze *Heylens* e *Vlassopoulou*.

225. Tale questione era già stata sollevata nel rapporto redatto in base all'articolo 13 della direttiva 89/48/CEE nell'esame dell'articolo 2 al punto iii). La Commissione ha proposto di risolverla sottoponendo questi casi al Sistema Generale; le disposizioni inserite a questo fine nella proposta di «terza» direttiva sono state trasferite dal Consiglio nella proposta di direttiva detta SLIM (Simpler Legislation in the Internal Market, cioè legislazione più semplice sul mercato interno).

3. *Problemi riscontrati:*

a) Il non recepimento

226. 1) Un problema generale importante ha riguardato la Grecia che, fino al mese di agosto 1998, non aveva recepito la direttiva 92/51/CEE e le cui autorità competenti rifiutavano di applicarla. Ora, anche in mancanza di un recepimento formale nel diritto interno, le autorità sono obbligate, a parere dei servizi della Commissione, ad applicare la direttiva. Diverse professioni sono state interessate da questa questione, inclusi i kinesiterapeuti per i diplomi rilasciati in Germania a cittadini greci. Le informazioni comunicate dalle autorità greche riferiscono che una commissione attuata a livello nazionale ha incominciato ad esaminare i singoli casi da gennaio 1999. Ciò discende da notevoli ritardi nel recepimento della Direttiva 89/48/CEE in Grecia, attualmente oggetto di procedure legali relative a sanzioni e continua evidenza di non applicazione delle misure di recepimento.

227. 2) Il ritardo di **recepimento** in Belgio della direttiva 92/51/CEE ha avuto poche conseguenze, nella misura in cui le autorità competenti belghe hanno applicato i principi della direttiva, anche in mancanza di **recepimento**.

228. 3) Per la Francia, il **recepimento** della direttiva 92/51/CEE per la professione di preparatore in farmacia non è ancora stata effettuata. Tuttavia, la Francia ha recentemente adottato un decreto che recepiva la Direttiva per questa professione. Perché il recepimento sia completo, deve ancora essere adottata una legge per il recepimento. Sono stati segnalati casi concreti alla Commissione nell'ambito delle migrazioni dal Belgio verso la Francia. Il caso è ancora all'esame.

229. 4) Il Portogallo non ha proceduto al recepimento completo della direttiva 92/51/CEE per la professione di preparatore in farmacia e per altre professioni sanitarie. Questa situazione è stata rivelata da casi concreti. La pratica è in corso.

b) Cattiva applicazione

230. i) La passerella prevista dalla direttiva 92/51/CEE

231. L'entrata in vigore della seconda direttiva ha consentito di risolvere un certo numero di casi con formazioni riprese nell'allegato C e per un certo numero di professioni per cui il livello non corrispondeva a quello della prima direttiva.

232. Tuttavia, gli inizi della seconda direttiva sono stati abbastanza difficili, nella misura in cui l'applicazione del meccanismo della passerella previsto dalla direttiva, in particolare per le formazioni che rientrano nel campo dell'allegato C, ha fatto fatica ad essere accettato dagli Stati membri. Problemi continuano tuttavia ad esistere nell'applicazione dei meccanismi della passerella tra le direttive 92/51/CEE e 89/48/CEE e sono talvolta segnalati in modo individuale o per una data professione.

233. Un esempio è fornito dalla professione di ottico in uno Stato membro in cui l'ordine professionale ignora il meccanismo della passerella e rifiuta di rispettare la decisione di riconoscimento adottata dall'autorità competente in ragione del fatto che i migranti sono titolari di un diploma ai sensi della direttiva 92/51/CEE, mentre l'accesso alla professione è subordinato al possesso di un diploma che rientri nel campo della direttiva 89/48/CEE.

ii) I termini

234. I servizi della Commissione sono stati informati, a più riprese, di casi singoli per cui i termini previsti all'articolo 12) comma 2 della direttiva 92/51/CEE per l'adozione di decisioni di riconoscimento non sono stati rispettati. Molti di questi casi derivano dal ritardo nel recepimento della seconda direttiva. Da allora, questa situazione si è, in linea generale, evoluta positivamente da allora. I casi più frequenti riguardano situazioni in cui i migranti hanno una formazione che risale ad un periodo rispetto a cui la qualifica in questione è cambiata e su cui per l'autorità competente è difficile decidere.

iii) Le misure di compensazione

235. Le misure di compensazione richieste ai migranti per ottenere il riconoscimento dei loro diplomi talvolta sono da questi giudicate esagerate. L'esistenza di differenze sostanziali nel contenuto della formazione è spesso una questione di fatto che il migrante può contestare mediante un ricorso interno. I servizi della Commissione non sono ancora venuti a conoscenza di casi per cui sia stata emessa da un'autorità giudiziaria una decisione sulle misure di compensazione.

236. Per facilitare la migrazione tra la Germania e l'Austria nel settore dei kinesi terapeuti, in seguito a dei colloqui è stato concluso un accordo tra la Germania e l'Austria e proseguono le trattative tra i Paesi Bassi e il Regno Unito.

iv) Le formalità amministrative

237. Il Codice di Condotta (cfr. Parte VII B) ha consentito di precisare, attraverso l'esperienza acquisita dalla Commissione e dagli Stati membri, le pratiche sono preferibili, quali sono accettabili e quali non lo sono. L'adozione di tale Codice consente agli Stati membri di riesaminare le pratiche e ora che il Codice è stato

pubblicato, ai migranti di appellarsi alla buona pratica nell'amministrazione delle loro richieste.

238. Sono state poste delle domande su certe misure in uno Stato membro quali la consultazione obbligatoria del centro NARIC del paese ospitante, come pure il fatto, per esempio, di convocare per un colloquio preliminare un migrante al di fuori dell'ambito delle misure di compensazione, colloquio peraltro a pagamento, a cui il migrante deve aggiungere il costo di un biglietto e di un soggiorno, che può essere particolarmente oneroso, se non abita ancora in questo Stato membro. Sono previsti modi per garantire l'elaborazione completa delle richieste di riconoscimento, pur garantendo i diritti e gli interessi del migrante.

La questione delle formalità amministrative potrebbe continuare ad essere una delle principali questioni su cui il Gruppo dei Coordinatori continuerà ad essere chiamato a riflettere per giungere ad un miglior grado di trasparenza e garantire che il sistema operi in modo efficiente.

v) riconoscimento professionale dei diplomi e non riconoscimento accademico

239. Una lamentela spesso rimproverata a certi Stati membri risiede nel fatto che la procedura seguita per il riconoscimento professionale nell'ambito del Sistema Generale è troppo accademica nel confronto delle formazioni, contrariamente allo spirito e alla letteralità della direttiva. Questa questione sorge in diversi casi singoli. Queste problematiche possono essere affrontate soltanto nel loro contesto e alla luce di un'analisi completa delle questioni in gioco. Ciò è parte del lavoro in corso della Commissione e del Gruppo dei Coordinatori.

4. *Conclusioni*

a) L'interdipendenza tra gli Stati membri

240. I cambiamenti che si producono in certi Stati membri a livello di formazione e/o di regolamentazione delle professioni non sono senza conseguenze per gli altri Stati membri. Ciò è particolarmente sensibile nel settore delle professioni del settore sanitario. Alcuni Stati membri che non regolamentavano certe attività hanno incominciato a regolamentarle e il livello della formazione si è evoluto; è opportuno citare, per esempio, le professioni di dietista e di podologo.

241. Inoltre, certi Stati membri hanno richiamato la questione di un eventuale «aggiramento» per i loro cittadini che vanno a formarsi in altri Stati dell'Unione e ritornano in seguito nello Stato membro di cui sono originari. Questa pratica ha degli effetti sul numero chiuso e sul controllo delle cure sanitarie. Ha interessato principalmente Stati aventi la stessa lingua, in particolare la Francia con il Belgio e l'Austria con la Germania, per correnti migratorie importanti: riguarda anche la Grecia e la Germania in relazione ai cittadini greci in possesso di diplomi tedeschi.

242. La risposta data dai servizi della Commissione a questa domanda è che le regole del trattato consentono l'accesso alla formazione in un altro Stato membro e che un cittadino che abbia ottenuto il proprio diploma in un altro Stato membro deve beneficiare delle regole previste dalle direttive in materia di riconoscimento dei diplomi. Il Sistema Generale rafforza il diritto del cittadino europeo di acquisire conoscenze professionali dove desidera (20° considerando della dir. 92/51).

243. Inoltre, vi sono alcune indicazioni che alcuni Stati membri che tradizionalmente hanno applicato o stanno attualmente applicando un approccio non normativo e deregolamentato a molte professioni trovano tale approccio contrastato dai problemi che “i loro” professionisti incontrano quando cercano di migrare verso un altro Stato membro con una maggior regolamentazione rispetto alla relativa facilità di accesso che altri hanno ai loro mercati relativamente non regolamentati. Tale squilibrio potrebbe portare a una tendenza verso regolamentazioni competitive nel senso di Stati membri che cercano di bilanciare condizioni di libera circolazione da e verso le loro giurisdizioni uguagliando i livelli di regolamentazione degli altri. Si tratterebbe di una tendenza poco gradevole se si verificasse. La Commissione attualmente ha una prova aneddotica della possibile esistenza di tali percezioni tra le autorità competenti degli Stati membri. I Coordinatori nazionali sono nella posizione migliore per essere a conoscenza dell'esistenza e della prevalenza di tali percezioni e della loro importanza e la Commissione sarà sempre aperta a discussioni all'interno del Gruppo o bilaterali.

b) La specificità delle professioni sanitarie

244. La migrazione dei professionisti della salute costituisce un barometro interessante in ragione, al contempo, della demografia di questi professionisti, della varietà di queste professioni e dell'importanza del settore sanitario. Le migrazioni avvengono per ragioni personali (spesso familiari) o al fine di trovare un impiego in un paese in cui il mercato del lavoro può essere più favorevole.

E. Professioni dei trasporti

245. Un certo numero di professioni del settore dei trasporti sfugge al sistema generale di riconoscimento dei diplomi, in quanto sono già coperte da una direttiva specifica (cfr. articolo 2 della direttiva 92/51/CEE). Tuttavia il settore professionale per cui è stato riconosciuto il maggior numero di diplomi nel periodo 1995-98 incluso è quello dei trasporti marittimi, in cui vi è stata una notevole libera circolazione tra i paesi dell'Europa settentrionale.

246. A titolo esemplificativo, si possono citare la direttiva 91/670/CEE del Consiglio del 16-12-91 sull'accettazione reciproca delle licenze del personale per esercitare funzioni nell'aviazione civile o la direttiva 96/26/CE del Consiglio del 29 aprile 1996 relativa alla professione di trasportatore di merci e di trasportatore di passeggeri su strada, nonché il riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati e altri titoli che mira a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento di questi trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali.

247. Queste direttive hanno come base giuridica gli articoli del trattato relativi alla politica dei trasporti (articoli 71, ex 75 e 80, ex 84 nella fattispecie).

248. La direttiva 94/58/CEE del Consiglio del 22 novembre 1994, relativa al livello minimo di formazione dei marittimi funge da eccezione. Pur basandosi sull'articolo 80 ex 84.2 del trattato, precisa che “*le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE del Consiglio, relative ai sistemi generali di riconoscimento dei diplomi e delle formazioni professionali si applicano alle professioni marittime che rientrano nel campo della presente direttiva*”.

249. E' stato sollevato anche un caso relativo al riconoscimento delle qualifiche di un pilota delle vie d'acqua interne per cui la piena qualifica include l'elemento di un

periodo di pratica sorvegliata. Tuttavia, la pratica in questione ha come scopo essenziale l'acquisizione della conoscenza delle condizioni delle vie d'acqua locale. Questo elemento di qualifica nello Stato membro di qualifica non ha importanza perciò per nessuno che desideri essere immediatamente riconosciuto in un altro Stato membro. Tuttavia, le norme sul riconoscimento reciproco all'interno dell'UE sono essenzialmente non progettate per garantire quello che potrebbe essere definito come una “scorciatoia” per il riconoscimento immediato in un altro Stato membro. In ogni caso, il migrante deve essere pienamente qualificato nello Stato membro di origine anche se è richiesta una conoscenza specifica per svolgere la stessa professione nello Stato membro di accoglienza. Questa conoscenza specifica deve quindi essere acquisita per mezzo di misure di compensazione in base alle Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE. In queste circostanze, perciò, si consiglia a chi desidera qualificarsi così da poter immediatamente iniziare a lavorare in uno Stato membro specifico di verificare prima possibile la via più diretta per tale qualifica, che sarebbe essenzialmente attraverso il completamento della qualifica nello Stato membro in cui desidera praticare.

F. Professioni del settore Turismo

250. E' opportuno distinguere gli accompagnatori dalle guide turistiche.

1. Accompagnatori

251. Gli accompagnatori non rientrano nel campo della direttiva 92/51/CEE, poiché questa ha escluso dal suo campo di applicazione (cfr. *articolo 2, comma 2*) la direttiva che le copre, cioè la direttiva 75/368/CEE del 16 giugno 1975³¹. In mancanza di un riconoscimento reciproco dei diplomi³², questa direttiva prevede misure transitorie che consistono nell'ammettere “*come condizione sufficiente per l'accesso alle attività in questione negli Stati membri ospitanti che conoscono una regolamentazione di questa attività, l'esercizio effettivo dell'attività nel paese di provenienza per un periodo ragionevole e abbastanza ravvicinato nel tempo; ciò al fine di garantire che il beneficiario possieda conoscenze professionali equivalenti a quelle che sono richieste ai cittadini di quel paese*”.

252. Questa direttiva esclude esplicitamente le «guide turistiche».

253. In virtù di questa direttiva, lo Stato membro ospitante è obbligato ad autorizzare l'esercizio della professione di «accompagnatore» sul suo territorio al cittadino comunitario che possa giustificare, per mezzo di un attestato di un'autorità competente del suo paese di provenienza, almeno due anni di esperienza nel paese di provenienza.

254. In linea di principio, le disposizioni della direttiva 75/368 si applicano tanto in caso di stabilimento quanto di prestazione di servizi. Tuttavia, è una costante della giurisprudenza che uno Stato membro non possa subordinare l'esercizio delle prestazioni di servizi alle stesse condizioni di quelle richieste per lo stabilimento, col rischio di privare di qualunque effetto utile le disposizioni del trattato CE destinate a garantire la libera prestazione di servizi³³.

³¹ G.U. N° L 167 del 30-06-75, p.22

³² Questo riconoscimento è ormai previsto dalla direttiva 99/42 (cfr. Commento all'art. 2 c. 2).

³³ Cfr. in particolare la sentenza del 25-07-1991 *Dennemeyer* C-760/90 Racc. p. I-4221

255. Di conseguenza, in caso di prestazione di servizi, le disposizioni della direttiva (e in particolare la richiesta di presentare un certificato di esperienza) devono essere interpretate con la necessaria flessibilità, tenendo conto del carattere temporaneo della prestazione e senza dimenticare che lo scopo di questa direttiva è appunto favorire l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi.
256. Le autorità del paese ospitante possono richiedere agli accompagnatori un certificato che attesti due anni di esperienza nel paese di provenienza, in virtù della direttiva 75/368/CEE. Tuttavia, questa richiesta può comportare effetti contrari allo scopo perseguito, cioè facilitare la libera prestazione di servizi, e rivelarsi contrario all'articolo 49 [ex 59] del trattato.
257. In effetti, risulta difficile acquisire un'esperienza professionale «nel paese di provenienza»: questo costituisce soltanto il punto di partenza e di arrivo dei circuiti. L'ipotesi di un accompagnatore che effettui circuiti all'interno del paese di provenienza, e che possa quindi acquisire l'esperienza richiesta prima di esercitare la propria attività in un altro Stato membro, è poco frequente nella pratica.
258. Di conseguenza, la Commissione ritiene che gli accompagnatori provenienti da un altro Stato membro abbiano il diritto, in virtù dell'articolo 49 [ex 59], di prestare liberamente i propri servizi (i compiti propri di un accompagnatore) in un altro Stato membro. Se l'accompagnatore non effettua il viaggio andata e ritorno con i turisti (situazione piuttosto ipotetica), ma rimane nello stato ospitante dopo il circuito, è sottoposto al regime giuridico dello stabilimento.
259. I servizi della Commissione hanno attirato l'attenzione delle autorità nazionali su questa questione. Si sono avuti diversi contatti in particolare con le autorità italiane. Queste si sono effettivamente impegnate a non pretendere il certificato di esperienza previsto dalla direttiva 75/368/CEE in caso di prestazione temporanea di servizi.

2) *Guide turistiche*

a) Introduzione

260. Le direttive «Sistema Generale» si applicano alla professione di guida turistica nei paesi in cui questa professione è regolamentata.
261. La professione non è regolamentata in UK, S, SF, D, NL, DK, IRL, N, mentre è regolamentata in P, A, Lussemburgo (città), F, E, GR, I e B.
262. Nella maggior parte dei paesi in cui la professione non è regolamentata, esistono corsi per la formazione di guide turistiche, che non è obbligatoria per poter esercitare la professione. Per esempio, in Germania esiste un certificato di guida turistica rilasciato dalle Camere di Commercio e dell'Industria. Nel Regno Unito, esistono associazioni («boards») che rilasciano una tessera di membro e un'identificazione («blue badge») in seguito a una formazione del livello della direttiva 92/51/CEE.
263. Nei paesi in cui la professione è regolamentata, l'accesso alla professione è riservato alle persone che, dopo aver seguito con successo una formazione definita, hanno ottenuto il titolo richiesto.
264. In Grecia, si tratta di una formazione superiore (non universitaria) della durata di tre anni di studi postsecondari e che rientra quindi nel campo di applicazione della

direttiva 89/48/CEE. In Italia, in Spagna, a Lussemburgo (città) e in Austria, l'esercizio della professione di guida turistica è subordinata al possesso delle qualifiche di livello 92/51/CEE.

265. In Francia, la formazione di guida turistica è strutturata su tre livelli: guida interprete regionale (diploma 92/51); guida interprete nazionale e conferenziere nazionale (diploma 89/48). In Portogallo, la formazione è strutturata su due livelli: guida interprete regionale (certificato 92/51) e guida interprete nazionale (diploma 89/48).

b) *Giurisprudenza «guide turistiche»*

266. Quattro paesi sono stati condannati dalla Corte di Giustizia CE in ragione di ostacoli contrari alla libera prestazione di servizi delle guide turistiche: I, F, GR e E.³⁴

267. La Corte ha ritenuto che questi paesi fossero venuti meno agli obblighi che li vincolano in virtù dell'articolo 59 (attualmente 49) del trattato, subordinando la prestazione di servizi delle guide turistiche che viaggino con un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro, quando questa prestazione consiste nel guidare tali turisti in luoghi diversi dai musei e monumenti storici suscettibili di essere visitati soltanto con una guida professionista specializzata, al possesso di una tessera professionale (licenza o permesso di esercitare) che presuppone l'acquisizione di una determinata qualifica, rilasciata in genere al superamento di un esame.

268. La Corte ha anche dichiarato che gli articoli 48 (attualmente 39) e 52 (attualmente 43) del Trattato, obbligano lo Stato membro ospitante a prevedere una procedura di esame e di verifica delle qualifiche acquisite da un cittadino comunitario titolare di un diploma di guida turistica rilasciato in un altro Stato membro con quelle richieste nello Stato membro ospitante.

c) *Stabilimento - Servizi*

269. Nelle sentenze «guide turistiche», la Corte di Giustizia ha ricordato che uno Stato membro non può subordinare la realizzazione di prestazioni di servizi sul suo territorio all'osservazione di tutte le condizioni richieste per lo stabilimento, con il rischio di privare di qualunque effetto utile le disposizioni del trattato destinate a garantire la libera prestazione di servizi. Di conseguenza, uno Stato membro non può pretendere che le guide provenienti da un altro Stato membro effettuino la formazione nazionale al fine di ottenere la licenza o l'autorizzazione «nazionale» ad esercitare. Parimenti, normalmente non è giustificato esigere che ottengano il riconoscimento delle loro qualifiche conformemente alle direttive «sistema generale».

270. Le sentenze della Corte fanno riferimento ad una situazione in cui la guida si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso; si spostano temporaneamente, in gruppo, dallo Stato membro del loro stabilimento verso lo Stato membro da visitare, per quanto la prestazione consista nel guidare questi turisti in luoghi diversi dai musei e monumenti storici suscettibili di essere visitati soltanto con una guida professionista specializzata.

³⁴ Sentenze del 26-02-91 causa C-180/89 (I) ; causa C-154/89 (F) ; causa C-198/89 (GR) e sentenza del 22-03-94 causa C-375/92 (E)

271. La guida turistica che sia stabilita nel paese ospitante, invece, per accogliere regolarmente turisti al loro arrivo, guidarli in occasione del loro circuito e che rimanga nel paese ospitante dopo il ritorno dei turisti nel loro Stato di provenienza, può essere sottoposta alle richieste del paese ospitante in materia di qualifiche professionali. In questo caso, lo Stato membro ospitante è tenuto ad applicare i meccanismi di riconoscimento previsti dalle direttive «Sistema Generale».
272. Le statistiche mostrano che vi sono pochissime richieste di riconoscimento in relazione a questa professione. Secondo le cifre relative al periodo 95/96 inviate dagli Stati membri, il Portogallo è l'unico paese ad aver ricevuto delle richieste di riconoscimento (3, di cui 2 provenienti dalla Germania e 1 dalla Spagna). Tutti e tre sono stati oggetto di una decisione positiva dopo il superamento di un test attitudinale.
- 3) Delimitazione dei campi di attività delle due professioni: accompagnatori e guide turistiche**
273. La Commissione ha potuto constatare che all'origine dei problemi di libera circolazione di cui è stata informata vi è, il più delle volte, la confusione tra due professioni diverse ma complementari: le guide turistiche e gli accompagnatori.
274. Nel corso dei dibattiti che vertevano su questo argomento, come pure in occasione di numerosi contatti scritti con i professionisti interessati e con gli Stati membri, i servizi della Commissione hanno ricordato che la Commissione non ha competenza per definire il campo di attività di professioni o per decidere dei compiti corrispondenti a ciascuna professione.
275. A questo riguardo, bisogna sottolineare che la Comunicazione relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra Stati membri, settore Turismo³⁵ precisa in modo esplicito, nella parte relativa agli accompagnatori di viaggio, che «questo profilo non deve essere confuso con quello di guida».

³⁵

G.U. N° C 320 del 07-12-92

276. Deve anche essere fatto riferimento alla risposta data dalla Commissione alle Domande scritte n° E-2615/96 del Sig. KELLET-BOWMAN³⁶ e n° E-0797/98 della Sig.ra DASKALAKI³⁷.
277. Numerose riunioni tecniche si sono tenute tra rappresentanti della Commissione e delle associazioni professionali interessate: IATM – International Association of Tour Managers -, FEG – European Federation of Tour guides-, ed ETOA – European Tour Operators Association.
278. La Commissione ha adottato, in maggio 1997, un Documento di lavoro sulla questione delle guide turistiche (SEC(97) 837 finale). Le associazioni professionali interessate sono state consultate prima e dopo l'adozione di questo Documento di lavoro, e in particolare sulla questione della delimitazione dei campi di attività tra le diverse professioni. Le loro prese di posizione sono riportate integralmente in allegato al Documento di lavoro.
279. La questione delle guide turistiche è stata anche oggetto di dibattiti in seno al Parlamento Europeo. Si può citare, a titolo esemplificativo, che la commissione delle petizioni del P.E. ha esaminato, e in seguito archiviato, una petizione in cui un accompagnatore proveniente da uno Stato membro denunciava ostacoli incontrati per esercitare compiti derivanti dalla professione di guida turistica in un altro Stato membro (si trattava, nella fattispecie, di fornire spiegazioni al suo gruppo di turisti all'interno del Battistero di Firenze).
280. Attualmente, la Commissione non dispone di elementi che consentano di concludere che vi siano, in genere all'interno dell'Unione Europea, ostacoli alla libera prestazione di servizi degli accompagnatori (di accompagnatori che prestano i *propri* servizi).
281. La volontà di certe associazioni professionali, non tanto di garantire la libera prestazione dei servizi degli accompagnatori che agiscano in quanto tali, per cui la Commissione si adopera, (in seguito al suo intervento, il certificato di due anni di esperienza previsto dalla direttiva 75/368/CEE non è più richiesto agli accompagnatori), ma piuttosto di avere accesso ad una professione diversa, rappresenta una questione che, evidentemente, va oltre le garanzie previste dall'attuale diritto comunitario in vigore.
282. Inoltre, la Commissione veglia a che gli Stati membri condannati dalla Corte di Giustizia nelle sue sentenze «guide turistiche» adattino la loro legislazione nazionale conformemente alla sentenza della Corte. Diverse procedure di infrazione al titolo dell'articolo 171 del trattato sono in corso.

4) Conclusioni

283. La guida turistica che desidera insediarsi nello Stato ospitante, per accogliere regolarmente dei turisti al loro arrivo, guidarli in occasione del loro circuito, e che resti nello Stato ospitante dopo il ritorno dei turisti nel loro Stato di provenienza (il che è, nella pratica, la situazione più frequente, visto che normalmente è l'accompagnatore che accompagna il gruppo e fa il viaggio andata e ritorno con il

³⁶ G.U. N° C 72 de 07-03-97, p.65

³⁷ G.U. N° C 323 del 21-10-98, p.75

gruppo) può essere sottoposta alle richieste del paese ospitante in materia di qualifiche professionali.

284. Parimenti, può essere sottoposta alle richieste nazionali in materia di qualifiche quando, anche nell'ambito di un circuito chiuso, desidera guidare i turisti nei musei e monumenti storici coperti dalla suddetta eccezione.
285. In queste due situazioni, può essere chiesto alla guida proveniente da un altro Stato membro che possieda le qualifiche professionali richieste nel paese ospitante: per mezzo del riconoscimento delle sue qualifiche acquisite in un altro Stato membro, conformemente alle direttive «sistema generale», o perché segue la formazione nazionale e ottiene il titolo richiesto.
286. Per quanto concerne la portata da attribuire a questa eccezione, la Commissione ritiene che un'interpretazione troppo ampia, che copra praticamente «tutti» i musei e monumenti storici, svuoterebbe di contenuto le sentenze della Corte. In compenso, un'interpretazione troppo restrittiva non terrebbe sufficientemente conto dell'interesse generale legato alla valorizzazione del patrimonio storico, che la Corte ha riconosciuto poter giustificare l'eccezione in questione. Sembra quindi coerente interpretare questa eccezione dal punto di vista della proporzionalità.
287. Inoltre, la discussione in termini giuridici non può nascondere gli interessi di ordine economico o commerciale in gioco che devono affrontare gli operatori turistici dei paesi piuttosto «esportatori» di turisti. L'evoluzione delle tendenze della domanda turistica fa apparire un interesse crescente per prodotti turistici che comportano un elemento culturale, che si basa su un'interpretazione del patrimonio culturale dei paesi visitati che spetta tradizionalmente alle guide turistiche nei paesi piuttosto «importatori» di turisti.
288. Il ricorso a queste guide turistiche ha un costo (cifre che vanno dall'1 al 3% dei costi di un circuito sono state prospettate da diverse fonti), che potrebbe essere di natura tale da spingere certi operatori turistici a tentare di ridurlo, addirittura sopprimerlo, per esempio facendo assumere da degli accompagnatori i compiti di pertinenza del settore di attività delle guide turistiche.
289. La Commissione ha avviato diverse procedure di infrazione relative all'esecuzione delle sentenze «guide turistiche».
290. Inoltre, la Commissione ha sempre promosso i contatti con gli Stati membri e le associazioni professionali interessate al fine di trovare una soluzione pratica ai problemi legati alla libera circolazione dei professionisti del turismo. Tuttavia, sembra che la questione continui ad essere vista da alcuni in termini più radicali.
291. Da un lato, è importante che i paesi condannati dalla Corte di Giustizia portino a termine i lavori legislativi necessari al fine di adattare la loro legislazione all'articolo 49 [ex 59] del trattato, come interpretato dalla Corte. Benché certe procedure di infrazione avviate in base all'articolo 228, ex 171, del trattato UE abbiano potuto essere archiviate in seguito all'adozione di misure di diritto interno da parte del paese interessato, in altri casi procedure di infrazione sono ancora in corso in attesa dell'adozione legislativa definitiva dei lavori legislativi avviati.
292. D'altra parte, i diversi settori professionali interessati devono essere consapevoli del fatto che le libertà di circolazione garantite dal trattato hanno come corollario

l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere le qualifiche acquisite in un altro Stato membro, ma non si potrebbe pretendere che questo implichi per lo Stato ospitante un obbligo di riconoscere nonostante l'«assenza di qualifiche».

293. Dall'esame della pratica, come pure dai contatti stabiliti con le associazioni professionali interessate e gli Stati membri, risulta che i problemi di cui la Commissione è stata informata non appaiono insormontabili dal punto di vista tecnico. La loro risoluzione dipende piuttosto dalla volontà dei principali protagonisti di accettare soluzioni che abbiano l'obiettivo di conciliare il principio di libera prestazione con la facoltà degli Stati membri di riservare l'esercizio di certe professioni alle persone che abbiano le qualifiche professionali opportune.

G. Professioni dello sport

294. Le relazioni tra sport e meccanismi di riconoscimento dei diplomi sono complesse. In effetti, le professioni sportive dipendono da approcci nazionali molto diversi. In alcuni Stati membri, costituiscono professioni molto regolamentate, molto strutturate. L'esercizio della professione vi è proibito alle persone che non siano titolari di certe qualifiche. In altri paesi, lo sport costituisce più un'attività di svago con vocazione ad essere inquadrata da volontari. L'idea di "professionalizzazione" in questo inquadramento e ancora, in questi Stati, molto poco diffusa. Esistono anche situazioni intermedie, in cui solo le attività "a rischio", che possono essere qualificate come pericolose, sono regolamentate.

295. Anche l'autorità di rilascio del diploma varia notevolmente da uno Stato all'altro. Certi diplomi sono rilasciati dallo Stato, mentre altri lo sono da federazioni sportive. Certi diplomi hanno finalità professionali, mentre altri sono destinati a consentire l'inquadramento a titolo volontario (anche in quest'ultimo caso, possono talvolta essere obbligatori). Questa varietà di situazioni complica, beninteso, i meccanismi di riconoscimento. In effetti, nell'ambito del Sistema Generale, più le professioni sono vicine, più i livelli sono equivalenti e più il riconoscimento dei diplomi sarà facile. Ora, nel mondo sportivo constatiamo una diversità estrema. Le passerelle da prevedere tra sistemi diversi sono quindi tanto più complicate da attuare.

296. Ciononostante, non è stata adottata alcuna misura specifica nel settore delle professioni sportive. Una richiesta in questo senso era stata presentata nel 1994 da un'associazione europea di guide di alta montagna. La Commissione ha risposto che bisognerebbe che il Sistema Generale si rivelasse insufficiente e che le misure da proporre incontrassero, in relazione al principio e agli elementi principali, un consenso sufficiente tra i professionisti di tutti gli Stati membri e tra gli Stati membri. Questa associazione aveva adottato una piattaforma di condizioni di accesso e di esercizio per la professione che aveva il consenso delle associazioni di 4 Stati membri. Segnaliamo anche che, al di fuori del campo di intervento comunitario, certe organizzazioni lavorano al più ampio ravvicinamento delle qualifiche nel settore sportivo. I lavori del REISS (Rete europea degli istituti delle scienze dello sport) ne costituiscono una buona rappresentazione.

1. La libera circolazione dei dipendenti e libertà di stabilimento

297. Per quanto riguarda i dipendenti e la libertà di stabilimento, l'applicazione del Sistema Generale allo sport non solleva particolari difficoltà, quanto meno in relazione al principio. Certo, esistono problemi di recepimento delle direttive o di

corretta applicazione del diritto comunitario. Perciò, a suo tempo era stata avviata una procedura contro la legislazione di uno Stato membro relativa allo sport. Tuttavia, la situazione non è fondamentalmente diversa da quella che esiste in altre professioni.

2. La prestazione di servizi

298. La libera circolazione dei servizi pone in materia sportiva problemi particolari. Innanzitutto, è importante sottolineare che sembra rappresentare quantitativamente qualcosa di relativamente importante. E' sempre più frequente che gruppi lascino il loro paese per un breve periodo (vacanze, tirocini sportivi, periodo di formazione) accompagnati da quadri sportivi. Questo tipo di soggiorno di breve durata può riguardare i giovani nell'ambito di organizzazioni di vacanze (esempio, le "colonie di vacanze", campi o centri vacanza). Può riguardare adulti in occasione di soggiorni sciistici, di tavola a vela, di equitazione, ecc. Può anche riguardare persone in formazione. Gli iniziatori di sci danesi che vanno ad effettuare, nell'ambito della loro formazione, tirocini di breve durata nelle Alpi austriache ne costituiscono un buon esempio. Questi gruppi hanno molto spesso il loro inquadramento, qualificato nel paese di origine. E' opportuno aggiungere che un certo numero di attività sportive sono, per loro natura, stagionali. E' abbastanza comune che una stessa persona sia maestro di sci in inverno e inquadri attività all'aria aperta d'estate. Ciò far sorgere domande in relazione alla distinzione tra lo stabilimento e la prestazione di servizi per coloro che operano tra Stati membri.

VII. IL GRUPPO DEI COORDINATORI

A. Riunioni e relazioni

299. Con la prima direttiva sistema generale, la direttiva 92/51 richiedeva a ciascuno Stato membro di designare una persona responsabile del coordinamento delle autorità che dovevano anche essere designate all'interno di ciascuno Stato membro per ricevere le richieste in base alla direttiva ed adottare decisioni su queste (articolo 13). L'articolo 13.2 prevede che questi coordinatori siano membri del gruppo di coordinamento della direttiva 89/48 e che le responsabilità di questo gruppo siano estese fino ad includere i compiti di facilitare l'applicazione della direttiva 92/51 e la raccolta delle informazioni.
300. Di conseguenza e in seguito all'adozione e all'entrata in vigore della direttiva, numerose questioni relative a questa direttiva sono state incluse nell'ordine del giorno delle riunioni del gruppo dei coordinatori. Queste includevano alcune relazioni e discussioni generiche sull'applicazione della direttiva.
301. Tra le discussioni più generali, c'era quella avvenuta a metà del 1993, relativa agli emendamenti richiesti all'allegato C della direttiva, affinché la sua applicazione fosse estesa agli Stati non membri che facevano parte dello Spazio economico europeo. In diverse altre occasioni, proposte da parte degli Stati membri di emendamenti agli allegati C e D, per l'inclusione o l'esclusione di certe professioni esistenti o nuove, o di nuove forme di formazione o certificati, o relativi al movimento di una professione in uno Stato membro dal livello di certificato a quello di diploma, sono state discusse. Queste includevano casi di professioni che erano passate dalla direttiva 92/51 alla direttiva 89/48, o che erano diventate non regolamentate o erano diventate regolamentate. Il 'ragioniere' e il 'consulente del lavoro' italiani; il 'masseur und

medizinischer bademeister’, il ‘pharmazeutisch technischer assistent’, il ‘podolog’, il ‘logopäd’ tedeschi e certe attività commerciali, industriali e di manifattura che includono un elemento di insegnamento esercitato nelle scuole; il ‘apotekhassistent’ e il ‘fodterapeuterhovervet’ danesi; gli insegnanti di scuola secondaria olandesi; il ‘medical laboratory scientific officer’, il ‘trademark agent’, il ‘prothetist’ e il ‘probation officer’ nel Regno Unito sono soltanto alcuni esempi. In particolare, è stata elaborata una relazione sul livello di istruzione e di formazione per l'esercizio negli Stati membri delle professioni di assistente farmaceutico in Germania e di chiropodista in Germania ed in Danimarca. Ciò è stato fatto ai fini di una verifica della compatibilità delle attività e responsabilità in gioco al fine di una possibile inclusione di queste professioni nell'allegato C della direttiva. Ciò ha anche originato alcune discussioni in base alla procedura del comitato³⁸ conformemente alla direttiva.

302. Anche altre professioni individuali sono state oggetto di discussioni specifiche. Un altro argomento discusso riguardava i vari livelli di qualifica e attività nell'ambito della professione di lavoratore sociale. Anche la questione dei requisiti nazionali relativi al riconoscimento dei certificati medici da Stati membri diversi in relazione alla professione di marinaio è stata discussa nel contesto delle relative disposizioni dei trattati internazionali. In questo contesto, si è notata la distinzione tra certificati richiesti ai fini del riconoscimento e quelli richiesti successivamente in relazione all'assunzione su una particolare nave. Attualmente sono in fase di emissione questionari sulle professioni di radiografi e fisioterapisti ai fini della successiva discussione sulle informazioni che dovranno essere fornite nel gruppo dei coordinatori.
303. Numerose discussioni avevano a che fare con gli aspetti in comune dell'applicazione della prima e della seconda direttiva, come lo sviluppo del Codice di condotta per le autorità amministrative degli Stati membri responsabili delle decisioni di riconoscimento. Inoltre, per un periodo che abbraccia i primi anni dell'operazione della direttiva, sono proseguiti i lavori sulla creazione di una tabella delle professioni regolamentate che contenga un elenco consolidato di professioni regolamentate e non regolamentate negli Stati membri, inclusi i singoli elenchi nazionali e le professioni menzionate nelle relazioni statistiche, che includa la definizione delle professioni che ricadono nell'ambito della direttiva 92/51. La prima relazione del Signpost Service (servizio orientamento) sulle inchieste e domande ricevute nel 1997 – 1998 dai privati per mezzo di contatti mediante telefonate a carico e sui siti Web negli Stati membri è stata fatta circolare all'interno del gruppo ed è stata oggetto di commenti ed analisi.
304. In diverse occasioni, i rappresentanti dei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale hanno partecipato alle riunioni del gruppo dei coordinatori, con particolare riferimento alle attività in questi paesi relative alla loro futura adesione all'Unione Europea. Questa partecipazione era prevista nel Libro Bianco della Commissione sulla preparazione dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale all'integrazione nel mercato interno dell'Unione.
305. Il gruppo dei coordinatori è stato usato anche per la comunicazione delle informazioni sulle attività a livello nazionale e comunitario relative al riconoscimento delle qualifiche professionali. Gli Stati membri hanno riferito sugli

³⁸

vedere i risultati nei commenti all'art. 15.

sviluppi attuali nei loro territori e, per esempio, la Commissione ha recentemente presentato le proposte per una direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio su certi aspetti legali del commercio elettronico nel mercato interno e altre due proposte collegate di direttive relative all'abilità di cittadini di Stati non membri autonomi o dipendenti di muoversi tra Stati membri al fine di essere in grado di fornire servizi transfrontalieri all'interno dell'UE. Vi sono anche state regolari presentazioni delle attività della Commissione e dei programmi comunitari nel campo dell'istruzione, della formazione e della ricerca. Altri temi, come il lavoro in corso nel campo del riconoscimento delle qualifiche professionali conformemente all'iniziativa per una Legislazione più semplice nel mercato unico (SLIM) e la Convenzione dell'UNESCO/Consiglio d'Europa sui diplomi di istruzione superiore nella regione Europea sono stati inclusi come argomenti di informazione. I Coordinatori sono stati informati anche sui lavori sulle tre proposte di direttive: stabilimento degli avvocati (Dir. 98/5), la cosiddetta terza direttiva sul Sistema Generale (Dir. 1999/42) e la cosiddetta direttiva SLIM (COM(97) 638).

306. Anche il gruppo dei coordinatori continua ad avere un ruolo in relazione alla raccolta di informazioni sull'applicazione delle due direttive sistema generale e delle statistiche sull'operazione delle direttive sistema generale nei loro territori.

B. Codice di condotta approvato dal Gruppo dei Coordinatori per il Sistema Generale di riconoscimento dei diplomi.

307. Nella sua Prima lettura della proposta di direttiva SLIM, il Parlamento Europeo ha suggerito che le discussioni del gruppo dei coordinatori fosse reso più pubblico. Questa questione è stata discussa nel gruppo. Primo, è importante dichiarare che qualunque risultato concreto derivante dal lavoro del gruppo tende ad essere pubblicato. Un buon esempio di ciò è il Codice di condotta sulle pratiche delle autorità competenti negli Stati membri responsabili delle decisioni di riconoscimento. Secondo, uno dei principali usi fatti del gruppo, nonostante il ruolo informale svolto dal gruppo, è di rendere noti i pareri su una varietà di problematiche derivanti dalla pratica nazionale o altra esperienza dell'applicazione della direttiva in modo informale e confidenziale al fine di individuare le problematiche e trovare soluzioni ai problemi. I risultati di questo lavoro solitamente vengono alla luce quando hanno un impatto significativo, come nel modulo di chiusura delle pratiche di lamentela e violazione da parte della Commissione alla luce delle soluzioni concordate. Tuttavia, dare pubblicità alle discussioni che si svolgono nel gruppo prima che si giunga a delle conclusioni significherebbe soltanto limitare la capacità dei partecipanti di tenere una discussione aperta senza adottare posizioni formali, e probabilmente, ridurrebbe quindi in misura notevole il ruolo e il valore del lavoro del Gruppo. E' per questa ragione che la Commissione non ha sostenuto questa proposta nella sua risposta alla Prima lettura del Parlamento. E' anche per questo che la Commissione continua a credere che l'operazione del sistema generale continuerà ad essere servita meglio da un gruppo che si riunisca in privato piuttosto che da un foro pubblico di discussione.

Nell'applicazione delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE, ormai viene applicato un principio fondamentale. Qualunque professionista qualificato per esercitare una professione in uno Stato membro ha diritto al riconoscimento del proprio diploma per accedere alla stessa professione in un altro Stato membro. Tuttavia, l'attuazione di questo principio presuppone che soddisfi un certo numero di formalità amministrative sia adempiuto dal candidato e dalle autorità responsabili di valutare la

sua richiesta. Queste, pur essendo indispensabili al buon funzionamento del Sistema Generale, non devono costituire modi indiretti di ostacolare il diritto alla libera circolazione del migrante. Queste formalità amministrative sono richiamate all'articolo 8 della direttiva 89/48/CEE e all'articolo 12 della direttiva 92/51/CEE.

308. L'articolo 12 della direttiva 92/51/CEE stabilisce così che:
309. “1) Lo Stato membro ospitante accetta, come mezzi di prova che le condizioni previste agli articoli 3 a 9 sono soddisfatte, i documenti rilasciati dalle autorità competenti degli Stati membri, che l'interessato deve presentare a sostegno della sua richiesta di esercitare la professione in questione.
310. 2) La procedura di esame di una richiesta di poter esercitare una professione regolamentata deve concludersi nei più brevi termini e con una decisione motivata dell'autorità competente dello Stato membro ospitante, adottata al più tardi entro i quattro mesi successivi alla presentazione della documentazione completa dell'interessato. Contro tale decisione, o l'assenza di decisione, può essere proposto un ricorso giurisdizionale di diritto interno”.
311. Ciononostante, le direttive, per loro natura, possono prevedere l'attuazione di queste formalità amministrative soltanto in modo generico. Nel dettaglio, l'attuazione di queste regole si è rivelato molto variabile da uno Stato membro all'altro, talvolta con il rischio di frenare i meccanismi di riconoscimento. Per questa ragione i servizi della Commissione hanno ritenuto utile informare i Coordinatori “Sistema Generale” di tale questione, al fine di giungere a definire con maggior precisione le regole applicabili. Si trattava in un primo tempo di avere uno scambio sulle diverse pratiche prima di arrivare, in un secondo tempo, a raggiungere un consenso in questo settore.
312. In seguito agli scambi di opinione, i servizi della Commissione hanno elaborato un documento dedicato alle formalità amministrative nazionali nell'ambito delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE. Lo scopo era, invero, di tentare di garantire la compatibilità di queste formalità con il diritto al riconoscimento tratto dalle direttive di cui il migrante può avvalersi.
313. Il documento della Commissione è stato oggetto di discussioni in gruppo dei coordinatori, ha subito un certo numero di emendamenti ed è stato infine adottato il 18 giugno 1998. Fornisce il dettaglio delle pratiche auspicabili, accettabili ed inaccettabili nei 14 settori seguenti: informazioni che devono essere fornite al migrante uscente dal punto di contatto o da un'autorità competente dello Stato membro di origine, informazioni che devono essere fornite al migrante entrante da parte del punto di contatto o di un'autorità competente dello Stato membro ospitante, documenti che il migrante può essere invitato a fornire all'autorità competente dello Stato membro ospitante, forma dei documenti richiesti al migrante dall'autorità competente dello Stato membro ospitante, traduzioni (informazioni che devono essere fornite dall'autorità competente dello Stato membro di origine), traduzioni richieste dallo Stato membro ospitante, diritti che dovranno essere pagati dal migrante nello Stato membro ospitante, prova attitudinale nello Stato membro ospitante, tirocinio di adattamento nello Stato membro ospitante, costituzione di pratiche: termini, pratiche incomplete, regole di motivazione e di ricorso, organismi professionali, coordinamento.

314. Questo documento è ormai divenuto un «codice di condotta approvato dal gruppo dei coordinatori per il Sistema di riconoscimento dei diplomi». Il consenso che è stato raccolto su questo Codice può consentire di scartare un certo numero di ostacoli amministrativi che erano fino ad allora opposti al migrante. Potrà utilmente essere usato dalle autorità nazionali incaricate dell'esame delle richieste di riconoscimento e dai migranti.
315. Certo, questo documento non è esaustivo. Nuove questioni sorgeranno probabilmente con il tempo, richiedendo così un nuovo aggiornamento. Peraltro, questo documento si basa sulle direttive. Ha quindi, in sé, soltanto valore informativo. I testi di riferimento rimangono beninteso le direttive e la giurisprudenza della Corte. Nondimeno, la sua utilità pratica può, in futuro, rivelarsi notevole.
316. Con l'accordo dei coordinatori, il Codice è stato pubblicato.

C. Collaborazione amministrativa tra Stati membri:

317. Il gruppo dei Coordinatori è stato istituito conformemente alla direttiva 89/48, essenzialmente al fine di agevolare l'applicazione della direttiva. Le sue attività sono state, da allora, estese alla direttiva 92/51 e si applicheranno anche alla direttiva 99/42/EC (G.U. L201 del 31-07-1999 pagina 77). Il ruolo attribuito ai Coordinatori è simile in base a tutte e tre le direttive. L'articolo 13.3 della direttiva 92/51 stabilisce che: *"Gli Stati membri adotteranno misure per fornire le informazioni necessarie sul riconoscimento dei diplomi e certificati e sulle altre condizioni che regolano l'inserimento delle professioni regolamentate nell'ambito di questa direttiva. La Commissione adotterà le iniziative necessarie per garantire lo sviluppo e il coordinamento della comunicazione delle informazioni necessarie."*
318. Più in generale e più di recente, la Commissione ha inviato una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa al "riconoscimento reciproco nell'ambito della continuazione del piano di azione per il mercato unico " (COM(1999)299 finale). Lo scopo di questa comunicazione è di sottolineare l'importanza fondamentale del principio di riconoscimento reciproco per il Mercato Unico, di esaminare i problemi nella sua applicazione con un'analisi delle cause e di fare proposte per migliorare la sua operazione (vedere estratti all'allegato 2).
319. In questo contesto, la Commissione ha lanciato una discussione nel Gruppo dei Coordinatori di maggior comunicazione e cooperazione tra i coordinatori al fine di scambiare informazioni e opinioni in modo da facilitare l'adozione di decisioni di riconoscimento e cercare soluzioni rapide e pragmatiche ai problemi emergenti. In particolare in relazione alle decisioni di riconoscimento professionale che sono state adottate dalle autorità competenti negli Stati membri, in base al riconoscimento reciproco della relativa qualifica professionale in un altro Stato membro, probabilmente ulteriori contatti attraverso i Coordinatori contribuirebbero maggiormente all'adozione di decisioni fondate sui singoli casi. Sono, dopo tutto, le autorità competenti degli Stati membri di origine e ospitante che sono in possesso di tutte le informazioni relative all'accertamento della posizione del migrante che cerca il riconoscimento. Numerose idee sono state suggerite per lanciare la discussione relativa alla praticità delle comunicazioni tra coordinatori, il valore di includere le informazioni disponibili sulle qualifiche professionali in una base dati accessibile a tutti e l'introduzione di una procedura per lo scambio delle informazioni e di opinioni tra lo Stato membro di origine e quello ospitante su casi particolari.

VIII ESIGENZE LINGUISTICHE

320. Un certo livello di conoscenza della lingua del paese ospitante può rivelarsi indispensabile per l'esercizio di una professione. Tuttavia, esigenze linguistiche non devono intaccare le libertà fondamentali garantite dal trattato: libera circolazione dei lavoratori dipendenti (articolo 39 [ex48]), libertà di stabilimento (articolo 43 [ex 52]) e libera prestazione dei servizi (articolo 49 [ex59]). Di conseguenza, le esigenze di tale natura non devono in alcun caso essere sproporzionate rispetto allo scopo perseguito e le modalità della loro applicazione non devono comportare discriminazioni a detrimento dei cittadini di altri Stati membri.
321. Per i lavori dipendenti, l'articolo 3 del regolamento del Consiglio n° 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità ammette esplicitamente «le condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto». L'esigenza linguistica deve tuttavia essere necessaria³⁹ e attuata in modo proporzionato.
322. Per lo stabilimento, un caso pregiudiziale⁴⁰ è attualmente all'esame della Corte di Giustizia.
323. Le conoscenze linguistiche non possono, in linea di principio, essere oggetto delle misure di compensazione in quanto non fanno parte delle situazioni elencate in modo limitativo per la richiesta di queste misure (cfr. art. 4 1 b). Includerli sarebbe tanto più ingiustificato in quanto il tirocinio o il test si svolge nella lingua dello Stato ospitante. Non giustificerebbero *a fortiori* una deroga alla scelta tra il test e il tirocinio.
324. Un'eccezione potrebbe tuttavia essere giustificata nella misura in cui queste conoscenze fanno necessariamente parte della formazione, come per i professori di lingue⁴¹.
325. Nei casi in cui un test linguistico è giustificato da un obiettivo legittimo, bisogna comunque che sia proporzionato all'obiettivo perseguito e in particolare che anche le condizioni di attuazione lo siano. In tal modo, il livello di un test preliminare non può superare quello che è obiettivamente necessario all'esercizio della professione in questione.

IX PRESTAZIONE DI SERVIZI

326. Le direttive «Sistema Generale» hanno come base giuridica gli articoli 40 [ex 49], 47 [ex 57] paragrafi 1 e 55 [ex 66] del trattato CE. Di conseguenza, si applicano all'esercizio tanto delle professioni dipendenti quanto di quelle autonome, e, in quest'ultima ipotesi, le direttive si applicano in caso di stabilimento o di prestazione

³⁹ per esempio, per ragioni di sicurezza, come all'art. 8 della direttiva del Consiglio 94/58 relativa al livello minimo di formazione dei marittimi, che prevede criteri di conoscenza linguistica per il personale delle navi passeggeri, GUCE 1994, L 319, p.28.

⁴⁰ Causa 424/97 (« Haim II »). Queste conclusioni sono state presentate dall'Avvocato Generale il 19-5-99.

⁴¹ Cfr. la sentenza del 28-11-89, Groener, C-379/87, Racc.p.3987, relativa all'esercizio di un'attività dipendente (insegnanti). Si basava tuttavia sull'interesse di una politica culturale nazionale, cioè la salvaguardia della lingua gaelica.

di servizi. In effetti, le direttive sistema generale non contengono (contrariamente alle direttive «settoriali» di riconoscimento dei diplomi), disposizioni applicabili alla prestazione di servizi particolari e sono diverse da quelle applicabili allo stabilimento o all'esercizio dipendente.

327. In linea di principio, quindi, la direttiva 92/51/CEE si applica tanto alle persone stabilite, o che desiderano stabilirsi, nello Stato membro ospitante al fine di esercitarvi l'attività professionale in questione, quanto alle persone che, pur rimanendo stabilite in un altro Stato membro, sperano di effettuare delle prestazioni di servizi nello Stato membro ospitante.
328. Bisogna innanzitutto segnalare che la questione dell'applicabilità delle disposizioni relative al riconoscimento dei diplomi in caso di prestazione di servizi, si pone nell'ambito delle due direttive «Sistema Generale» e non costituisce evidentemente una questione esclusiva della direttiva 92/51/CEE. Per questa ragione, in tutta questa parte, si fa riferimento al «sistema generale» e alle «direttive».
329. L'esperienza mostra che i meccanismi di riconoscimento attuati dalle Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE non paiono sempre adatti alla prestazione di servizi, alcuni elementi potenzialmente problematici includono: richiesta al migrante di presentare una richiesta di riconoscimento del diploma in buona e debita forma; termine di quattro mesi per l'esame della richiesta; e la possibilità per lo Stato membro ospitante di richiedere un test attitudinale, un tirocinio di adattamento o un'esperienza professionale complementare... La questione si è posta in particolare nel settore turistico (cfr. *supra Professioni del turismo*) e sportivo (cfr. *supra professioni dello sport*).
330. Per esempio, è possibile che in certi casi il tirocinio di adattamento sia di durata sproporzionata rispetto alla durata prevista della prestazione di servizi. Parimenti, i test attitudinali sono normalmente organizzati un certo numero di volte l'anno, in modo tale che il primo test possibile può aver luogo troppo tardi e impedire così la prestazione di servizi.
331. Un'applicazione rigida del sistema generale farebbe per esempio sì che il professore tedesco di tennis da tavolo che accompagna un gruppo di giovani per tre giorni in Francia debba, mesi prima, avviare le pratiche per poter inquadrare il suo gruppo sul territorio francese. Allo stesso modo, il gruppo di giovani italiani che, nell'ambito di una passeggiata a cavallo, vogliono passare qualche ora dall'altra parte della frontiera in Austria con il loro professore di equitazione dovrebbe preparare questa mezza giornata con mesi di anticipo. In questi casi, le risposte portate dal Sistema Generale sembrano andare incontro alla libertà di circolazione dei professionisti in questione.
332. In effetti, i meccanismi di riconoscimento previsti dalle direttive, e in particolare le misure di compensazione così come sono state concepite, possono costituire nella pratica un ostacolo alla prestazione di servizi. Di conseguenza, la Commissione ritiene che, in caso di prestazione di servizi, si debbano interpretare le direttive tenuto conto della natura dell'attività in questione e del suo carattere temporaneo.
333. Quest'idea di applicare un regime molto più morbido alla prestazione di servizi è basata sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia CE, secondo cui l'articolo 49 [ex 59] del trattato impone non solo l'eliminazione di qualunque discriminazione a favore del prestatore di servizi in ragione della sua nazionalità, ma anche qualunque

restrizione, anche se si applica indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli di altri Stati membri, quando è di natura tale da proibire o infastidire altrimenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, in cui fornisce legalmente servizi analoghi.

334. Nella sentenza *Dennemeyer*⁴² la Corte ha precisato che: «Uno Stato membro non può subordinare la realizzazione di prestazioni di servizi sul suo territorio all'osservazione di tutte le condizioni richieste per uno stabilimento, con il rischio di svuotare di qualunque effetto utile le disposizioni del trattato destinate a garantire la libera prestazione di servizi».
335. Di conseguenza, se il migrante è stabilito nello Stato ospitante, egli è sottoposto alle procedure di riconoscimento attuate dalle direttive «sistema generale». In compenso, in caso di prestazione di servizi, dovrebbe beneficiare di un meccanismo di riconoscimento più flessibile.
336. Una questione importante è quindi quella della distinzione tra prestazione di servizi e stabilimento.
337. Secondo il trattato (art. 50 [ex 60]) sono considerati servizi le prestazioni nella misura in cui non sono regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle persone. Le disposizioni del trattato relative ai servizi sono quindi sussidiarie rispetto a quelle del capitolo relativo al diritto di stabilimento e trovano applicazione solo se le disposizioni relative al diritto di stabilimento non si applicano⁴³.
338. Il concetto di stabilimento è, secondo la Corte, un concetto ampio che implica la possibilità per un cittadino comunitario di partecipare, in modo stabile e continuo, alla vita economica dello Stato membro ospitante. Così un'attività esercitata in modo permanente o, in ogni caso, senza limitazione prevedibile di durata, non rientra nel campo delle disposizioni relative alla prestazione di servizi⁴⁴.
339. Per quanto riguarda il carattere temporaneo o permanente (o quanto meno stabile e continuato) dell'attività in questione, la Corte ha precisato che il carattere temporaneo «*deve essere valutato non soltanto in funzione della durata della prestazione, ma anche in funzione della sua frequenza, periodicità o continuità*»⁴⁵. Nessuna regola precisa è stata stabilita a questo proposito, e si dovrà quindi stabilire, in funzione delle circostanze del caso specifico, se l'attività in questione, nonostante il carattere *a priori* provvisorio, deve o no essere considerata come uno stabilimento.
340. Tuttavia, le conclusioni dell'Avvocato generale Ph. Léger nello stesso caso porta elementi aggiunti di riferimento. «*E'*», scrive al punto 87, «*un insieme di indizi che consentirà di distinguere la prestazione di stabilimento*». «*La localizzazione del centro principale di attività dell'avvocato*», prosegue al punto 88, «*il luogo della sua residenza principale, l'importanza del suo fatturato nei diversi Stati membri in cui esercita la propria attività, il tempo passato in ciascuno di questi, il luogo della sua iscrizione al foro, saranno altrettanti indizi che consentiranno di caratterizzare la*

⁴² Sentenza del 25-07-91 causa C-76/90 *Dennemeyer*; racc. I-p.4007

⁴³ Sentenza del 30-11-95 causa C-55/94 *Gebhard*; racc. I-p.4165

⁴⁴ Sentenza del 05-10-88 causa 196/87 *Steymann*; racc. p. 6159

⁴⁵ Cfr. sentenza *Gebhard* succitata e sentenza del 12-12-96 causa C-3/95 *Reisebüro Broede*; racc. I- p. 6511

sua attività in ciascuno degli Stati membri considerati.» queste considerazioni valgono beninteso *mutatis mutandis* per altre professioni.

341. Bisogna anche tener conto delle situazioni in cui, anche se l'interessato è formalmente insediato nello Stato di provenienza e non nello Stato ospitante, la sua situazione può rientrare nel campo del diritto di stabilimento. In effetti, la giurisprudenza ha riconosciuto il divieto di utilizzare disposizioni relative alla prestazione di servizi al fine di aggirare le regole sullo stabilimento segnalando che *«non si potrebbe negare a uno Stato il diritto di adottare disposizioni destinate ad impedire che la libertà garantita dall'articolo 49 [ex 59] sia utilizzata da un prestatore la cui attività sia interamente o principalmente rivolta al suo territorio, al fine di sottrarsi alle regole professionali che gli sarebbero applicate nel caso in cui fosse stabilito sul territorio di quello Stato, in quanto una simile situazione potrebbe essere soggetta alla giurisdizione del capitolo relativo al diritto di stabilimento e non a quello delle prestazioni di servizi»*.
342. Di conseguenza, anche se l'interessato è formalmente insediato in un altro Stato membro, la sua situazione può rientrare nel campo del regime di stabilimento, se la sua attività professionale è interamente o principalmente orientata verso il territorio dello Stato ospitante.
343. Nel contempo, la recente proposta della Commissione di una direttiva su taluni aspetti giuridici del commercio elettronico nel mercato interno (COM(1998) 586 finale del 18-11-1998 – GUCE C 30 del 5-2-99, modificata il 1-9-99 COM(1999) 427 ; n° 98/0325) prevede nel suo articolo 3 che gli Stati membri devono garantire che i servizi della Società dell'informazione forniti da un prestatore stabilito sul suo territorio rispettino le sue disposizioni nazionali e non possono limitare la libera circolazione dei servizi provenienti da altri Stati membri. Nella relazione illustrativa della proposta, al titolo 'Necessità di un quadro legale per il mercato interno' e al sottotitolo 'Mancanza di chiarezza nel quadro legale esistente', si dichiara che:
344. "Le differenze in alcune disposizioni di legge applicabili ai servizi della Società dell'informazione in diversi Stati membri possono portare ad una situazione in cui, come eccezione al principio di libera circolazione e subordinatamente alla conformità alla giurisprudenza del Tribunale, uno Stato membro può rendere la prestazione di un servizio da un altro Stato membro subordinata a misure di supervisione o all'applicazione della sua stessa legislazione. In pratica, questo significa che un fornitore di servizi che desidera offrire un servizio su tutto il mercato interno deve, oltre alla conformità alle regole del paese in cui è stabilito, garantire che il servizio sia compatibile con la legge degli altri 14 Stati membri.
345. Una significativa mancanza di certezza giuridica caratterizza l'attuale quadro giuridico. Questa incertezza legale emerge sulla legalità delle misure adottate da uno Stato membro che riguarda i servizi forniti da prestatori stabiliti in un altro Stato membro (sono giustificate in relazione al principio di libertà di prestare servizi o di diritto comunitario secondario applicando quel principio?). L'incertezza giuridica emerge anche nel determinare i requisiti che devono essere soddisfatti dei servizi della Società dell'informazione (in che misura si applica una particolare regola a tali servizi?). I casi che sono già stati decisi divergono, dimostrando che vi è seria mancanza di certezza giuridica i cui effetti negativi sono fortemente amplificati in una situazione transfrontaliera."

346. Inoltre, si può dire che, benché vi siano alcune caratteristiche particolari dei servizi della Società dell'informazione, come una potenziale mancanza di certezza dell'ubicazione del fornitore di servizi, molto di questo ragionamento può essere applicato anche allo stesso tipo di servizi, e ai servizi professionali, forniti da mezzi come il fax, il telefono, la posta o da movimenti transfrontalieri del fornitore di servizi o chi fornisce servizi. Gran parte dell'incertezza giuridica individuata nel contesto della proposta di commercio elettronico è di maggior rilevanza nel coinvolgere circostanze di mercato e tecnologiche quando l'interesse dell'economia e dei singoli fornitori di servizi è di evitare l'incertezza, la duplicazione o procedure aggiuntive onerose e di trarre vantaggio dalla maggior concorrenza ed opportunità.
347. In ogni caso, si deve ricordare che, conformemente ad una giurisprudenza costante⁴⁶, la libera prestazione di servizi può essere limitata solo se sono rispettate quattro condizioni: la misura deve applicarsi in modo non discriminatorio; la misura è giustificata da ragioni imperative di interesse generale; è atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo che persegue e non va oltre il necessario per raggiungere tale obiettivo. Bisogna, inoltre, che l'interesse generale in questione non sia già salvaguardato dalle regole a cui il prestatore è sottoposto nello Stato membro in cui è stabilito. Ciò non vale quando in ragione della mancanza di regolamentazione per l'attività professionale in questione, l'interesse non è sottoposto a nessuna regola nello Stato di stabilimento.
348. Rimane da applicare questa giurisprudenza tenendo conto anche di quella relativa alla legittimità delle richieste quanto alle qualifiche professionali per certe attività nell'interesse dei destinatari dei servizi. Così la sentenza Dennmeyer precisa che nella fattispecie *«né la natura del servizio come quello in questione, né le conseguenze di un insuccesso del prestatore potrebbero giustificare una limitazione dell'esercizio di questo servizio...»* (pt 20). Si trattava nel caso specifico di sorvegliare il rinnovo di brevetti. Per la stessa ragione di semplicità dell'attività, la Commissione ha ritenuto che il Sistema Generale non potrebbe essere applicato alla consulenza fiscale⁴⁷. *A contrario*, la sentenza Dennemeyer ammette quindi la richiesta di qualifiche per altre attività. La necessità di regole per la qualifica e.a. per una prestazione di servizi è ammessa anche in particolare per la sentenza *Reisebüro* a proposito del recupero dei crediti, attività riservata agli avvocati nello Stato membro in questione.
349. Un ulteriore esempio è stata la decisione della Commissione adottata nel 1996 per chiudere una procedura di infrazione aperta contro la Francia per la mancata applicazione della direttiva 92/51 nel campo di certe attività sportive/di intrattenimento incluso l'insegnamento dello sci. Nell'adottare questa decisione, la Commissione si è affidata al fatto che le disposizioni della direttiva, per esempio in relazione al periodo di quattro mesi in cui deve essere adottata un'azione su una richiesta di riconoscimento, fossero troppo restrittive per essere applicate in relazione alla condizione di prestazione temporanea di servizi. Si è quindi ricorso alle regole generali del trattato al fine di giustificare l'accettazione della legislazione che veniva introdotta in Francia, per mezzo della quale le autorità francesi avrebbero applicato soltanto test attitudinali ai maestri di sci stranieri che volessero fornire i loro servizi

⁴⁶ Cfr. in particolare la sentenza «Reisebüro Broede» nella causa C-3/95, punto 28.

⁴⁷ Conferenza stampa: IP/96/598 del 4-7-1996

in Francia su base temporanea, dove esistono differenze sostanziali tra le qualifiche dell'istruttore straniero e quelli richiesti in Francia.

350. Al fine della sicurezza giuridica per i professionisti migranti e le autorità competenti, appare opportuno pensare di modificare le direttive per prevedere un meccanismo che sarebbe di natura tale da facilitare le prestazioni di servizio almeno ammorbidendo la *procedura* prevista dal Sistema Generale, permettendo allo Stato membro ospitante di garantire il rispetto delle sue esigenze legittime in relazione alle qualifiche.
351. Le direttive settoriali di riconoscimento dei diplomi⁴⁸ prevedono a questo effetto il deposito di una dichiarazione presso l'autorità competente. Questa dichiarazione è in linea di principio preliminare all'esecuzione della prestazione di servizi, ma può in caso di urgenza essere fatta quanto prima dopo questa prestazione.
352. Tuttavia, queste direttive organizzano un coordinamento della formazione⁴⁹, che non vale per il Sistema Generale. Come garantire, allora, la compensazione di un'eventuale importante lacuna nella formazione del prestatore rispetto alle legittime richieste dello Stato membro ospitante? Si potrebbe prevedere di abbreviare il termine di risposta alla presentazione della pratica – che potrebbe limitarsi ad una dichiarazione a cui siano allegate informazioni sulla formazione ricevuta – per esempio a un mese e di mantenere solo il test attitudinale come misura di compensazione, in quanto il tirocinio implica per sua natura una durata poco compatibile con le necessità della prestazione di servizi. Beninteso, l'esperienza professionale dovrebbe essere presa in considerazione per ridurre o addirittura eliminare la misura di compensazione.
353. Inoltre, appare esserci una chiara differenza tra la situazione in cui il prestatore di servizi è chiaramente stabilito in uno Stato membro e fornisce servizi direttamente da quello Stato membro, ma a distanza, con qualche mezzo di comunicazione, a chi riceve i servizi in altri Stati membri o in cui il prestatore di servizi viaggia con quelli a cui fornisce i propri servizi in un altro Stato membro al fine di fornire temporaneamente servizi in quello Stato membro e la situazione in cui il prestatore di servizi opera temporaneamente fuori da un altro Stato membro o si trasferisce in un altro Stato membro al fine di fornire servizi ai destinatari dei servizi in quello Stato membro con i quali tutti i contatti hanno luogo in quell'altro Stato membro. Nel primo insieme di circostanze, il prestatore di servizi e i destinatari dei servizi, e i rapporti tra loro, appaiono come aventi una chiara e talvolta stretta connessione con il regime giuridico da cui il fornitore di servizi sta operando. In altri casi il prestatore di servizi potrebbe essere sotto il controllo di un operatore stabilito sul posto o il destinatario del servizio potrebbe essere chiaramente informato e prendere in considerazione la condizione e le diverse qualifiche del prestatore di servizi ed essere pronto ad accettare la fornitura del servizio su questa base. In queste circostanze, e subordinatamente a specifiche disposizioni relative alla locale copertura assicurativa, ecc., sembrerebbe più proporzionato per il fornitore di servizi avere diritto a svolgere le sue attività subordinatamente alla legge dello Stato membro in cui è stabilito. *In queste circostanze, si dovrebbe considerare se e in che misura per alcune attività*

⁴⁸ Per esempio all'art. 17 § 3 della direttiva 93/16 sulla libera circolazione dei medici (GU L 165 del 7-7-93).

⁴⁹ o l'accettazione della conformità di diplomi nuovi rispetto ai nuovi criteri qualitativi e quantitativi di formazione per gli architetti.

professionali possa essere proposta una direttiva che consenta servizi in base al titolo di provenienza lungo linee simili come quella per il commercio elettronico.

In conclusione:

354. i) Il Sistema Generale non si applica se l'esigenza di qualifiche non è giustificata.
355. ii) Se questo non è il caso, dovrebbero essere attuate procedure più snelle, in quanto il trattato prevale sulle direttive, in attesa che siano alleggerite.
- iii) Le modifiche alla Direttive e/o alla direttiva specifica sui servizi sono in fase di studio come illustrato ai punti 350 e 353 [nel testo italiano: 345 e 348, ndt].

X CONCLUSIONI

356. Tenuto conto del carattere innovativo e complesso della direttiva, è un po' presto per trarre delle conclusioni estensive sul suo funzionamento basandosi sui primi cinque anni. Si possono tuttavia già dedurre i seguenti elementi: se ha consentito a molti cittadini di proseguire le loro attività professionali in altri Stati membri, ha anche fatto apparire la necessità di alleggerire certe procedure e l'interesse di sviluppare la cooperazione amministrativa.
357. La direttiva pare troppo pesante per quanto riguarda l'applicazione delle sue procedure di riconoscimento delle qualifiche e delle formazioni in relazione alle prestazioni di servizi come pure la procedura di rivalutazione di certe formazioni⁵⁰ (attraverso la modifica degli allegati C e D). Su quest'ultimo punto viene suggerito di sostituire la procedura esistente con una definizione che assimili, a certe condizioni, queste formazioni alla nozione di diploma. Per agevolare le prestazioni di servizi, sarebbe auspicabile per la sicurezza giuridica prevedere un meccanismo opportuno; la sua formulazione, tuttavia, non è agevole, poiché bisogna conciliare la rapidità e la verifica dell'assenza di lacune importanti nella formazione. Al fine di lanciare il dibattito, e senza pretendere di essere esauriente, la Commissione suggerisce di ridurre il termine di istruzione delle richieste nonché il ventaglio delle misure di compensazione. Più in generale, ci si può chiedere se non converrebbe prevedere un'estensione delle prestazioni al titolo di origine per certe attività professionali, partendo dall'esempio della proposta di direttiva sul commercio elettronico.

⁵⁰ Dovrebbe in ogni modo essere modificata al fine di adeguarla alla nuova Decisione generale del Consiglio, del 28-6-99, che fissa le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

358. La cooperazione amministrativa ha consentito di emettere un codice di condotta sulle formalità. Si auspica che si sviluppi ulteriormente attraverso una maggior cooperazione tra gli Stati membri, nella linea di comunicazione adottata dalla Commissione il 16-6-99 per agevolare e migliorare l'applicazione del principio di riconoscimento reciproco nel mercato unico. Inoltre, la proposta di direttiva detta SLIM, attualmente in discussione al Consiglio, comporta misure destinate a rafforzare il ruolo del Gruppo dei Coordinatori.

ALLEGATO I

I. OSSERVAZIONI DEGLI STATI MEMBRI

359. I seguenti contributi sono stati raccolti in occasione delle comunicazioni scritte rivolte alla Commissione. Questi contributi sono molto convergenti per quanto riguarda due aspetti:

360. - la semplificazione della direttiva

361. - una modifica del sistema degli allegati C e D

362. I contributi nazionali ricevuti sono stati i seguenti:

A. Belgio

363. Il Belgio è particolarmente preoccupato per la grande frequenza con cui si fa uso della procedura di modifica degli allegati C e D, come stabilita dall'articolo 15 della direttiva 92/51/CEE. Le modifiche di questi allegati, incluse quelle che rivestono un'importanza relativamente secondaria, sono effettuate per mezzo di una direttiva. Ciò ha necessariamente come conseguenza un obbligo di recepimento nel diritto interno da parte degli Stati membri (quando, talvolta, questa nuova direttiva rischia di essere già parzialmente superata). Il Belgio auspica di conseguenza che siano esplorate altre vie, che si trovino altri mezzi giuridici per prendere in considerazione le modifiche annunciate dagli Stati membri nel settore delle professioni. E' importante semplificare il sistema degli allegati C e D.

364. Il Belgio segnala peraltro che non ha, ad oggi, fatto uso delle possibilità offerte dal sistema degli allegati C e D della direttiva 92/51/CEE. Nessuno Stato membro ha quindi dovuto integrare nel proprio diritto interno un elenco di formazioni belghe.

B. Danimarca

365. La Danimarca ha desiderato fornire un importante contributo alla relazione 92/51/CEE. I punti fondamentali sollevati dalle autorità danesi sono i seguenti:

a) *Una regolamentazione giudicata complicata*

366. In Danimarca, tutte le autorità che partecipano alla gestione della seconda direttiva generale, in qualità di autorità competenti o come coordinatori, ritengono che si tratti di un testo eccessivamente complicato. A causa di questa complessità, è talvolta difficile per tali autorità competenti avere un'idea di insieme della corretta procedura da seguire, e, peraltro, fornire agevolmente informazioni precise e sintetiche ai cittadini che desiderino avvalersi del regime generale, sia che questi cittadini siano cittadini dell'unione o del SEE desiderosi di esercitare una professione regolamentata in Danimarca, sia che siano cittadini danesi che vogliono esercitare la propria professione in un altro paese dell'UE o del SEE.

367. In Danimarca, la complessità del testo si farebbe sentire in modo particolare su due punti:

368. In primo luogo, i numerosi livelli di formazione, la loro gerarchia, il rapporto tra i livelli e i diritti legati a ciascuno di questi livelli. In questa categoria di problemi rientrano anche la struttura e il significato dell'elenco C e D - quel che viene chiamato la "passerella". Inoltre, un problema particolare si pone per le formazioni di cui all'articolo 8 della direttiva. Queste formazioni non sarebbero state prese in considerazione nell'esame che la Commissione ha concluso di recente sulle professioni regolamentate negli Stati membri. Per quanto riguarda la Danimarca, ciò concerne un certo numero di professioni, in particolare nel settore marittimo.
369. In secondo luogo, il sistema di revisione degli elenchi C e D è considerato inutilmente complicato. A titolo esemplificativo, la Danimarca ha richiesto l'iscrizione dei pedicure (fodterapeut) e degli assistenti in farmacia (apotecksassistent) nell'elenco C. Il trattamento di questa richiesta, e in particolare un'inchiesta condotta da esperti del settore, è stato così lungo che, quando la decisione, negativa, fu adottata definitivamente nel 1997, la base giuridica nazionale della formazione dei pedicure era già stata modificata (senza che ciò fosse stato considerato nella decisione della Commissione), cosicché non vi era più alcuna ragione di richiedere l'iscrizione di tale professione nell'elenco C.
370. La Danimarca ritiene quindi che si potrebbe utilmente semplificare la regolamentazione procedendo ad una descrizione semplice e chiara della gerarchia tra livelli di formazione e - se ciò rimane ancora necessario - della passerella. Le autorità danesi prevedono anche una "fusione" della prima e della seconda direttiva generale, così da raggruppare tale gerarchia e non ripetere le disposizioni comuni.
- 2) *L'orientamento del Sistema Generale*
371. Si tratta qui di un altro problema di cui la Danimarca ritiene che convenga discutere. La Danimarca giudica che questo insieme di regole attenga alla libera circolazione della mano d'opera, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, e che l'accento debba quindi essere posto sull'esercizio della professione. Concretamente, ciò recupera, da un lato, il regolamento nazionale e il carattere ragionevole delle richieste imposte, che, naturalmente, devono rispettare i principi generali del diritto comunitario in materia di non discriminazione, proporzionalità, e, dall'altro, la competenza professionale del richiedente, che comprende tanto la formazione quanto l'esperienza professionale individuale. In effetti il problema si pone sempre più a livello pratico.
372. All'interno del Gruppo dei Coordinatori, questa problematica emerge in particolare a livello dei temi che vengono messi in discussione o che sono oggetto di una richiesta di informazioni, come per esempio le informazioni permanenti sul programma Socrates e altri programmi di formazione nel senso stretto del termine, come pure la presentazione di diverse formazioni e istituti di formazione, come ad esempio il certificato europeo di psicoterapeuta. La Danimarca ritiene che argomenti che siano così strettamente orientati alla professione potrebbero utilmente essere esaminati all'interno del gruppo NARIC. Se il sistema NARIC fosse usato come prevedono le direttive generali, dovrebbe appunto poter svolgere il ruolo di esperto in materia di formazione, in quanto il Coordinatore è l'esperto generale dal punto di vista della formazione e le autorità competenti gli esperti nei settori professionali concreti.
373. Per quanto attiene ai casi concreti, la Danimarca tiene a sottolineare le difficoltà che incontrano attualmente i maestri di sci danesi nella regione delle Alpi. In questa

questione, si sarebbe attribuita troppa importanza all'aspetto formazione, a scapito di un'ottica maggiormente orientata alla professione.

3) *Osservazioni specifiche*

a) Francia: professione di educatore sportivo

374. La Commissione ha accettato la richiesta di esenzione presentata dalla Francia conformemente all'articolo 14 della direttiva 92/51/CEE per la professione di educatore sportivo in un certo numero di discipline sportive. La Francia ha così ottenuto dalla Commissione l'autorizzazione ad imporre una prova attitudinale ai candidati che desiderino ottenere il riconoscimento della propria formazione di educatore sportivo per stabilirsi in Francia, se tale formazione differisce notevolmente da quella richiesta in Francia.

375. Ora, la decisione della Commissione riguarda solo lo stabilimento, poiché le prestazioni di servizi effettuate da educatori sportivi sono, queste, regolate dal decreto n° 96-1011 del 25 novembre 1996. Poiché questo decreto prescrive anche una prova attitudinale, si osserva quindi che, anche nel settore della prestazione di servizi, il principio fondamentale della libertà di scelta del candidato tra una prova attitudinale e un tirocinio di adattamento non è applicato. E' la ragione per cui la Danimarca desidera ricordare che per quanto attiene tanto allo stabilimento quanto alla prestazione di servizi, la Francia impone una prova attitudinale. E' inoltre opportuno precisare che una prova attitudinale può essere imposta solo quando esistono differenze essenziali a livello di competenze tra le competenze del candidato e quelle richieste nel paese ospitante.

376. Ciò che è quindi fondamentale è l'insieme delle qualifiche del candidato e non il contenuto della formazione. Ne risulta che sono le competenze di ciascun candidato al momento della presentazione della richiesta a dover essere prese in considerazione per valutare in quale misura tale candidato debba essere sottoposto ad una prova attitudinale. Non dovrebbe quindi essere possibile pretendere che tutti i candidati di uno o di più paesi si sottopongano ad una prova attitudinale - senza aver preventivamente valutato le competenze dei candidati presi singolarmente.

377. Secondo la Danimarca, la regolamentazione francese è stata fonte di notevoli problemi per gli istruttori di sci stranieri che desiderano esercitare la loro professione in Francia in base alla prestazione di servizi, poiché tutti gli istruttori danesi che si sono presentati come candidati in Francia sono stati sottoposti ad una prova attitudinale - e ciò indipendentemente dalle competenze che avevano acquisito al termine della loro formazione di maestri di sci.

378. Per quanto riguarda il contenuto della prova attitudinale, risulta dalla decisione del 9 gennaio 1997 della Commissione che le misure nazionali suscettibili di disturbare o rendere meno attraente l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato devono essere applicate in modo non discriminatorio, essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale, garantire la realizzazione dell'obiettivo che perseguono e non andare oltre quello che è necessario per raggiungere tale obiettivo.

379. A questo riguardo, la Danimarca riconosce pienamente che l'esercizio della professione di maestro di sci può implicare dei rischi per la sicurezza che giustificano che ci si assicuri che il candidato soddisfi le condizioni necessarie dal punto di vista di questa sicurezza per garantire un insegnamento conveniente. Sempre in questa

linea di ragionamento, la Danimarca ammette anche che per valutare una candidatura si debba tener conto delle competenze del candidato, per quanto riguarda, per esempio, il rischio di valanghe, la ricerca di persone, la conoscenza del francese, ecc.

380. La Danimarca ritiene che l'esperienza abbia dimostrato che l'attuazione di regimi di esenzione implica un notevole rischio che questi regimi vadano oltre quello che è necessario per raggiungere lo scopo perseguito.

381. La Danimarca desidera quindi far osservare che conviene per quanto possibile evitare i regimi di esenzione per fare in modo che i principi generali relativi al riconoscimento reciproco siano applicabili anche nel settore delle professioni sportive. Ciò vuol dire che all'inizio il paese ospitante deve riconoscere le qualifiche puramente tecniche che presenta un candidato formato in un altro Stato membro, e, di conseguenza, astenersi dal testare tali qualifiche tecniche.

b) Austria: istruttori di sci e guide alpine

382. Con una nota del 15 luglio 1998, l'Austria ha richiesto un'esenzione al titolo dell'articolo 14 della direttiva 92/51/CEE. Questa richiesta mirava ad ottenere dalla Commissione l'autorizzazione a derogare, per le professioni di maestro di sci e di guida alpina, al principio generale della libertà di scelta concessa al candidato tra una prova attitudinale e un tirocinio di adattamento, se esistono importanti differenze a livello di competenze tra quelle del candidato e quelle richieste dal paese ospitante.

383. La Danimarca ha rapidamente fatto valere che non poteva sostenere questa richiesta di deroga alla direttiva presentata dall'Austria. La Danimarca ritiene infatti che il fatto che sempre più paesi alpini richiedano deroghe possa essere il segno di una spiacevole evoluzione che finisce col privare gli istruttori di sci dei paesi non alpini della possibilità di esercitare la loro professione sulle Alpi.

384. Secondo la Danimarca, la Commissione deve quindi astenersi dal riconoscere una nuova richiesta di esenzione al titolo dell'articolo 14 finché non sarà stata effettuata la valutazione dell'esenzione francese.

c) *Professioni dello sport*

385. La Commissione ha rilevato enormi disparità tra gli Stati membri per quanto concerne l'ambito in cui si esercitano le professioni dello sport. In alcuni Stati membri, queste professioni devono essere riconosciute dallo Stato, mentre altri Stati hanno affidato a diverse organizzazioni il compito di formare e di riconoscere i professori di discipline sportive.

386. Secondo il parere della Danimarca, questa situazione non deve portare a fare in modo che non si possano applicare i principi generale in materia di riconoscimento reciproco a queste professioni - e senza pretendere preliminarmente un esame dettagliato di ogni formazione.

387. Accettando paragoni così dettagliati, ci si scosta in realtà dalle regole in materia di riconoscimento reciproco delle competenze e si arriverebbe, spingendo le cose all'estremo, al punto in cui la Commissione sarebbe costretta a proporre una vera e propria armonizzazione delle formazioni, cosa a cui la Danimarca si oppone assolutamente. La Danimarca ritiene che non vi sia alcuna ragione di rinunciare al principio del riconoscimento reciproco tra Stati membri perché si pongono dei

problemi a livello della competenza professionale dei professori di sport (per esempio, per i maestri di sci).

C) Paesi Bassi

388. I Paesi Bassi affermano che dal loro punto di vista uno dei principali obiettivi delle Direttive Sistema Generale è stato spesso osservato nei Paesi Bassi, cioè il riconoscimento reciproco dei diplomi. Nei Paesi Bassi, i diplomi per navigatori (certificati di competenza) di altri Stati membri dell'UE sono trattati esattamente come i diplomi olandesi, il che significa che sono riconosciuti automaticamente. Ciò significa che sono state presentate pochissime richieste in base alle Direttive e che non sono state conservate registrazioni di tali cittadini UE che lavorano sulle navi olandesi.

Il Coordinatore olandese vorrebbe sapere se si possono distinguere tendenze negli altri Stati membri, in termini di approccio che interferisce meno o nell'applicazione quotidiana del Sistema Generale, che può, a sua volta, portare alla deregolamentazione di alcune professioni regolamentate. Ribadiscono che, se veramente negli altri Stati membri si sta affermando una simile tendenza, varrebbe la pena scoprire se questi cambiamenti abbiano portato all'attenuazione delle regole, e/o se possano portare all'abolizione delle regolamentazioni per alcune professioni.

D) Austria

389. In Austria, molte professioni sono coperte dalla direttiva 92/51/CEE. Nondimeno, l'Austria afferma che l'applicazione di questa direttiva non solleva particolari difficoltà.

390. Tuttavia l'Austria lamenta le difficoltà che incontrano certi diplomati austriaci per far riconoscere i propri diplomi. Differenze sostanziali sarebbero talvolta invocate in modo contestabile dalle autorità del paese ospitante. Discussioni bilaterali intese a risolvere questi problemi continuano con le autorità dei paesi in questione.

391. Per favorire il buon funzionamento del **Sistema Generale**, l'Austria chiede un miglioramento del meccanismo delle passerelle tra diplomi delle due direttive «**Sistema Generale**», e in particolare una modifica dell'articolo 3.b) della direttiva 92/51/CEE.

E) Portogallo

392. Il Portogallo ha recepito la direttiva 92/51/CEE con un decreto legge 242/96 del 18 dicembre 1996. In Portogallo, sono state recensite circa quaranta professioni regolamentate: cinque autorità competenti derivanti da quattro diversi ministeri garantiscono la responsabilità di queste professioni. La maggior parte di queste professioni si situa a un livello certificato o attestato di competenza ai sensi della direttiva 92/51/CEE. Il settore della sanità costituisce l'eccezione, con formazioni di livello «diploma» ai sensi della direttiva.

393. La grande maggioranza dei candidati non incontra difficoltà di riconoscimento e non si vede quindi imporre misure di compensazione. Tra le difficoltà, è da sottolineare che le autorità competenti sono ancora in fase «di apprendimento» in materia di applicazione della direttiva. Ciò si può tradurre in qualche difficoltà di organizzazione delle procedure di riconoscimento e delle misure di compensazione.

Peraltro, il settore delle professioni regolamentate è evolutivo. Un aggiornamento regolare dell'elenco delle professioni regolamentate in Portogallo è quindi necessario, tanto più che con l'attuazione del «SNCP» (National System of Professional Certification) nuovi profili professionali diventano certificati, se non addirittura regolamentati.

F) Regno Unito

394. Il Regno Unito ha evidenziato certi elementi:
395. E' una direttiva complessa e varia, che ha incontrato lunghi periodi di recepimento e di conseguenza gli Stati membri stanno soltanto adesso venendo alle prese con essa.
396. Le professioni possono differire di molto da uno Stato membro all'altro in relazione al livello, alle condizioni di accesso, ai campi di attività, alla definizione, ecc. L'idea di professioni che siano uguali ovunque è centrale nel «Sistema Generale», il che significa che le aspettative dei migranti per quanto riguarda il riconoscimento di un diploma per l'accesso ad una professione che non è identica, non è regolamentata o non esiste in un altro Stato membro non sempre potranno essere realizzate.
397. Di conseguenza, la mancanza di identità tra professioni potrà comportare la necessità di misure di compensazione. Nella maggior parte dei casi, i migranti riconoscono questa necessità e sono più che disposti a integrare eventuali differenze sostanziali.
398. Il concetto di differenza sostanziale ha sollevato delle difficoltà. Definire cosa sia sostanziale e cosa non lo sia non è assolutamente una questione semplice (le professioni sanitarie e gli istruttori di sci sono i casi in questione). I meccanismi di equivalenza per i diplomi rilasciati al completamento di un'istruzione postsecondaria di tre anni e quelli rilasciati al completamento di un'istruzione postsecondaria di due anni sono talvolta difficili da applicare (per es., nelle professioni sanitarie). Il punto in questione è che l'anno supplementare di studi consente di approfondire maggiormente le materie e che le professioni sanitarie nel Regno Unito sono strutturate in modo tale da richiedere questa conoscenza più approfondita come requisito per una pratica sicura.

G) Finlandia

399. In Finlandia, le professioni regolamentate coperte dalla direttiva 92/51/CEE rientrano piuttosto nel settore delle professioni sanitarie, della marina e dei servizi di salvataggio. Nel servizio pubblico, situazioni coperte dalla direttiva 92/51/CEE si incontrano anche in alcune municipalità.
400. In generale, le autorità competenti in Finlandia hanno ritenuto che la direttiva sia molto difficile da applicare. Ciò si spiega in particolare con la diversità delle strutture nazionali in materia di istruzione, di formazione e di professioni. Per il cittadino, tanto la lettura della direttiva quanto il suo utilizzo sono entrambi molto difficili.
401. La Finlandia ritiene che il sistema potrebbe essere migliorato nel suo insieme modificando il sistema degli allegati e semplificando la procedura di riconoscimento dei diplomi.
402. Sarebbe prioritario, per le autorità finlandesi, abbandonare il sistema degli allegati. Infatti, cambiamenti frequenti nelle regolamentazioni interne degli Stati membri

necessitano di altrettanti emendamenti agli allegati. Ciò si traduce in un lavoro notevole a livello della Commissione e degli Stati membri. Per questa ragione la Finlandia ritiene che il sistema degli allegati debba essere sostituito da disposizioni che non necessitino di costanti modifiche.

H) Liechtenstein

403. Il Liechtenstein ritiene di non incontrare particolari difficoltà per quanto riguarda l'applicazione della direttiva 92/51/CEE. Tuttavia, un miglioramento appare auspicabile in materia di conoscenza, negli Stati membri (in particolare, enti locali), dello statuto degli Stati dell'EFTA e anche dei diplomi rilasciati nei paesi dell'EFTA.

I) Germania

404. In Germania, diverse professioni ricadono nell'ambito della Direttiva 92/51(CEE. Per quanto riguarda l'applicazione della direttiva, non sono emerse particolari difficoltà, salvo per gli insegnanti. Tali difficoltà potrebbero essere risolte col passare del tempo.

405. Le spiegazioni fornite dalla Commissione in relazione al riconoscimento dei diplomi degli insegnanti nei casi in cui il migrante detiene un diploma ai sensi della Direttiva 92/51/CEE, e lo Stato membro di accoglienza richiede un diploma ai sensi della Direttiva 89/48/CEE non sono trasparenti: da un lato, il meccanismo delle passerelle dalla Direttiva 92/51 alla Direttiva 89/48 è spiegato in relazione ai limiti facendo riferimento al testo della direttiva (paragrafi 201 e 202 [nel testo italiano, 195 e 196, ndt]); dall'altro, al paragrafo 203 [nel testo italiano 197, ndt] si fa riferimento ai casi specifici, che non sono chiari.

Per quanto riguarda la formazione degli insegnanti in Germania, è opportuno ricordare che la durata della formazione post-secondaria è superiore a quattro anni, il che esclude il meccanismo di passerella dell'articolo 3, ultimo comma, della Direttiva 92/51/CEE.

ALLEGATO II

Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento Europeo relativa al "Riconoscimento reciproco nell'ambito del seguito al Piano di azione per il Mercato Unico" (COM(1999)299 finale - GU). Da citare da questa Comunicazione:

406.

"L'applicazione del riconoscimento reciproco è pienamente coerente con la filosofia del Mercato Unico, secondo cui normalmente prevalgono le regole dello Stato membro di origine. L'applicazione di questo principio è conforme anche all'idea di approccio dinamico all'applicazione di sussidiarietà; evitando la creazione sistematica di norme dettagliate a livello comunitario, il riconoscimento reciproco garantisce una maggior osservanza delle tradizioni locali, regionali e nazionali e consente di mantenere la diversità dei prodotti e dei servizi che giungono sul mercato. E' quindi uno strumento pragmatico e potente per l'integrazione economica. [pagina 4]

407. Nelle professioni regolamentate, le difficoltà riscontrate con l'applicazione del principio di riconoscimento reciproco dei diplomi colpiscono le persone più che le società. Benché gli indicatori mostrino che il riconoscimento reciproco ha avuto un effetto positivo in questo settore, vi sono ancora molte lamentele di privati, come indica la relazione svolta dal Citizens Signpost Service (servizio orientamento per i cittadini) per la Commissione nel febbraio 1999. Il principale ostacolo è che in ogni singolo caso deve essere accertato l'equivalente di formazione acquisita. [pagina 6]

408. Secondo l'analisi svolta dalla Commissione, è necessario incrementare e rafforzare la conoscenza degli operatori economici e delle autorità competenti degli Stati membri in relazione al principio di riconoscimento reciproco. [pagina 7]

APPROCCI PROPOSTI

Monitoraggio credibile dell'applicazione del riconoscimento reciproco

409. Al fine di accertare i progressi fatti nell'applicazione del riconoscimento reciproco e di avere delle statistiche che siano attendibili e più complete di quelle attuali, la Commissione redigerà, ogni due anni, una **relazione di valutazione** che sarà trasmessa al Consiglio e al Parlamento Europeo....

Misure destinate ai cittadini ed agli operatori economici

Azione della Commissione

410. La Commissione si è impegnata ad agevolare il dialogo con i cittadini e con le società. Numerose iniziative sono state adottate in questo settore: il lavoro in base al Piano di azione per il Mercato Unico del giugno 1997 ha portato alla creazione di "punti di contatto" in ogni Stato membro, il Dialogo con i cittadini e le società è stato lanciato nel giugno 1998 e un sito Internet per le società è stato aperto all'inizio del 1999....

Migliorare l'informazione e l'analisi economica

411. La Commissione sottolinea che il riconoscimento reciproco richiede un notevole impegno sul campo: uno dei settori in cui è essenziale dedicare tale impegno è il settore dell'**informazione**. [pagina 8]

Rendere più efficaci i meccanismi per affrontare i problemi

412. La relazione biennale della Commissione sull'applicazione del riconoscimento reciproco consentirà di effettuare una verifica più accurata della necessità di una nuova iniziativa di armonizzazione o di maggior armonizzazione in settori specifici conformemente al principio di sussidiarietà. L'armonizzazione deve essere applicata quando è considerata necessaria, per esempio quanto ogni tentativo di applicare il riconoscimento reciproco è fallito e in ogni caso in cui l'intervento della Comunità fornisca valore aggiunto....[pagina 10]

Azione degli Stati membri

413. Sono gli **Stati membri** i principali responsabili dell'applicazione di questo principio e la Commissione è favorevole ad una genuina associazione istituita tra lei e gli Stati membri per migliorare il funzionamento del riconoscimento reciproco.
414. **Un uso più sistematico dei "punti di contatto"** istituiti per tutti i settori del Mercato unico nell'ambito dell'applicazione del Piano di azione del 1997 e della decisione 3052/95 dovrebbe, in futuro, essere incoraggiato da tutti gli Stati membri. Nelle professioni regolamentate, i coordinatori nazionali sono stati istituiti in base alle direttive sistema generale. Svolgono un ruolo simile a quello dei punti di contatto del Mercato Unico e questo ruolo deve essere rafforzato. ..."[pagina 12]

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il Presidente*