

# Psicologo

la Professione di

Giornale dell'Ordine Nazionale degli Psicologi

## Contenuti



**I vari rischi  
provenienti dalla  
circolazione europea**



**Le rispettive  
contromisure  
allestite a livello  
europeo**



**Le ripercussioni  
sulle organizzazioni  
professionali italiane**



**Il termine impostoci  
dalla riforma  
costituzionale**



**I nuovi problemi  
dell'allargamento UE**

## Gli psicologi per il professionalismo

Pierangelo Sardi  
Presidente Nazionale

**D** all'Europa sta arrivando una vera rivoluzione nel mondo delle professioni, che il Trattato costitutivo rivendica come materia direttamente investita dalla libera circolazione, prima nelle persone fisiche dei professionisti e nelle loro prestazioni, poi nelle formazioni, sia ufficiali che informali, anche acquisite sul lavoro, infine nelle varie modalità di accreditamento delle competenze, che progressivamente affiancano, e tendenzialmente soppiantano, il tradizionale sistema autorizzatorio, che caratterizza sinora gli ordinamenti

professionali continentali, e soprattutto italiani. Sebbene apparentemente non venga mai abrogato il diritto dei singoli Stati di regolamentare l'accesso e la permanenza nei propri Ordini nazionali, questo sistema viene progressivamente eluso ed aggirato dalle marce forzate dell'Unione verso l'obiettivo strategico lanciato dal Consiglio di Lisbona nel 2000 per il decennio ora in corso: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". Come vedremo

molto concretamente e dettagliatamente in questo bollettino, il nostro mondo professionale era già stato lambito dallo spirito liberista della globalizzazione un decennio prima, cioè quando, interrotta la produzione di direttive settoriali, tutte le altre professioni sono state convogliate nel calderone del cosiddetto sistema generale, dove a sua volta il sistema inglese ha ottenuto di far da incursore del liberismo, essendo ben abituato a destreggiarsi per la lunga esperienza dell'Impero,

segue a pag. 64

01/2004

Marzo 2004



*L'equivoco di base della nostra normativa europea comincia dall'inizio di questa prima direttiva generale, la quale interseca il processo di produzione di direttive settoriali, una per professione, ma non sembrava affatto interrompere quel processo di produzione, anzi: l'UE sembra scusarsi di essere riuscita a fare solo "un numero esiguo" di direttive settoriali, e sembra quindi intenzionata a produrne altre; solo quindi come rimedio provvisorio alla lentezza produttiva, ed alla fretta di circolare, viene proposto questo che viene denominato "un altro metodo di riconoscimento dei diplomi", denominato poco dopo "un sistema generale", che diventerà in seguito "il sistema generale", sino a tentare adesso di assorbire tutte le precedenti direttive settoriali, come vedremo nelle prossime pagine.*

## DIRETTIVA DEL CONSIGLIO numero '89/48

***relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni***

### (89/48/CEE) IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 49, l'articolo 57, paragrafo 1 e l'articolo 66, vista la proposta della Commissione (omissis),

in cooperazione con il Parlamento europeo (omissis),

visto il parere del Comitato economico e sociale (omissis),

considerando che in virtù dell'articolo 3, lettera c) del trattato l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi costituisce uno degli obiettivi della Comunità; che, per i cittadini degli Stati membri, essa implica segnatamente la facoltà di esercitare una professione, a titolo indipendente o dipendente, in uno Stato membro diverso da quello nel quale essi hanno acquisito le loro qualifiche professionali;

considerando che le disposizioni finora adottate dal Consiglio, in virtù delle quali gli Stati membri riconoscono reciprocamente, a fini professionali, i diplomi di istruzione superiore rilasciati sul loro territorio, riguardano un numero esiguo di professioni; che il livello e la durata della formazione alla quale è subordinato l'accesso a dette professioni erano disciplinati in modo analogo in tutti gli Stati membri o hanno costituito oggetto delle armonizzazioni minime necessarie ad instaurare sistemi settoriali di riconoscimento reciproco dei diplomi;

considerando che, onde soddisfare rapidamente le aspettative dei cittadini europei in possesso di diplomi di istruzione superiore che sanciscano formazioni professionali e sono rilasciati in uno Stato membro diverso

da quello nel quale essi desiderano esercitare la loro professione, è opportuno istituire anche un altro metodo di riconoscimento di detti diplomi atto ad agevolare l'esercizio di tutte le attività professionali subordinate in un determinato Stato membro ospitante al possesso di una formazione post-secondaria, sempreché essi siano in possesso di siffatti diplomi che li preparino a dette attività, sanzionino un ciclo di studi di almeno tre anni e siano stati rilasciati in un altro Stato membro;

considerando che tale risultato può essere conseguito mediante l'istituzione di un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni;

considerando che 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; che tuttavia essi non possono, senza violare gli obblighi loro incombenti in virtù dell'articolo 5 del trattato, imporre ad un cittadino di uno Stato membro di acquisire qualifiche che essi di solito si limitano a determinare riferendosi ai diplomi rilasciati nel quadro dei loro sistemi nazionali di insegnamento, quando l'interessato ha già acquisito in tutto o in parte dette qualifiche in un altro Stato membro; che ogni Stato membro ospitante nel quale una professione è regolamentata è pertanto tenuto a prendere in considerazione le qualifiche acquisite in un altro Stato membro e ad esaminare se esse corrispondono a quelle prescritte dalle disposizioni nazionali;

considerando che la collaborazione tra gli Stati membri è atta a facilitare loro il rispetto di detti obblighi; che è quindi opportuno disciplinarne le modalità;

considerando che è opportuno definire in particolare la nozione di attività professionale regolamentata per tener conto delle diverse realtà sociologiche nazionali; che va considerata tale non solo un'attività professionale il cui accesso sia subordinato in uno Stato membro al possesso di un diploma, ma anche quella alla quale si possa accedere liberamente, qualora sia esercitata con un titolo professionale riservato a coloro che soddisfano a talune condizioni necessarie per la qualifica; che le associazioni od organizzazioni professionali che rilasciano siffatti titoli ai loro membri e che sono riconosciute dai poteri pubblici non possono addurre la loro natura privata per sottrarsi all'applicazione del sistema della presente direttiva;

considerando che è altresì necessario determinare le caratteristiche dell'esperienza professionale o del tirocinio di adattamento che lo Stato membro ospitante può esigere dall'interessato oltre al diploma di istruzione superiore qualora le qualifiche di quest'ultimo non corrispondano a quelle prescritte dalle disposizioni nazionali;

considerando che invece del tirocinio di adattamento può anche essere istituita una prova attitudinale; che sia l'uno che l'altra avranno l'effetto di migliorare la situazione esistente in materia di reciproco riconoscimento dei diplomi tra gli Stati membri e pertanto di facilitare la libera circolazione delle persone all'interno della Comunità; che la loro funzione è di valutare l'attitudine del migrante, che è una persona già formata professionalmente in un altro Stato membro, ad adattarsi a un nuovo ambiente professionale; che una prova attitudinale avrà il vantaggio, dal punto di vista del migrante, di ridurre la durata del periodo di adattamento; che, in linea di massima, la scelta tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale deve essere lasciata al migrante; che la natura di alcune professioni è tuttavia tale che deve essere consentito agli Stati membri di imporre, a determinate condizioni, il tirocinio o la prova; che, in particolare, le differenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, anche se più o meno rilevanti a seconda degli Stati, giustificano disposizioni particolari in quanto la formazione attestata del diploma, dai certificati o da altri titoli in una materia del diritto dello Stato membro di origine non copre in linea ge-

nerale le conoscenze giuridiche richieste nello Stato membro ospitante per quanto riguarda il campo giuridico corrispondente;

considerando inoltre che il sistema generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore non è destinato né a modificare le norme professionali, comprese quelle deontologiche, applicabili a chiunque eserciti una professione in uno Stato membro né a sottrarre i migranti all'applicazione di tali norme; che tale sistema si limita a prevedere misure appropriate volte ad assicurare che il migrante si conformi alle norme professionali dello Stato membro ospitante;

considerando che l'articolo 49, l'articolo 57, paragrafo 1 e l'articolo 66 del trattato attribuiscono alla Comunità le competenze per adottare le disposizioni necessarie all'instaurazione ed al funzionamento di un siffatto sistema;

considerando che il sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore non pregiudica in alcun modo l'applicazione dell'articolo 48, paragrafo 4 e dell'articolo 55 del trattato;

considerando che tale sistema, rafforzando il diritto dei cittadini europei ad utilizzare le loro conoscenze professionali in tutti gli Stati membri, perfeziona e al contempo consolida il loro diritto ad acquisire tali conoscenze dove più lo ritengano opportuno;

considerando che, dopo un certo periodo di applicazione, tale sistema deve essere valutato sotto il profilo dell'efficacia del suo funzionamento, onde determinare, in particolare, se esso possa essere migliorato o se il suo campo di applicazione possa essere ampliato,

### HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### Articolo 1

Ai sensi della presente direttiva si intende:

- a) per diploma, qualsiasi diploma, certificato o altro titolo o qualsiasi insieme di diplomi, certificati o altri titoli;
  - che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle sue disposizioni legislative, regolamentari o amministrative,

*Anche il "tener conto delle diverse realtà sociologiche nazionali" con cui si apre questa pagina, può essere molto ambiguo: vedremo come il COLAP italiano lo interpreti in modo sin troppo dinamico, mentre sinora l'UE lo ha applicato in modo assolutamente statico, con in mezzo il mare, fra il sistema insulare anglo-irlandese e quello continentale.*





*Alla lettera b), notiamo bene che la versione italiana, come tutte quelle continentali, contenga la parola "altro": il che, essendo pure richiamato in tutte le parti analoghe della stessa direttiva, sembra escludere che questo sistema di riconoscimento possa servire ad un cittadino dello stesso stato membro per eludere i requisiti minimi d'accesso ad una professione, servendosi delle normative più lassiste, o addirittura della mancanza di normative in un altro stato membro. Vedremo in coda a questo testo che, alla stessa lettera b), la versione inglese non ha affatto la parola "altro": il che apre i benefici della direttiva anche a chi non circola, non migra affatto.*

- da cui risulti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni oppure di durata equivalente a tempo parziale, in un'università o un istituto di istruzione superiore o in un altro istituto dello stesso livello di formazione e, se del caso, che ha seguito con successo la formazione professionale richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari e
- dal quale risulti che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato membro o esercitarla, quando la formazione sancita dal diploma, certificato o altro titolo, è stata acquisita in misura preponderante nella Comunità o quando il titolare ha un'esperienza professionale di tre anni, certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto il diploma, certificato o altro titolo rilasciato in un paese terzo. È assimilato a un diploma ai sensi del primo comma qualsiasi diploma, certificato o altro titolo, o qualsiasi insieme di diplomi, certificati o altri titoli, che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro qualora sancisca una formazione acquisita nella Comunità e riconosciuta da un'autorità competente in tale Stato membro come formazione di livello equivalente e qualora esso conferisca gli stessi diritti d'accesso e d'esercizio di una professione regolamentata;
- b) per Stato membro ospitante, lo Stato membro nel quale un cittadino di un altro Stato membro chiede di esercitare una professione ivi regolamentata senza aver ottenuto nello stesso il suo diploma o avervi esercitato per la prima volta la professione in questione;
- c) per professione regolamentata, l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro;
- d) per attività professionale regolamentata, un'attività professionale per la quale l'accesso alla medesima o l'esercizio o una delle modalità di esercizio dell'attività in uno Stato membro siano subordinati, direttamente o indirettamente mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un diplo-

ma. In particolare, costituiscono modalità di esercizio di un'attività professionale regolamentata:

- l'esercizio di un'attività con l'impiego di un titolo professionale qualora l'uso del titolo sia limitato a chi possieda un dato diploma previsto da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;
- l'esercizio di un'attività professionale nel settore sanitario qualora la retribuzione e/o il rimborso della medesima siano subordinati dal regime nazionale di sicurezza sociale al possesso di un diploma.

Quando non si applica il primo comma, è assimilata ad un'attività professionale regolamentata l'attività professionale esercitata dai membri di un'associazione od organizzazione che, oltre ad avere segnatamente lo scopo di promuovere e mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione sia oggetto, per la realizzazione di tale obiettivo, di riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e:

- rilasci ai suoi membri un diploma,
- esiga da parte loro il rispetto di regole di condotta professionale da essa prescritte e
- conferisca ai medesimi il diritto di un titolo, di un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale diploma.

Nell'allegato è riportato un elenco non esaustivo delle associazioni o organizzazioni che, al momento dell'adozione della presente direttiva, soddisfano alle condizioni del secondo comma.

Ogni qual volta uno Stato membro concede il riconoscimento di cui al secondo comma ad un'associazione o organizzazione, esso ne informa la Commissione che pubblica questa informazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee;

(omissis)

#### Articolo 14

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, addì 21 dicembre 1988.

Per il Consiglio

Il Presidente

V. PAPANDREOU

## ALLEGATO

Elenco di associazioni o organizzazioni professionali che corrispondono alle condizioni dell'articolo 1, lettera d), secondo comma

### IRLANDA (1)

1. The Institute of Chartered Accountants in Ireland (2)
2. The Institute of Certified Public Accountants in Ireland (2)
3. The Association of Certified Accountants (2)
4. Institution of Engineers of Ireland
5. Irish Planning Institute

### REGNO UNITO

1. Institute of Chartered Accountants in England and Wales
2. Institute of Chartered Accountants of Scotland
3. Institute of Chartered Accountants in Ireland
4. Chartered Association of Certified Accountants
5. Chartered Institute of Loss Adjusters
6. Chartered Institute of Management Accountants
7. Institute of Chartered Secretaries and Administrators
8. Chartered Insurance Institute
9. Institute of Actuaries
10. Faculty of Actuaries
11. Chartered Institute of Bankers
12. Institute of Bankers in Scotland
13. Royal Institution of Chartered Surveyors
14. Royal Town Planning Institute
15. Chartered Society of Physiotherapy
16. Royal Society of Chemistry
17. British Psychological Society
18. Library Association
19. Institute of Chartered Foresters
20. Chartered Institute of Building
21. Engineering Council
22. Institute of Energy
23. Institution of Structural Engineers
24. Institution of Civil Engineers
25. Institution of Mining Engineers
26. Institution of Mining and Metallurgy
27. Institution of Electrical Engineers
28. Institution of Gas Engineers

29. Institution of Mechanical Engineers
30. Institution of Chemical Engineers
31. Institution of Production Engineers
32. Institution of Marine Engineers
33. Royal Institution of Naval Architects
34. Royal Aeronautical Society
35. Institute of Metals
36. Chartered Institution of Building Services Engineers
37. Institute of Measurement and Control
38. British Computer Society

(1) Cittadini irlandesi sono anche membri delle seguenti associazioni o organizzazioni del Regno Unito:

- Institute of Chartered Accountants in England and Wales
- Institute of Chartered Accountants of Scotland
- Institute of Actuaries
- Faculty of Actuaries
- The Chartered Institute of Management Accountants
- Institute of Chartered Secretaries and Administrators
- Royal Town Planning Institute
- Royal Institution of Chartered Surveyors
- Chartered Institute of Building.

(2) Solo ai fini dell'attività di revisione dei conti.

## DICHIARAZIONE DEL CONSIGLIO E DELLA COMMISSIONE

In riferimento all'Articolo 9, paragrafo 1 Il Consiglio e la Commissione convengono che gli ordini professionali e gli istituti di insegnamento superiore devono essere consultati o associati in modo adeguato al processo decisionale.

*In queste due colonne vediamo la lista delle associazioni private riconosciute dal loro governo, che allora come oggi sono solo insulari: inglesi ed irlandesi. Da un lato, notiamo come mancano associazioni prestigiose come ad esempio la BDP tedesca, che ha decine di migliaia di iscritti, o lo Psykolog Forebund danese, che raccoglie oltre il 90% degli psicologi nazionali, e così via. In continente questa normativa non viene applicata perché, così com'è stata concepita dagli inglesi, con il riconoscimento diretto delle sigle, e l'autorizzazione ad esse concessa di rilasciare "attestati di competenza" anche invadenti campi limitrofi, non consente agli ordini professionali di sopravvivere.*



Ecco qui il buco al posto della parola "altro". Questa differenza di traduzione dimostra come gli inglesi, sin dall'inizio, vedevano nella direttiva non solo una facilitazione della circolazione dei professionisti reali, ma anche una liberalizzazione della vendita all'estero dei propri titoli professionali in franchising, senza alcuna circolazione fisica di nessun professionista. Vedremo come questo apre sia il dumping, cioè la vendita sottocosto all'estero di titoli scadenti che però consentono di eludere maggiore severità negli accessi continentali, sia la vendita sovraccosto di titoli più prestigiosi: in ambo i casi, la direttiva interessa agli inglesi per scatenare una competizione nel mercato della produzione dei titoli professionali. Da notare che gli stessi inglesi si sono preoccupati di lasciare "a member State", invece di "another member State", quando si definisce lo Stato in cui il diploma si riceve: quindi è chiaro che un italiano, senza andare "in un altro stato membro", cioè rimanendosene in Italia, può rivendicare il diritto del migrante se solo acquista in dumping un titolo che valga all'estero: "in un altro Stato membro", qui è ben chiarito.

## COUNCIL DIRECTIVE n. '89/48

*on a general system for the recognition of higher-education diplomas  
awarded on completion of professional education and training  
of at least three years' duration*

(89/48/EEC) THE COUNCIL OF THE  
EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Economic Community,  
(*omissis*)

HAS ADOPTED THIS DIRECTIVE:

### Article 1

For the purposes of this Directive,  
pursued the profession in question;

(c) (*omissis*)

### Article 2 (*omissis*)

### Article 3

Where, in a host Member State, the taking up or pursuit of a regulated profession is subject to possession of a diploma, the competent authority may not, on the grounds of inadequate qualifications, refuse to authorize a national of a Member State to take up or pursue that profession on the same conditions as apply to its own nationals:

- (a) if the applicant holds the diploma required in another Member State for the taking up or pursuit of the profession in question in its territory, such diploma having been awarded in a Member State; or
- (b) if the applicant has pursued the profession in question full-time for two years during the previous ten years in another Member State which does not regulate that profession, (*omissis*)

## DIRETTIVA 92/51/CEE DEL CONSIGLIO del 18 giugno 1992

*relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento  
della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE*

### IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 49, l'articolo 57, paragrafo 1 e l'articolo 66,

vista la proposta della Commissione (1),

in cooperazione con il Parlamento europeo (2),

visto il parere del Comitato economico e sociale (3),

- (1) considerando che, a norma dell'articolo 8A del trattato, il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne e che ai sensi dell'articolo 3, lettera c) del trattato l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi costituisce uno degli obiettivi della Comunità; che, per i cittadini degli Stati membri, tale eliminazione implica segnatamente la facoltà di esercitare una professione, a titolo autonomo o dipendente, in uno Stato membro diverso da quello nel quale essi hanno acquisito le loro qualifiche professionali;
- (2) considerando che, in relazione alle professioni per il cui esercizio la Comunità non ha stabilito il livello minimo di qualificazione necessario, gli Stati membri mantengono la facoltà di definire detto livello allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio; che tuttavia essi non possono, senza venire meno agli obblighi loro incombenti ai sensi degli articoli 5, 48, 52 e 59 del trattato, imporre a un cittadino di uno Stato membro l'acquisizione di qualifiche che essi generalmente determinano con un mero riferimento a quelle acquisite nel quadro dei sistemi nazionali di

formazione qualora l'interessato abbia già acquisito, in tutto o in parte, tali qualifiche in un altro Stato membro; che ogni Stato membro ospitante, nel quale una determinata professione sia regolamentata, è tenuto pertanto a prendere in considerazione le qualifiche acquisite in un altro Stato membro e a verificare se corrispondono a quelle da esso prescritte;

- (3) considerando che la direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (4), contribuisce a facilitare il rispetto di tali obblighi, ma riguarda solamente le formazioni di grado superiore;
- (4) considerando che, per agevolare l'esercizio di tutte le attività professionali, condizionate nello Stato membro ospitante al possesso di una formazione di un determinato grado, occorre istituire un secondo sistema generale, volto a integrare il primo;
- (5) considerando che il sistema generale complementare deve basarsi sugli stessi principi e contenere, mutatis mutandis, le stesse norme del sistema generale iniziale;
- (6) considerando che la presente direttiva non si applica alle professioni regolamentate contemplate da direttive specifiche che istituiscono principalmente il riconoscimento reciproco di cicli di formazione portati a termine prima di entrare nella vita professionale;
- (7) considerando, inoltre, che essa non si applica neppure alle attività contemplate da direttive specifiche miranti principalmente ad instaurare un riconoscimento delle capacità tecniche fondate su un'esperienza

*Vedremo poco più avanti come le associazioni italiane non ancora riconosciute vogliano non solo essere riconosciute dal governo nazionale, ma anche rilasciare un "attestato di competenza". Questo potere, che è in effetti conferito già alle associazioni inglesi, risulta dilagante e dirompente dal momento che la Direttiva che qui riportiamo lo equipara ad un qualunque titolo ordinistico, come si vede bene dalla sequenza delle lettere di equipollenza. Come incaricati del CUP per i rapporti con l'Europa, è toccato proprio a noi mostrare ai colleghi degli Ordini italiani questa disposizione, e dimostrare come non sia possibile qui in Italia, come non è stato possibile in nessun altro Paese continentale, lasciare a sigle direttamente riconosciute dal governo il potere di spacciare liberamente certificati di competenza, senza avere almeno prima delimitato il loro raggio d'azione consentita.*





*Leggiamo attentamente il "Considerando n. 12", che riguarda formazioni con struttura e livello rigidamente controllate dalle autorità degli stati membri: esso prelude al concetto di "certificato di formazione". Poi risaliamo ai due "consideranda" precedenti, che precludono invece all'attestato di competenza, che può prescindere da una formazione controllata nel suo livello e nella sua struttura. Vedremo come i DdL italiani, strenuamente difesi dal COLAP, puntino invece a confondere sistematicamente i certificati di formazione, e i diplomi di formazione, da un lato, con gli attestati di competenza, che dalla formazione possono prescindere, arbitrariamente.*

acquisita in un altro Stato membro; che talune di queste direttive si applicano soltanto alle attività esercitate a titolo autonomo; che, per evitare che l'esercizio di queste attività a titolo subordinato rientri nel campo di applicazione della presente direttiva, sottoponendo così l'esercizio di una stessa attività a regimi giuridici di riconoscimento diversi secondo che essa sia esercitata a titolo subordinato o autonomo, occorre che tali direttive possano essere applicate alle persone che esercitano quali lavoratori subordinati le attività in causa;

- (8) considerando inoltre che il sistema generale complementare non pregiudica l'applicazione dell'articolo 48, paragrafo 4 e dell'articolo 55 del trattato;
- (9) considerando che questo sistema complementare deve riguardare i gradi di formazione che non sono stati previsti dal sistema generale iniziale, ossia quello corrispondente alle altre formazioni nell'istruzione postsecondaria e alle formazioni assimilate, nonché quello corrispondente all'istruzione secondaria lunga o breve, eventualmente completata da una formazione o una pratica professionale;
- (10) considerando che, qualora in uno Stato membro ospitante l'esercizio della professione regolamentata in questione sia condizionato o ad una formazione brevissima o al possesso di determinate qualità personali o soltanto di formazione generale, i normali meccanismi di riconoscimento della presente direttiva rischiano di essere eccessivamente pesanti; che in questi casi occorre prevedere meccanismi semplificati;
- (11) considerando che è necessario tener conto anche della specificità del sistema di formazione professionale del Regno Unito, volto a definire, tramite il «National Framework of Vocational Qualifications», le norme relative ai livelli di prestazione per l'insieme delle attività professionali;
- (12) considerando che in taluni Stati membri le professioni regolamentate sono relativamente poche; che tuttavia le professioni non regolamentate possono essere og-

getto di una formazione specificamente orientata verso l'esercizio della professione, la cui struttura e il cui livello sono determinati o controllati dalle autorità competenti dello Stato membro in questione; che ciò dà garanzie equivalenti a quelle fornite nel quadro di una professione regolamentata;

- (13) considerando che è opportuno affidare alle autorità competenti dello Stato membro ospitante il compito di determinare, in conformità delle pertinenti disposizioni del diritto comunitario, le modalità d'esecuzione necessarie per l'attuazione del tirocinio e della prova attitudinale;
- (14) considerando che il sistema generale complementare, che si riferisce a due gradi di formazione mentre il primo sistema generale ne prevede tre, deve quindi stabilire se e come una persona in possesso di una formazione di un certo grado possa esercitare, in un altro Stato membro, una professione le cui qualifiche siano regolamentate ad un livello diverso;
- (15) considerando che per l'esercizio di alcune professioni taluni Stati membri richiedono il possesso di un diploma ai sensi della direttiva 89/48/CEE, mentre altri Stati membri, per le stesse professioni, richiedono il completamento di formazioni professionali diversamente strutturate; che talune formazioni, pur non avendo un carattere postsecondario di una durata minima ai sensi della presente direttiva, conferiscono nondimeno un livello professionale equiparabile e preparano a responsabilità e a funzioni analoghe; che occorre perciò assimilare dette formazioni a quelle sancite da un diploma; che in considerazione della notevole diversità, tale assimilazione può essere attuata solo mediante l'enumerazione in un elenco delle formazioni in questione; che tale assimilazione potrebbe determinare, se del caso, il riconoscimento tra le suddette formazioni e quelle disciplinate dalla direttiva 89/48/CEE; che occorre inoltre assimilare al livello del diploma, mediante un secondo elenco, talune formazioni regolamentate;
- (16) considerando che, data la costante evoluzione delle strutture per la formazione

professionale, è opportuno prevedere una procedura di modifica di tali elenchi;

(17) considerando che il sistema generale complementare si riferisce a professioni il cui esercizio presuppone una formazione professionale di grado secondario, nonché a qualifiche relative a capacità di tipo prevalentemente manuale e deve quindi prevedere la possibilità di riconoscere queste qualifiche anche nei casi in cui siano state acquisite attraverso la sola esperienza professionale in uno Stato membro in cui le professioni in questione non siano regolamentate;

(18) considerando che il presente sistema generale, come il primo sistema generale, mira a sopprimere gli ostacoli all'accesso alle professioni regolamentate e al loro esercizio; che i lavori effettuati in applicazione della decisione 85/368/CEE del Consiglio, del 16 luglio 1985, concernente la corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale fra Stati membri delle Comunità europee (5), pur non mirando alla soppressione degli ostacoli giuridici alla libertà di circolazione e ricercando un altro obiettivo, quello del miglioramento della trasparenza del mercato del lavoro, debbono, se del caso, poter essere utilizzati nell'applicazione della presente direttiva, in particolare quando possono fornire informazioni utili sulla materia, il contenuto, la durata di una formazione professionale;

(19) considerando che gli ordini professionali e gli istituti di istruzione o di formazione professionale devono essere, se del caso, adeguatamente consultati o associati all'iter di decisione;

(20) considerando che questo sistema, al pari del sistema iniziale, non solo promuove il diritto dei cittadini europei a utilizzare le proprie conoscenze professionali in tutti gli Stati membri ma completa e nel contempo consolida il diritto degli stessi di acquisire tali conoscenze nei luoghi in cui lo ritengono opportuno;

(21) considerando che, dopo un certo periodo di applicazione, i due sistemi dovranno

no essere valutati sotto il profilo dell'efficacia del loro funzionamento onde determinare, in particolare, in che misura entrambi possano essere migliorati,

## HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

### TITOLO I

#### Definizioni

#### Articolo 1

Ai sensi della presente direttiva si intende:

- a) per «diploma», qualsiasi titolo di formazione o qualsiasi insieme di tali titoli:
  - che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di quest'ultimo,
  - da cui risulti che il titolare ha seguito con successo:
- i) un ciclo di studi postsecondari diverso da quello di cui al secondo trattino dell'articolo 1, lettera a) della direttiva 89/48/CEE, della durata di almeno un anno oppure di durata equivalente a tempo parziale, per il quale in generale una delle condizioni di accesso è, di norma, quella di aver portato a termine il ciclo di studi secondari richiesto per accedere all'insegnamento universitario o superiore, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre a questo ciclo di studi postsecondari,
- ii) oppure uno dei cicli di formazione che figurano all'allegato C e
  - dal quale risulti che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato membro o esercitarla,

quando la formazione sancita da tale titolo è stata acquisita in misura preponderante nella Comunità, o fuori della Comunità in istituti di istruzione che

*In questa pagina e nella prossima, nelle lettere a), b), c), vediamo quello che è davvero l'ABC dei titoli europei: tutti i titoli professionali si dividono in queste tre parti: a) diploma di formazione post-secondaria, cioè universitaria o equivalente; b) certificato di formazione secondaria o equivalente; c) attestato di competenza, prescindente da ogni formazione. Vedremo in seguito come le più recenti formulazioni parlano di soli due tipi di qualificazioni professionali: titoli di formazione, da un lato, e attestati di competenza, dall'altro.*





*Osserviamo attentamente il contenuto della seconda lineetta della lettera c). Iniziando con "oppure", e non con una "e", questa seconda definizione non si congiunge con la prima, che da questo "oppure" viene ridefinita come una fattispecie semplicemente aggiuntiva ai nostri titoli ordinistici; quella nuova fattispecie poi viene lasciata completamente fuori da questa seconda definizione, riguardante gli attestati che, in base ad una autorizzazione di uno stato membro, possono riconoscere qualunque competenza, anche compresa fra quelle riservate agli ordini, prescindendo dalla prova di una formazione preliminare e formale come sono quelle richieste ai nostri abilitandi. E' il sistema del libero "overlapping" dei titoli inglesi, che si possono sovrapporre tranquillamente gli uni agli altri, in quanto non basati su esclusive, ma sarebbe disastroso per la sopravvivenza economica dei nostri ordini.*

impartiscono una formazione conforme alle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro o quando il titolare del diploma ha un'esperienza professionale di tre anni, certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto un titolo di formazione rilasciato in un paese terzo.

È assimilato a un diploma ai sensi del primo comma qualsiasi titolo di formazione o qualsiasi insieme di tali titoli, che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro qualora sancisca una formazione acquisita nella Comunità e riconosciuta da un'autorità competente in tale Stato membro come formazione di livello equivalente e qualora esso conferisca gli stessi diritti d'accesso e d'esercizio di una professione regolamentata;

b) per «certificato», qualsiasi titolo di formazione o qualsiasi insieme di tali titoli:

- che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di quest'ultimo,
- da cui risulti che il titolare, dopo aver seguito un ciclo di studi secondari, ha compiuto:

un ciclo di studi o di formazione professionale diverso da quelli di cui alla lettera a), impartito in un istituto d'istruzione o nell'impresa, o in alternanza in un istituto di istruzione e nell'impresa, e completato, se del caso, dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti oltre a tale ciclo di formazione,

oppure il tirocinio o il periodo di pratica professionale richiesti oltre a tale ciclo di studi secondari, oppure

- da cui risulti che il titolare, dopo aver seguito un ciclo di studi secondari a carattere tecnico o professionale, ha compiuto, se del caso,

un ciclo di studi o di formazione professionale quale contemplato nel secondo trattino,

oppure il tirocinio o il periodo di pratica professionale richiesti oltre a tale ciclo di studi secondari a carattere tecnico o professionale, e

- dal quale risulti che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste

per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato membro o esercitarla,

quando la formazione sancita da tale titolo è stata acquisita in misura preponderante nella Comunità, o fuori dalla Comunità in istituti di istruzione che impartiscano una formazione conforme alle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro o quando il titolare ha un'esperienza professionale di due anni, certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto un titolo di formazione rilasciato in un paese terzo.

È assimilato a un certificato ai sensi del primo comma qualsiasi titolo di formazione o qualsiasi insieme di tali titoli, che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro qualora sancisca una formazione acquisita nella Comunità e riconosciuta da un'autorità competente in uno Stato membro come formazione di livello equivalente e qualora esso conferisca gli stessi diritti d'accesso e d'esercizio di una professione regolamentata;

c) per «attestato di competenza», qualsiasi titolo:

- che sancisca una formazione che non faccia parte di un insieme che costituisca un diploma ai sensi della direttiva 89/48/CEE o un diploma o un certificato ai sensi della presente direttiva, oppure

- rilasciato in seguito ad una valutazione delle qualifiche personali, delle attitudini o delle conoscenze del richiedente ritenute essenziali per l'esercizio di una professione da un'autorità designata in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro, senza che sia richiesta la prova di una formazione preliminare;

d) per «Stato membro ospitante», lo Stato membro nel quale un cittadino di uno Stato membro chiede di esercitare una professione ivi regolamentata senza aver-

vi ottenuto il o i titoli di formazione o l'attestato di competenza adottati o avervi esercitato per la prima volta la professione in questione;

e) per «professione regolamentata», l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro;

f) per «attività professionale regolamentata», 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 o attestato di competenza. In particolare, costituiscono modalità di esercizio di un'attività professionale regolamentata:

- l'esercizio di un'attività a titolo professionale qualora l'uso del titolo sia limitato a chi possieda un dato titolo di formazione o un attestato di competenza previsto da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

- l'esercizio di un'attività professionale nel settore sanitario qualora la retribuzione e/o il relativo rimborso siano subordinati dal regime nazionale di sicurezza sociale al possesso di un titolo di formazione o di un attestato di competenza.

Quando non si applica il primo comma, è assimilata ad un'attività professionale regolamentata l'attività professionale esercitata dai membri di un'associazione od organizzazione che, oltre ad avere segnatamente lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione, sia oggetto, per la realizzazione di tale obiettivo, di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e:

- rilasci ai suoi membri un titolo di formazione,

- esiga da parte loro il rispetto di regole

di condotta professionale da essa prescritte e

- conferisca ai medesimi il diritto di un titolo professionale, di un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale titolo di formazione.

Ogniqualevolta uno Stato membro concede il riconoscimento di cui al secondo comma ad un'associazione o organizzazione che soddisfi le condizioni dello stesso comma, esso ne informa la Commissione;

*(omissis)*

## TITOLO VI

Sistemi particolari di riconoscimento di altre qualifiche

### Articolo 8

Quando nello Stato membro ospitante l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di un attestato di competenza, l'autorità competente non può rifiutare ad un cittadino di un altro Stato membro, per mancanza di qualifiche, l'accesso a/o l'esercizio di tale professione, alle stesse condizioni che vengono applicate ai propri cittadini:

a) se il richiedente possiede l'attestato di competenza prescritto in un altro Stato membro per l'accesso o l'esercizio della stessa professione sul proprio territorio, e che è stato ottenuto in uno Stato membro, oppure

*(omissis)*

### Articolo 19

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Lussemburgo, addì 18 giugno 1992.

Per il Consiglio Il Presidente Vitor MARTINS

*In questa pagina vediamo, ripresi dalla direttiva '89/48, vari punti importantissimi, che in Italia sono poco noti, a su questa disinformazione si basa la strategia delle associazioni non ancora regolamentate. La direttiva include fra le regolamentazioni professionali non solo, com'è ovvio, la restrizione nell'accesso all'esercizio, ma anche "una delle modalità di esercizio". Restando cioè libere le altre modalità di esercizio, ce ne sono due che vanno egualmente considerate "regolamentate": la prima, diffusissima in continente, è il riconoscimento di un certo titolo professionale, il cui uso viene protetto dallo Stato; la seconda, sinora attuata solo in Inghilterra ed Irlanda, è il riconoscimento diretto di un'associazione professionale, la quale viene così autorizzata ad inventarsi e poi spacciare titoli di formazione ed attestati di competenza. L'ultima di queste due modalità di esercizio è spasmodicamente ambita dalle nostre associazioni del COLAP, mentre la penultima è quella che loro propone, molto più ragionevolmente, il DdL Vietti, come vedremo.*



*Ecco il tipo di DdL che il COLAP, Coordinamento delle Libere Associazioni di professionisti, ottiene da vari parlamentari, sia di destra che di sinistra. E' evidente che il richiamo alla Direttiva europea, tanto spesso sbandierato anche sui giornali, non basta affatto a qualificare l'Italia come un Paese che sia in ritardo nell'applicare quella Direttiva, visto che nessun Paese continentale si sogna di applicarla. Il richiamo a tale direttiva, che qui viene artatamente presentato come ammonitivo di un dovere di applicazione, in realtà sembra servire piuttosto per garantire che le associazioni italiane abbiano poi davvero lo stesso potere che hanno le antiche e nobili associazioni che la regina d'Inghilterra ha riconosciuto quasi con gli stessi criteri con cui in quell'isola si conferiscono a certe famiglie i titoli nobiliari, trasmissibili ai discendenti. Purtroppo è facile immaginare il diverso stile con cui gli stessi titoli verrebbero disseminati in Italia. Un esempio di stravolgimento lo vediamo già in fondo a questa pagina, dove il tranquillizzante controllo diretto dello Stato sul livello delle formazioni obbligatorie per accedere ad alcune professioni, viene bellamente confuso con l'inquietante autorizzazione a rilasciare "attestati di competenza" che, come abbiamo visto, a differenza dei "diplomi" e dei "certificati", possono prescindere da quel controllo diretto sulla formazione, cosicché le associazioni riconosciute potrebbero rilasciarli con totale arbitrarietà.*

## **XIV LEGISLATURA**

*Camera dei Deputati*

### **Proposta di Legge - N. 2488**

d'iniziativa dei deputati

**Mantini, Annunziata, Giovanni Bianchi, Enzo Bianco, Boccia, Bressa, Camo, Carra, Ciani, De Franciscis, Di Gioia, Duilio, Fanfani, Fistarol, Gentiloni Silveri, Iannuzzi, Letta, Santini Adamo Loddo, Lusetti, Merlo, Morgando, Piscitello, Pistelli, Realacci**

Disposizioni per la regolamentazione  
delle nuove attività professionali

Onorevoli Colleghi! - Il mondo delle professioni ha conosciuto in Italia, come in gran parte del mondo più avanzato, notevoli trasformazioni.

Il passaggio da un'economia industriale basata sulla produzione materiale di merci ad un'economia prevalentemente terziaria, fondata sulla produzione di servizi e sul valore della conoscenza (*knowledge society*), è stato accompagnato dalla crescita di nuovi mestieri ed attività professionali (si pensi solo all'informatica e alla *net-economy*) non riconducibili ai canoni delle tradizionali professioni liberali. Le cosiddette nuove professioni sono state censite nel numero di duecento, in un recente rapporto del CNEL, e con un'area di addetti pari a 2,7 milioni di persone, con una notevole influenza sul prodotto interno lordo derivante in generale dai servizi professionali che è pari all'11 per cento del totale.

Queste nuove professioni, anche esse prevalentemente basate sui requisiti della conoscenza intellettuale o tecnico-specialistica e su quelli dell'indipendenza, della responsabilità e del rapporto fiduciario con il cliente, hanno spesso dato vita a forme associative e di autorganizzazione che non hanno ad oggi alcuna forma specifica di riconoscimento giuridico e di regolazione.

A tale questione si è tentato di dare soluzione nel corso della XIII legislatura muovendo dall'idea di far emergere il vasto mondo delle professioni non

regolamentate accanto a quelle tradizionalmente riconosciute nell'ordinamento degli ordini e collegi professionali, dando così vita ad un sistema professionale "dualistico".

Il riconoscimento giuridico delle professioni non regolamentate, secondo un approccio largamente condiviso dalle forze politiche, è così diventato parte integrante della più generale riforma delle professioni intellettuali, allo scopo di garantire un assetto più moderno e competitivo in un settore così decisivo per lo sviluppo del Paese.

La proposta di legge che si presenta intende altresì colmare il ritardo italiano nel recepimento della direttiva 92/51/CEE, parzialmente integrata dalla direttiva 2001/19/CE, relativamente alla parte in cui, nell'ambito di disposizioni per il riconoscimento della formazione professionale e l'integrazione in sede europea, introduce "l'attestato di competenza" in specie per le professioni non regolamentate "considerando che in taluni Stati membri le professioni regolamentate sono relativamente poche; che tuttavia le professioni non regolamentate possono essere oggetto di una formazione specificamente orientata verso l'esercizio della professione, la cui struttura e il cui livello sono determinati o controllati dalle autorità competenti dello Stato membro in questione (...)".

Essa si basa appunto su un doppio livel-

lo di controlli necessari per favorire la piena legittimazione, anche in sede europea, delle nuove professioni e per assicurare, nel contempo, qualità e responsabilità nei confronti dei cittadini utenti dei servizi:

da una parte, tramite l'indicazione legislativa di una serie di requisiti che le associazioni professionali devono possedere (statuto, standard qualitativi, codici deontologici, eccetera);

dall'altra tramite il rilascio dell'"attestato di competenza" con cui le associazioni riconosciute dallo Stato, attestano il possesso dei requisiti professionali, l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento del professionista ed un comportamento conforme alle norme del corretto svolgimento della professione.

E' altresì prevista l'istituzione di un Dipartimento delle associazioni professionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con compiti di vigilanza sull'operato delle associazioni e di tenuta del registro al quale devono iscriversi le associazioni professionali per essere autorizzate a rilasciare l'attestato di competenza.

La presente proposta di legge contiene norme in materia di recepimento delle direttive europee relative al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali: risulta pertanto incontrovertibile la competenza legislativa statale in materia, anche in relazione al nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

### **Art. 1.**

*(Definizione).*

1. Sono oggetto della presente legge tutte le attività professionali, intellettuali e non intellettuali, che non sono ricomprese nelle professioni di cui all'articolo 2229 del codice civile.

### **Art. 2.**

*(Attestato di competenza).*

1. In attuazione della direttiva 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, è istituito l'attestato di compe-

tenza con il quale le associazioni professionali di cui all'articolo 3 attestano il possesso di requisiti professionali, l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento del professionista ed un comportamento conforme alle norme del corretto svolgimento della professione.

2. L'attestato di cui al comma 1 non è requisito vincolante per l'esercizio delle attività professionali di cui alla presente legge ed è rilasciato a tutti i professionisti iscritti alle associazioni professionali di cui all'articolo 3 che ne facciano richiesta e che dimostrino di essere in possesso dei requisiti di cui al comma 1 del presente articolo. Il professionista, ai fini del rilascio dell'attestato di competenza di cui al comma 1, deve altresì essere in possesso di una polizza assicurativa per la copertura dei rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale a garanzia degli utenti.
3. Le eventuali validazioni richieste dalle associazioni professionali di cui all'articolo 3 per il rilascio degli attestati di competenza hanno carattere oggettivo e contengono dichiarazioni di soggetti terzi, professionalmente qualificati.
4. Il mancato rinnovo dell'adesione alla associazione professionale di cui all'articolo 3 che ha rilasciato l'attestato di competenza comporta la perdita della validità dell'attestazione.

### **Art. 3.**

*(Associazioni professionali).*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Dipartimento delle associazioni professionali presso il quale è istituito il registro delle associazioni professionali, di natura privatistica, costituite da esercenti una attività intellettuale, su base volontaria, senza vincolo di esclusiva e nel rispetto della libera concorrenza, in possesso dei requisiti stabiliti dal decreto di cui all'articolo 4, comma 1.

*Questa arbitrarietà viene spacciata addirittura qui come un "doppio controllo". Non è certo la partenza giusta: il riconoscimento da parte dello stato inglese viene là considerato innanzitutto un privilegio, nozione che, proprio perché provocatoria, implica un controllo, ma solo in seconda istanza. Ed anche per i rilasciatori dell'attestato di competenza inglese le cose stanno diversamente che da noi. Non tutti hanno riflettuto abbastanza sul fatto che in Inghilterra l'imparzialità non è un valore: non è strano che un'associazione privata, quindi una somma di privati, guadagnino denaro dagli attestati di competenza rilasciati: in Inghilterra quello che conta è il controllo successivo sulla loro equità. Equità è diverso da imparzialità. Ed in Italia non è facile importare questo cambiamento da imparzialità ad equità, come dimostrano anche le vicissitudini dei nostri governi dal 1995 in poi. Non è quindi camuffando questo ingresso per un controllo addirittura doppio rispetto a quello offerto dagli ordini che può passare questo "secondo canale".*





La natura della “vigilanza” che questo DdL propone è meramente formale, come quella che attualmente si sovrappone alla imparzialità degli ordini. Ma l’equità delle attestazioni di competenza richiede tutto un altro sistema, che parte innanzitutto dalla consapevolezza dell’arbitrarietà. Con questo stesso bollettino, noi stiamo contribuendo alla nascita, anche in Italia, di questa consapevolezza. Non vi hanno certamente contribuito né il COLAP, né coloro che hanno subito le sue suggestioni, cioè il CNEL e questi DdL parlamentari. Vedremo più avanti che tutto è cambiato, all’inizio per intervento nostro, poi del CUP, ed ora soprattutto del sottosegretario alla Giustizia On. Michele Vietti. Bisogna dare atto all’On. Mantini, primo firmatario di questo DdL, di avere recentemente ammesso che il DdL Vietti corregge errori fondamentali di questo suo originario.

2. Le associazioni professionali autorizzate ai sensi dell’articolo 4 a rilasciare l’attestato di competenza di cui all’articolo 2, definiscono i requisiti che deve possedere il professionista ai fini del rilascio dell’attestato di competenza, tra i quali:

- a) **l’individuazione di livelli di** qualificazione professionale, dimostrabili tramite il conseguimento di titoli di studio o di percorsi formativi alternativi;
- b) **la definizione** dell’oggetto dell’attività professionale e dei relativi profili professionali;
- c) **la determinazione di standard** qualitativi da rispettare nell’esercizio dell’attività professionale.

3. Le associazioni professionali di cui al comma 1 elaborano un codice deontologico e definiscono eventuali sanzioni disciplinari nei confronti degli associati per le violazioni del medesimo codice.

4. I codici deontologici di cui al comma 3 e i requisiti stabiliti dalle associazioni professionali ai sensi del comma 2 sono sottoposti alla valutazione da parte del Dipartimento delle associazioni professionali ai fini dell’iscrizione delle medesime associazioni nel registro di cui al comma 1.

**Art. 4.**

*(Norme di attuazione).*

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è stabilita l’organizzazione del Dipartimento delle associazioni professionali di cui all’articolo 3 e sono fissati i requisiti che devono possedere le medesime associazioni professionali per essere iscritte nel registro di cui all’articolo 3, comma 1, e per essere autorizzate a rilasciare gli attestati di cui all’articolo 2, comma 1, sulla base dei seguenti principi:

- a) **gli statuti delle associazioni** professionali devono garantire la trasparenza delle attività e degli assetti associativi,

la dialettica democratica tra gli associati ed escludere il fine di lucro;

- b) **le associazioni** professionali di cui all’articolo 3, comma 1, devono avere una struttura organizzativa e tecnico-scientifica consolidata e devono prevedere procedure operative adeguate all’effettivo ed oggettivo raggiungimento delle finalità della associazione professionale e dotarsi di un codice deontologico che possa garantire il corretto comportamento dei propri aderenti nei confronti degli utenti;
- c) **sia previsto** un limite temporale per la validità dell’attestato e le modalità per il suo rinnovo sulla base di elementi oggettivi che garantiscano la permanenza dei requisiti in capo all’esercente l’attività professionale.

**Art. 5.**

*(Obblighi dell’iscritto).*

1. L’iscritto all’associazione professionale ha l’obbligo di informare l’utenza, qualora richiesto, del proprio numero di iscrizione all’associazione professionale e degli estremi dell’associazione professionale stessa conformemente agli standard deontologici dell’associazione.

**Art. 6.**

*(Vigilanza).*

1. Il Dipartimento delle associazioni professionali di cui all’articolo 3 vigila sull’operato delle associazioni professionali e ne dispone la cancellazione dal registro di cui all’articolo 3, comma 1, con la conseguente revoca dell’autorizzazione a rilasciare gli attestati di cui all’articolo 2, nel caso ravvisi irregolarità nell’operato delle predette associazioni, perdita dei requisiti stabiliti dal decreto di cui all’articolo 4, comma 1, o prolungata inattività.

# UNIFICAZIONE DEI TESTI DEL SENATO

Mercoledì 9 Aprile 2003

*GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)*  
*211<sup>a</sup> Seduta*

Presidenza del Presidente: Antonino CARUSO  
IN SEDE REFERENTE

(691) NANIA ed altri. - Disciplina delle professioni intellettuali  
(804) PASTORE ed altri. - Disciplina delle professioni intellettuali  
(1478) BATTISTI ed altri. - Legge quadro sulle professioni intellettuali

(Esame del disegno di legge n.1478, congiunzione con il seguito dell'esame dei disegni di legge nn. 691 e 804 e rinvio. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn.691 e 804, congiunzione con l'esame del disegno di legge n.1478 e rinvio)

Riprende l'esame congiunto dei disegni di legge in titolo sospeso nella seduta del 30 gennaio 2003.

La Commissione, su proposta del presidente Antonino CARUSO, conviene di procedere alla congiunzione del disegno di legge n. 1478, "Legge quadro sulle professioni intellettuali" a firma del senatore BATTISTI ed altri.

Il presidente Antonino CARUSO avverte che i relatori, senatori Cavallaro e Federici, hanno predisposto un testo unificato per i disegni di legge in titolo, che verrà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna.

Per illustrare il testo unificato predisposto interviene il relatore CAVALLARO, osservando che nella redazione dello stesso si è tenuto conto anche del testo predisposto dal Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali (CUP) nonché del disegno di legge n.3685 in materia di professioni non regolamentate presentato dal CNEL alla Camera dei deputati il 17 febbraio 2003.

Risulta poi che il Governo ha in programma la presentazione di un ulteriore disegno di legge in materia il cui contenuto, da quanto è dato conoscere, non dovrebbe discostarsi di molto dal testo predisposto dal CUP. Fa presente inoltre che nella elaborazione del testo unificato si sono avuti presenti i numerosi contributi offerti nel corso delle audizioni effettuate.

Il relatore Cavallaro passa poi ad illustrare il contenuto dell'articolato di cui al testo unificato predisposto dai relatori che, nell'intenzione dei medesimi, presenta il pregio di offrire una risposta normativa a tutti i principali problemi che sono emersi e sono stati discussi in occasione dell'esame dei disegni di legge in titolo. Fa notare poi che non è apparso opportuno ai relatori riprodurre nel testo unificato quelle disposizioni, contenute all'articolo 38 del disegno di legge n. 804, recanti principi e criteri in materia di testi unici di riordino delle professioni regolamentate esistenti.

In particolare è stata operata la scelta di non limitare l'attenzione dell'intervento normativo in esame alla sola disciplina delle professioni regolamentate, ma di prevedere che lo stesso riguardi l'esercizio e le forme organizzative delle professioni intellettuali in generale. Si è così tra l'altro evitato di affrontare sin d'ora il difficile problema dell'individuazione del confine da porre tra le differenti attività professionali, distinguendo quelle tra loro che non richiedono, in relazione alla natura dell'attività ed agli interessi coinvolti, la pre-

senza di una specifica regolamentazione espressa dalla previsione di albi ed ordini professionali.

Osserva poi che i primi tre articoli contengono previsioni di carattere generale, evidenziando in particolare come la materia interessi la potestà legislativa concorrente delle regioni e conseguentemente come sia apparso opportuno ribadire in modo esplicito che le disposizioni della legge in esame costituiscono principi generali dell'ordinamento in materia di professioni intellettuali.

Richiama quindi l'attenzione sulla disposizione di cui all'articolo 4 in cui viene delineata la ripartizione tra ordini ed associazioni professionali, anche con riferimento al disposto di cui all'articolo 2229 del codice civile.

Segnala poi quanto previsto all'articolo 5 - istituzione di nuovi ordini - che, anche in considerazione dell'esigenza di assicurare il rispetto di principi affermati nell'ambito comunitario, stabilisce, tra l'altro, che l'istituzione di nuovi ordini è subordinata alla necessità di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti nello svolgimento di attività caratterizzate da gravi asimmetrie informative e dal rischio di rilevanti danni sociali conseguenti ad eventuali prestazioni non adeguate.

Richiama altresì l'attenzione sulle previsioni in materia di riconoscimento delle associazioni professionali illustrando le più significative differenze rispetto ai disegni di legge in titolo. Fa notare che è apparso opportuno esplicitare sia la natura degli ordini professionali, definiti all'articolo 9 enti pubblici non economici, sia delle associazioni professionali riconosciute, per le quali invece l'articolo 7 afferma la natura privata.

Il testo unificato cerca di soddisfare l'esigenza, emersa dalle audizioni, di lasciare impregiudicata la possibilità per gli ordini professionali di organizzarsi in articolazioni territoriali locali, secondo modalità diverse in considerazione anche delle caratteristiche e della situazione peculiare di ciascun ordine, e ciò come espressione dell'autonomia statutaria e regolamentare che viene agli stessi riconosciuta.

Osserva poi che una particolare attenzione è stata dedicata, all'articolo 12, alla disciplina dell'accesso all'esercizio delle professioni intellettuali per le quali si afferma il generale principio della libertà di accesso, temperato dalla possibile previsione di limiti per quelle professioni aventi come oggetto caratterizzante l'esercizio di funzioni pubbliche.

La Commissione conviene di assumere come testo base per il prosieguo dell'esame il testo unificato predisposto dai relatori per i disegni di legge in titolo (omissis)

*Anche il testo unificato del Senato è stato lasciato alle cure delle associazioni, stranamente senza nessun intervento da parte degli ordini, sinora. E' vero che le associazioni si sono fatte più furbe e più subdole, e non si azzardano più a fare troppo sfacciatamente il gioco delle tre carte. Nelle premesse compare solo la rinuncia a definire i confini fra ordini ed associazioni, definito "un difficile problema".*

*I nostri prossimi interventi dovranno non essere più solo diretti al Governo, bensì dovranno assistere anche il Senato nella sua correzione dei gravi errori suggeriti dalle Associazioni non ancora regolamentate.*



Altra cosa da notare sin dall'articolo 1, è che i termini usati in questo testo vanno letti "in coerenza con la normativa comunitaria". Com'è noto dalla direttiva 92/51, riportata sopra, tale normativa comunitaria riconosce due tipi fondamentali di "titoli professionali": da un lato l'attestato di competenza, che è caratterizzato dal poter prescindere da una formazione regolata dallo Stato; dall'altro lato, i certificati ed i diplomi, che invece non possono affatto prescindere dalla formazione regolata dallo Stato.

Come risulta dall'articolo 6, il "riconoscimento" va direttamente alle sigle, qui chiamate "Associazioni", senza passare per la professione, e quindi senza delimitare i loro confini. In secondo luogo, le sigle possono rilasciare "Attestati". Secondo la normativa europea, tali "attestati" possono testimoniare di tutto, ma possono prescindere dalla formazione.

Notiamo che all'articolo 7, che introduce il termine "attestato", ci si guarda bene dal legarlo a formazioni regolate dallo stato. In pratica, per noi psicologi, sarebbe una nuova bagarre come quella scatenata dall'articolo 34, dove l'assenza del riferimento alla formazione universitaria scatenò le pretese dei guru di equiparare i loro attestati di competenza alle nostre specializzazioni universitarie, al fine di esercitare le attività psicoterapeutiche.

All'articolo 8, nessuno dei criteri fa riferimento alla formazione obbligatoria per il richiedente l'attestato. E non a caso. Per questo, nei siti delle sigle appartenenti al COLAP, già sono in vendita questi attestati, con l'onesta precisazione che non consentono ancora di esercitare, ma lo consentiranno quando questo DdL sarà approvato.

## Testo unificato predisposto dai relatori per i disegni di legge nn. 691, 804 e 1478

### Capo I Principi generali

#### Art. 1 (Oggetto)

La presente legge, in attuazione degli articoli 35 e 117 della Costituzione ed in coerenza con la normativa comunitaria, disciplina l'esercizio e le forme organizzative delle professioni intellettuali.

#### Art. 2 (Principi generali)

Le disposizioni della presente legge costituiscono principi generali dell'ordinamento in materia di professioni intellettuali.

Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia nel rispetto delle disposizioni della presente legge ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

#### Art. 3. (Scopi)

La presente legge:

- garantisce il libero esercizio delle professioni intellettuali in qualunque modo e forma esercitate, anche in forma subordinata o collettiva, al fine di tutelare gli interessi pubblici generali che la presente legge ad esse ricollega, ed allo scopo di garantire ai fruitori dei servizi professionali la qualità e la correttezza della prestazione richiesta;
- provvede affinché le professioni intellettuali siano svolte secondo modalità che garantiscano il rispetto dei principi della personalità della prestazione, del pluralismo, dell'indipendenza, della responsabilità diretta ed individuale del professionista, secondo regole di deontologia legittimamente stabilite;
- individua i criteri per garantire la libera competizione professionale, secondo canoni compatibili con la natura delle prestazioni professionali e con l'organizzazione delle professioni intellettuali.

### Capo II Attività professionale, ordini ed associazioni professionali

#### Art. 4 (Attività professionali regolamentate ed ordini professionali)

L'esercizio dell'attività professionale è libero.

La legge stabilisce quando l'esercizio dell'attività professionale, anche per lo svolgimento di singole attività, è subordinata all'iscrizione ad appositi albi od elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, individuando le attività professionali regolamentate, disponendo la formazione di appositi albi professionali e la costituzione degli ordini professionali di cui fanno parte gli iscritti nei rispettivi albi, nonché la verifica periodica degli albi da parte degli ordini, la certificazione attestante la qualificazione professionale degli iscritti agli albi e la qualità delle prestazioni professionali.

Gli ordini professionali sono strutturati ed articolati a livello locale e nazionale, tenuto conto delle specifiche necessità delle singole professioni, ai sensi di quanto stabilito dalla presente legge e dai rispettivi ordinamenti.

#### Art. 5 (Istituzione di nuovi ordini)

Fatti salvi gli Ordini professionali attualmente esistenti, di cui all'allegato elenco A, l'istituzione di nuovi Ordini è subordinata alla necessità di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti nello svolgimento di attività caratterizzate da gravi asimmetrie informative e dal rischio di rilevanti danni sociali conseguenti ad eventuali prestazioni non adeguate.

#### Art. 6

##### (Riconoscimento delle associazioni professionali)

Le associazioni costituite dagli esercenti attività professionali non rientranti nella previsione di cui all'art. 2229 c.c. e non soggette all'iscrizione in appositi albi, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni di cui al successivo articolo 8 possono essere riconosciute.

Il riconoscimento è disposto su conforme parere del CNL, dal Ministro della Giustizia con l'iscrizione in apposito registro presso il Ministero.

Il riconoscimento non attribuisce alcun diritto di esclusiva all'esercizio dell'attività professionale, né di sovrapposizione alle attività comunque riservate agli Ordini professionali.

#### Art. 7

##### (Natura delle associazioni professionali)

Le associazioni riconosciute ai sensi del precedente articolo 6 sono di natura privata, su base volontaria e possono rilasciare periodicamente agli iscritti previe le necessarie verifiche un attestato in ordine al possesso di requisiti professionali, all'aggiornamento professionale ed al rispetto di regole di correttezza nello svolgimento dell'attività professionale.

#### Art. 8

##### (Decreti legislativi delegati in materia di associazioni professionali riconosciute)

Il Governo è delegato ad emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e previa consultazione delle associazioni maggiormente rappresentative del settore, uno o più decreti legislativi per precisare i requisiti richiesti alle associazioni per l'iscrizione nel registro ed ai professionisti per l'attestato di cui agli articoli precedenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- esistenza di uno statuto dell'associazione che garantisca un ordinamento interno a base democratica, escluda ogni fine di lucro, determini l'ambito dell'attività professionale, preveda l'elaborazione e l'adozione di un codice deontologico, nonché la stipulazione di adeguate forme di assicurazione per la responsabilità civile per danni arrecati nell'esercizio dell'attività professionale;
- la disponibilità da parte dell'associazione di adeguate strutture organizzative e tecnico-scientifiche per curare la determinazione dei livelli di qualificazione professionale, la verifica delle professionalità degli iscritti il relativo aggiornamento professionale, nonché l'effettiva applicazione in sede disciplinare del codice deontologico;
- la previsione di un limite temporale di validità dell'attestato.

#### Art. 9

##### (Natura degli ordini professionali)

(omissis)

## ORDINE DEGLI PSICOLOGI *Consiglio Nazionale*

Protocollo 30/03  
del 30 Gennaio 2003



Alla cortese attenzione  
della Commissione Giustizia del Senato  
e, per opportuna conoscenza, alla Commissione  
Attività produttive della Camera.

*Onorevoli senatori,  
Onorevoli deputati,*

Ogni ipotesi di riforma degli ordini verrebbe radicalmente condizionata da un eventuale riconoscimento statale delle associazioni private, tanto che è inutile dissertare di qualunque articolo sugli Ordini, se prima non si chiarisce l'effetto generale che avrebbe sugli ordini il riconoscimento delle associazioni, le quali alimentano due equivoci essenziali.

In primo luogo, le associazioni professionali che ora chiedono il riconoscimento persino a stralcio della riforma degli ordini in cui tale riconoscimento è contemplato, affermano che l'Europa, rispetto al riconoscimento da esse richiesto, avrebbe una funzione catalizzatrice ed anticipatrice. Secondo tale tesi, la direttiva '92/51 della CE avrebbe già anticipato per tutti i Paesi la possibilità delle Associazioni di rilasciare attestati di competenza. E sarebbe su questa scorta che le strutture volontarie impongono adesso requisiti formativi per i candidati all'iscrizione, l'aggiornamento e il rispetto di codici etici. Il mancato riconoscimento sarebbe addirittura configurabile come una mancata applicazione della direttiva europea!

Bisogna chiarire una buona volta che quella normativa europea si muove esattamente nella direzione inversa. In nessun Paese del Continente Europeo mai quella normativa ha anticipato o catalizzato un riconoscimento di associazioni continentali da parte di uno stato continentale. Gli stati continentali, prima e dopo quella normativa, hanno solo e sempre riconosciuto e protetto titoli professionali fissi; non hanno mai riconosciuto neppure una sola associazione privata continentale, e tanto meno i suoi attestati di competenza, che qualsiasi associazione in tutto il mondo libero è liberissima di rilasciare a chi vuole, ma senza assolutamente farseli riconoscere, sul continente europeo.

La direttiva '92/51, come alcune altre analoghe, doveva solo risolvere il problema della circolazione europea dei titoli delle associazioni delle isole britanniche, le quali sì, dalla Corona, avevano avuto dei riconoscimenti, direttamente sull'associazione, e quindi vantano il privilegio di girare tale riconoscimento statale ai titoli che esse rilasciano, rimanendo private, sebbene sotto stretta osservazione dello Stato. Questo sistema ha dimostrato di funzionare bene in quelle isole, però anche di essere incompatibile col sistema dei titoli riconosciuti direttamente dallo Stato, sviluppatosi in continente. Il motivo è evidente: i privati lanciano i propri titoli con le normali tecniche del marketing, quindi in una sintonia con i gusti degli acquirenti molto maggiore dei lenti e rigidi titoli statali.

Questo è il secondo equivoco da chiarire: proprio per questa evidente incompatibilità, sebbene l'Europa sia piena di associazioni professionali di altissimo livello, nessuna di esse è mai stata riconosciuta. Anche per professioni prestigiose, come ad

*Il punto centrale che noi abbiamo preso di mira in questo nostro testo, letto in audizione al Senato, è la fissità dei titoli ordinistici, prefissati dallo stato, che non possono reggere la concorrenza con dei titoli delle associazioni, lasciate libere di coniare e lanciare nuovi titoli secondo i dettami e le tecniche del marketing. La coesistenza dei due sistemi non è possibile. Il senato non ha ancora proceduto nell'esame di queste nostre obiezioni, le quali hanno però trovato ottimo ascolto nel DdL Vietti, che vedremo più avanti, il quale inverte radicalmente la procedura di riconoscimento chiesta da COLAP e proposta da questi DdL parlamentari.*





esempio gli ingegneri, o se mi è consentito, gli psicologi, in molti Paesi continentali, ad esempio in Francia o Germania, nemmeno una associazione professionale privata di queste professioni, neppure una sola, è stata mai riconosciuta.

Bisogna adesso chiedersi come mai proprio in Italia, unico Paese dell'intero continente, che pure ha già costituito fior di Ordini di diritto pubblico per molte professioni, si chieda ad un qualche organo istituzionale (CNEL od altro) di emulare la regina d'Inghilterra nel conferire questo privilegio a dei privati. La risposta sta appunto nel fatto che di un privilegio si tratta. E solo gli inglesi, in tutto il mondo, sono rimasti gli unici ancora in grado di gestire privatamente eppure positivamente un privilegio conferito dalla loro Corona.

Bisogna dunque sfatare questo secondo equivoco, e considerare le conseguenze dirompenti che potrebbe avere il conferimento di questi diritti a dei privati. Tutti i titoli inventati e spacciati da questi neo-nobili diverrebbero automaticamente moneta sonante e circolante per tutta l'Unione Europea, ed ovviamente anche in Italia. Nessun ordine professionale, e nessuna cassa previdenziale connessa all'obbligo di iscrizione all'ordine, potrebbe sopravvivere nella salvaguardia del proprio titolo rigidamente fissato per legge, se ai suoi confini le associazioni private vengono autorizzate a conferire titoli più accattivanti sul mercato. Gli ordini si troverebbero nelle condizioni nella vecchia industria sovietica, quando è entrata in concorrenza con l'industria occidentale: pensiamo alla produzione degli orologi Raketa, rispetto alla produzione delle marche occidentali.

La concorrenza ha migliorato tutti i prodotti, con pochissime eccezioni, e l'eccezione più vistosa di tutte è proprio la produzione di titoli professionali: quelli americani, sebbene infinitamente più costosi di quelli sovietici, non sono affatto risultati migliori. Ancora oggi un ingegnere cinese è migliore di uno americano, e la recente introduzione del mercato in Cina sta peggiorando la qualità di quei titoli professionali, come descrive anche "L'Espresso" di questa settimana.

Se da un lato la devastazione economica dell'Unione Sovietica è stata utile per svecchiare i suoi rigidi manufatti industriali, anche se forse non così indispensabile, come stanno dimostrando i cinesi, certo non si vede nessuna ragione di avviare in Europa il "qualification shopping" per svecchiare i nostri titoli professionali, che sono già i migliori del mondo e, come ha illustrato recentemente in un suo articolo il portavoce del CUP Roberto Orlandi, sanno adeguarsi con discreta velocità con l'aggiunta di nuove qualifiche alle nuove esigenze del mercato, sebbene non alle mode, cui comunque già si possono adeguare i titoli rilasciati dalle nostre università.

I titoli professionali hanno un valore difficile da creare, e facile da distruggere.

Si può discutere su tutti gli aspetti della riforma degli ordini, ed anzi bisogna farlo, perché la struttura degli ordini italiani non è adeguata a quella degli omologhi europei. Ma la devastazione che verrebbe introdotta dal riconoscimento delle associazioni non è assolutamente una riforma, non somiglia neppure lontanamente a nessuna delle innumerevoli riforme già attuate in ciascun Paese: non in Inghilterra, e neppure in USA, dove la direzione è andata dal non-regolato verso il regolato, fermandosi talvolta apparentemente prima di noi, a livello istituzionale.

Solo la Commissione Europea ha tentato di percorrere la strada inversa, per l'ovvio scopo di abbattere le barriere che, sulla stessa professione, gli Stati più regolatori opponevano troppo alte a quelli meno regolatori: anche qui la direzione è esattamente opposta alle tesi citate delle associazioni. Ma questo specifico problema, di

omogeneizzare le regolazioni fra stati più o meno regolanti la stessa professione, si può ancora risolvere, secondo il Parlamento Europeo, con la produzione di nuove direttive settoriali che estendano ai Paesi meno esigenti i requisiti minimi d'accesso già richiesti dai più esigenti.

Ora con la sua Relazione al Parlamento Europeo del 27 novembre l'On. Zappalà sta riproponendo con forza il mantenimento delle attuali direttive settoriali, e la produzione di nuove direttive settoriali per le professioni che già sono regolamentate nella maggioranza degli Stati.

Ma non si è mai sentita a nessun livello europeo la richiesta di regolazione di professioni che non sono state ancora regolate da nessun Paese. Sarebbe contro tutti i principi Europei far calare dall'alto una simile "anticipazione catalizzatrice". Se ne sentono di tutti i colori a Bruxelles, ma assolutamente mai, mai, mai si è sentita una baggianata simile. L'attribuzione reiterata, anche su giornali serissimi come "il sole24ore", di una simile assurdità all'UE, la dice lunga sul livello di conoscenza degli affari europei in Italia.

Tornando all'unico dilemma vero, che riguarda solo le professioni già regolate nella maggioranza dei Paesi epperò ancora non in tutti: starà all'Italia, nel secondo semestre 2003, proporre una "posizione comune" fra quella della Commissione e quella del Parlamento. Ma sarebbe una ben strana proposta la nostra se nel frattempo avessimo devastato tutti i sistemi ordinistici continentali in maniera ben più radicale di quanto non abbia mai potuto fare sinora nessuna proposta deregolatrice della Commissione.

Personalmente, sono stato incaricato dal CUP e dal Governo italiano di studiare quei possibili sviluppi, compresa la possibilità che uno stato continentale riconoscesse l'associazione di una professione che aveva sinora tardato a regolare, rispetto agli altri stati. Ho girato l'Europa, non solo a Bruxelles, per suggerire a formidabili associazioni, specialmente francesi e tedesche, delle professioni più prossime ad avere una nuova direttiva settoriale, di chiedere un riconoscimento analogo a quello che qui in Italia si prospetta per le associazioni più inverosimili. Per professioni già regolate in quasi tutti i Paesi, almeno per queste speravo che il riconoscimento degli ultimi stati ancora non regolanti fosse, questo sì, anticipatorio e catalizzatore di una direttiva settoriale europea, ovviamente ancora dal basso verso l'alto, dalla generalità dei Paesi a Bruxelles. Lo sto proponendo tuttora. Ma la procedura di riconoscimento, sebbene proposta stavolta per la direzione giusta e per professioni solidissime, non è affatto semplice come in Italia questo genere di battage pubblicitario vuole far credere. Nessuno in continente è ancora mai riuscito ad imitare gli inglesi. Nessuno è riuscito a dare a dei privati questo potere di spacciare titoli professionali equiparabili in concorrenza diretta a quelli pubblicamente garantiti. Tutti sono capaci di scrivere, sulla carta, che però questi privati non dovrebbero fare concorrenza ai titoli ordinati. Ma questo divieto risulta essere una contraddizione in termini, e lo sanno benissimo le associazioni aspiranti al riconoscimento, che non vogliono accettare di coinvolgere gli ordini nella loro scelta:

- se diventare essere stesse degli ordini,
- o delle sezioni di ordini,
- oppure delle normalissime associazioni certificanti la qualità sul mercato, senza riconoscimento statale
- o infine anche delle associazioni riconosciute, ma solo dopo che tutte e tre le alternative precedenti sono state esaminate insieme agli ordini.

Credo che gli ordini volentieri accetterebbero di discutere nel merito queste quattro evenienze, caso per caso. Se vengono escluse aprioristicamente tutte queste possibi-





*Come si vede nella conclusione di questo testo per l'audizione al Senato, esso preannuncia una modifica sostanziale delle posizioni del CUP, ed il recepimento di questa modifica da parte dell'On. Vietti, in quello che, del suo notissimo DdL, sarà l'art. 8, l'articolo più contestato dal COLAP.*

lità, bisognerà pure prendere in considerazione l'ipotesi che il riconoscimento possa sboccare nella svendita lucrosa di titoli condensanti un valore che le associazioni stesse non hanno affatto costruito.

Se si vuole dare più forza alla libera scelta del cliente, se si vuole in questo senso introdurre concorrenza nel campo delle prestazioni professionali, le strade sono altre, ovviamente quelle già percorse e collaudate: non solo le società fra professionisti ma soprattutto, dall'altra parte, l'organizzazione dei loro clienti, specialmente dei più deboli, quelli ammalati; è vero, l'intuitus personae individuale può essere potenziato, a favore del cliente, con una sua organizzazione collettiva, ben più occhiuta e potente che il singolo ammalato: è stata una grave ingiustizia italiana l'abolizione delle mutue, fu un vero sopruso contro gli utenti, accompagnato dalla ipocrita promessa di partecipazione popolare nei comitati di gestione delle USL, partecipazione prima impedita praticamente e poi rifiutata anche formalmente. Ora finalmente anche il Governo le ripropone, con resistenze di noi professionisti e delle nostre innumerevoli organizzazioni, che hanno buon gioco finché l'organizzazione dei clienti si limita alle attuali cosiddette "associazioni di consumatori", che però non sono mai state messe in condizioni di iscriverne e rappresentare davvero i consumatori, come invece hanno potuto fare all'estero, soprattutto in USA. E' vero, la protezione dell'interesse dei clienti dei professionisti non può essere riservata ai soli ordini professionali, eletti dai professionisti stessi, senza possibilità per i clienti stessi di organizzarsi autonomamente e collettivamente. In questo processo di riforma del sistema professionale italiano bisognerebbe introdurre una discussione sulla managed care americana ed anche europea. Questo particolare sistema associativo dei professionisti e dei clienti avrebbe certamente dei rischi, ma sarebbero almeno dei rischi già conosciuti e calcolati, soppesabili con vantaggi altrettanto conoscibili e calcolabili.

Mentre il risultato del conferimento a privati del diritto di spacciare titoli può essere ben conosciuto e calcolato guardando alla fine che hanno fatto i titoli nobiliari non-inglesi gestiti dai nostri istituti di araldica.

L'altra possibilità, più semplice, ed attuata nella stragrande maggioranza dei Paesi europei, è il diretto riconoscimento (protection, proteccìon, protéction, Schutz, ecc.) del titolo, senza istituzione dell'ordine. Dopo di che si può tranquillamente riconoscere (come fa un numero minore di Stati europei) l'associazione privata di coloro che tale titolo hanno ricevuto dallo Stato, ovviamente senza dare a tale associazione privata il potere di produrre altri titoli equiparabili a quelli pubblici. Pare che quest'ultimo tipo di soluzione sia stato proposto da un rappresentante del Governo nella Commissione istituita presso il sottosegretario Vietti. Il fatto che le associazioni ivi rappresentate abbiano rifiutato anche questa altra possibilità, ragionevolissima e collaudatissima, è ancora più sospetto del rifiuto delle altre possibilità, che sono più interessanti ma un po' più laboriose.

La riforma di questo sistema merita più studio di quanto sinora vi sia stato destinato. Posso dirlo, perché queste mie osservazioni non hanno mai trovato nessuna obiezione di merito, se non la rammaricata constatazione che sono troppo tardive, nel senso che ormai il battage pubblicitario ed il connesso lavoro di lobby fatto dalle associazioni aspiranti al riconoscimento è andato troppo avanti. Qualunque altra obiezione nel merito mi avrebbe impressionato di più, perché la mia fiducia nel Legislatore italiano è ancora superiore al rispetto che pure nutro per le tecniche di marketing ed il lavoro di lobby.

Pierangelo Sardi,  
*presidente dell'Ordine degli psicologi*

## SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA (Quinta Sezione).

13 novembre 2003.

“Libertà di stabilimento - Riconoscimento dei diplomi - Diploma rilasciato da un'università avente sede in uno Stato membro - Istruzione propedeutica al diploma impartita in un altro Stato membro e da un altro istituto di istruzione”.

Nel procedimento C-153/02,.

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Giudice di pace di Genova nella causa dinanzi ad esso pendente tra: Valentina Neri e European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd),. domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE, della decisione del Consiglio 2 aprile 1963, 63/266/CEE, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (GU 1963, n. 63, pag. 1338), nonché della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16),.

LA CORTE (Quinta Sezione),.

(omissis)

sentite le osservazioni orali della European School of Economics, rappresentata dagli avv. ti G. Conte, G. Giacomini e C.G. Izzo, del governo italiano, rappresentato dal sig. A. Cingolo, avvocato dello Stato, e della Commissione, rappresentata dal sig. E. Traversa, all'udienza del 13 febbraio 2003,., sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 aprile 2003,.

ha pronunciato la seguente.

*Sentenza.*

1. Con ordinanza 18 aprile 2002, giunta in cancelleria il 26 aprile seguente, il Giudice di pace di Genova ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE, della decisione del Consiglio 2 aprile 1963, 63/266/CEE, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (GU 1963, n. 63, pag. 1338), nonché della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16).

*Ambito normativo.*

*La disciplina comunitaria.*

2. L'art. 43 CE dispone:.

“Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'art. 48,

*Il peggio dall'Europa ci è arrivato con le varie sentenze che hanno facilitato il dumping dei titoli inglesi ai residenti continentali ed in particolare italiani, che li acquistano restando a casa propria, senza migrare affatto. Gli inglesi sono già abituati a questa esportazione agli indigeni dei numerosi Paesi dell'Impero britannico, come riconosce anche un recente saggio di una sociologa inglese. La normativa comunitaria, se lasciata così com'è, ci mette dunque nelle stesse condizioni in cui si sono trovate le colonie del Commonwealth. Riportiamo qui accanto solo l'ultima, in ordine di tempo, delle molte sentenze che rivendicano all'Inghilterra il diritto di esportare i propri titoli privatistici, erogati dietro corrispettivo ed a fini di lucro, senza che al nostro MIUR sia consentito “renderli meno attraenti” che i nostri titoli pubblicistici.*





Anche quest'ultima sentenza, come le altre della stessa serie, riconosce che questa esportazione è sostanzialmente priva di controlli, sia in Inghilterra che in Italia. Però i giudici di Lussemburgo sembrano commentare, non senza ragione, che questa mancanza di controlli dinamici è una mancanza nostra, che confidiamo ancora su vecchie trincee ormai prive di ogni senso. Il vero guaio è che noi non siamo in grado di difenderci dall'imperialismo inglese nell'unico modo efficace: accreditando solo i titoli che lo meritano. La nostra incapacità di valutare ed accreditare i corsi universitari, i relativi titoli, e poi le competenze dei professionisti, appare qui in tutta la sua tragica gravità. Davanti alla Caporetto che si sta profilando, è indispensabile ritrovare una nuova energia, che ci consenta di resistere prima su una nuova linea del Piave, e ci porti poi alla riscossa di Vittorio Veneto. Nei documenti successivi riporteremo la lenta ripresa sul piano europeo, che è partita ormai da qualche anno, quando la serie di queste sentenze era appena iniziata.

secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali”.

3. La direttiva 89/48 mira ad agevolare l'esercizio da parte dei cittadini europei di tutte le attività professionali che sono subordinate, in uno Stato membro ospitante, al possesso di una formazione post-secondaria, sempreché essi siano in possesso di diplomi tali che li preparino a dette attività, sanzionino un ciclo di studi di almeno tre anni e siano stati rilasciati in un altro Stato membro.

(omissis).

*La controversia nella causa principale.*

14. La sig.ra Neri si è iscritta alla Nottingham Trent University (in prosieguo: la “NTU”) nell'intento di conseguire, dopo un corso di studi universitari quadriennale, la laurea in scienze politiche ad indirizzo internazionale (Bachelor of Arts with honours in International Political Studies).

15. La NTU è un'università soggetta alla legislazione del Regno Unito ed è compresa nell'elenco degli organismi abilitati a rilasciare, al termine di un corso di studi universitari quadriennale, titoli accademici (Bachelor of Arts with honours) aventi valore legale.

16. La NTU gestisce i corsi di studio tenuti presso la propria sede, nel Regno Unito, ove vengono rilasciati i diplomi finali.

17. Tuttavia, l'art. 216 dell'Education Reform Act 1988 prevede un ulteriore sistema attraverso il quale le università possono rilasciare diplomi.

18. Ai sensi di tale disposizione, il Ministro dell'Educazione approva un elenco di organismi che possono impartire insegnamenti preparatori al conseguimento di una laurea rilasciata da un'istituzione riconosciuta ed approvata da o nell'interesse di tale istituzione. Emerge dall'ordinanza di rinvio che tale elenco comprende la European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd; in prosieguo: l'“ESE”).

19. Risulta del pari dall'ordinanza di rinvio che tale organismo è un Higher Education College (Istituto d'istruzione superiore) abilitato, secondo l'ordinamento didattico del Regno Unito, ad organizzare e a tenere corsi di studio universitari che sono stati approvati dalla NTU.

20. L'ESE, costituita nella forma di società di capitali a responsabilità limitata, è un'impresa che ha sede nel Regno Unito e conta numerosi stabilimenti in altri Stati membri. Essa è registrata presso la camera di commercio di Roma con forma giuridica di società costituita in base alle leggi di un altro Stato membro e dispone in Italia di dodici unità locali.

21. L'ESE non rilascia titoli di studio propri ma organizza, dietro corrispettivo, corsi per gli studenti iscritti alla NTU, in conformità ai piani di studio che sono convalidati da quest'ultima, la quale rilascia altresì il diploma di laurea finale (Bachelor of Arts with honours). La qualità dei corsi di studio tenuti dall'ESE è soggetta anche a un controllo pubblico da parte dell'agenzia governativa “The Quality Assurance Agency for Higher Education”.

22. Al fine di evitare gli elevati oneri economici che sarebbero derivati da un soggiorno nel Regno Unito per tutta la durata dei suoi studi, la sig.ra Neri aveva deciso di seguire le lezioni universitarie in Italia presso l'ESE. (omissis)

25. Il Giudice di pace di Genova precisa che l'ESE è un'impresa privata che esercita la propria attività nell'ambito comunitario del mercato dei servizi didattici, a scopo di lucro. Gli studenti della NTU che intendono frequentare i corsi tenuti dall'ESE stipulano con quest'ultima un contratto che prevede il pagamento di una somma che rappresenta il corrispettivo dei servizi forniti dall'ESE.

26. L'ESE fornirebbe, tramite il proprio stabilimento italiano, sul territorio italiano, i me-

desimi servizi che è abilitata a fornire nel proprio Stato d'origine, nel pieno rispetto delle leggi dello Stato ospitante.

27. Il Giudice di pace di Genova precisa che il Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica nonché il Ministero degli Affari esteri hanno emanato circolari e note che prevedono che i titoli rilasciati dalle università negli Stati membri possono essere riconosciuti in Italia solamente se gli studenti hanno seguito i corsi negli Stati in cui tali titoli sono stati rilasciati. Invece, i titoli rilasciati ai cittadini italiani sulla base di periodi di studi trascorsi presso centri operanti in Italia con i quali tali università abbiano stipulato convenzioni di diritto privato non sarebbero riconosciuti. Il giudice del rinvio ritiene che tali note e circolari potrebbero avere l'effetto di dissuadere gli studenti dal seguire tali corsi universitari e che esse possano inoltre ostacolare, sul territorio nazionale, l'uso dei titoli universitari rilasciati dalle università estere.

28. Per tale ragione, il Giudice di pace di Genova ritiene che tale prassi amministrativa, avente natura di misura regolamentare, in quanto applicata da tutti gli organi dell'amministrazione pubblica, possa avere l'effetto di dissuadere gli studenti dall'isciversi a tali corsi universitari e/o, come accaduto nella fattispecie, di costringere gli studenti a ritirare la propria iscrizione ai corsi.

29. Secondo il Giudice di pace di Genova, tale prassi amministrativa può quindi costituire un ostacolo alla libera circolazione delle persone, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

30. Del resto, il Giudice di pace di Genova ritiene che la direttiva 89/48 potrebbe ostare alla prassi amministrativa delle autorità italiane qualora i diritti derivanti da tale direttiva possano essere invocati dai cittadini degli Stati membri anteriormente al conseguimento del diploma di cui all'art. 1 della citata direttiva.

31. Il Giudice di pace di Genova osserva peraltro che la decisione 63/266, che dispone che la politica comune di formazione professionale debba tendere ad evitare ogni pregiudizievole interruzione sia tra l'insegnamento generale e l'inizio della formazione professionale sia nel corso di quest'ultima, potrebbe ostare alla prassi amministrativa delle autorità italiane.

#### *Domande pregiudiziali.*

32. Con ordinanza 18 aprile 2002, il Giudice di pace di Genova ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti tre questioni pregiudiziali:

“1) Se i principi del Trattato CE relativi alla libera circolazione delle persone (artt. 39 e seguenti), al diritto di stabilimento (artt. 43 e seguenti), alla libera circolazione dei servizi (art. 49 e seguenti) così come interpretati nella giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia siano compatibili con norme o prassi amministrative dell'ordinamento nazionale quali quelle descritte ai punti III e IV della presente ordinanza. Ed in particolare con norme e/o prassi amministrative nazionali le quali:

- ostacolino lo stabilimento italiano di una società di capitali, il cui centro di attività principale è nel Regno Unito, all'esercizio nello Stato ospitante di una attività consistente nell'organizzazione e nella gestione di corsi di studio per la preparazione ad esami universitari, attività per il cui esercizio la società è regolarmente abilitata e accreditata da parte delle istituzioni statali britanniche;
- comportino effetti discriminatori rispetto ai soggetti nazionali che svolgono analoghe attività;
- vietino e/o gravemente ostacolino lo stabilimento italiano della società stessa nell'acquisto, in altro Stato membro e a titolo oneroso, dei servizi propedeutici all'esercizio dell'attività sopra indicata;
- disincentivino gli studenti a iscriversi a questi corsi di studio;

*Mentre questo bollettino sta per andare finalmente in tipografia, la Commissione Europea sta preparando una nuova proposta di Direttiva sui servizi, che tenderà ad eliminare ulteriormente ogni ostacolo alla esportazione di titoli, favorendo il più possibile le succursali estere in franchising. Purtroppo, la tendenza delle bozze attuali di tale futura proposta di direttiva tendono a dare allo stato d'origine, cioè in questo caso all'Inghilterra, la responsabilità di controllare la qualità delle formazioni erogate dalle filiali estere. Dovremo invece rivendicare una competenza del Paese ospitante il quale, per gli stessi motivi per cui gli studenti non se ne sono schiodati da studenti, se li dovrà evidentemente sorbire da professionisti. L'ufficio del Sottosegretario Siliquini, che ha già dimostrato di sapersi impegnare benissimo nella difesa dei nostri titoli professionali rispetto alla cosiddetta Dichiarazione di Bologna, sarebbe ideale per istituire al suo interno un ufficio per il controllo della qualità di queste formazioni.*





*Mentre dovremmo riuscire, con la creazione di un nuovo ufficio apposito presso il MIUR, a controllare la qualità di queste formazioni in franchising, bisognerebbe anche preoccuparsi di un altro rischio proveniente dalla circolazione europea: la pubblicità degli accreditamenti, che gli inglesi sanno fare a livello davvero alto e credibile, troppo interessante per la nostra clientela, che i nostri regolamenti ordinistici hanno tenuto per troppo tempo all'oscuro sulla preparazione e le competenze dei nostri professionisti. Le nostre organizzazioni professionali, per rimanere concorrenziali con quelle inglesi, devono attrezzarsi per testimoniare ai clienti non solo la formazione acquisita formalmente, ma anche quella acquisita informalmente, anche semplicemente lavorando in un certo settore meglio che in un altro. Il Dipartimento delle Politiche Comunitarie sta lavorando ad un sito web, aperto al contributo delle organizzazioni professionali, anche di quelle non riconosciute, che qui potrebbero farsi le ossa prima di aspirare al riconoscimento statale di tipo inglese.*

- ostacolino la formazione professionale degli studenti iscritti, nonché il conseguimento di un titolo che può attribuire al suo titolare sia vantaggi per accedere ad una attività professionale, sia vantaggi per esercitarla con maggior profitto anche in altri Stati membri.

2) (omissis)

*Sulle questioni pregiudiziali.*

37. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE ostino a una prassi amministrativa, quale quella di cui alla causa principale, in forza della quale i diplomi universitari del secondo ciclo rilasciati da un'università di uno Stato membro non sono riconosciuti in un altro Stato membro quando i corsi propedeutici a tali diplomi sono stati tenuti in quest'ultimo Stato membro ad opera di un diverso istituto di istruzione, in conformità ad un accordo concluso fra tali due istituti.

38. Si deve rilevare che la sig.ra Neri fa valere tale prassi amministrativa dinanzi al giudice del rinvio per chiedere la restituzione delle spese d'iscrizione versate all'ESE, mentre l'ESE si oppone alla detta prassi amministrativa sulla base del diritto comunitario. Per dare alle questioni pregiudiziali una soluzione che possa essere utile ai fini della definizione della controversia dinanzi al giudice del rinvio è quindi necessario interpretare il diritto comunitario con riferimento all'attività dell'ESE.

39. Si deve precisare a tale proposito che l'organizzazione, dietro corrispettivo, dei corsi di formazione superiore è un'attività economica che rientra nel capitolo del Trattato relativo al diritto di stabilimento quando è svolta da un cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro, in maniera stabile e continuativa, a partire da un centro di attività principale o secondario in quest'ultimo Stato membro (v., in tal senso, sentenza 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-305, punto 21).

40. Posto che l'ESE, che ha la sua sede principale nel Regno Unito, organizza corsi di formazione superiore a partire dalle sedi secondarie in Italia, e, nella fattispecie, a partire dalla sua sede di Genova, è necessario esaminare le questioni pregiudiziali, nei limiti in cui esse attengono alle libertà fondamentali tutelate dal Trattato, sotto il profilo della libertà di stabilimento dell'ESE.

41. L'art. 43 CE impone l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Devono essere considerate come tali tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attraente l'esercizio di tale libertà (v. sentenza 7 marzo 2002, causa C-145/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-2235, punto 22).

42. Per un istituto di istruzione, quale l'ESE, che organizza corsi di formazione intesi a permettere agli studenti di ottenere diplomi che possano facilitare il loro accesso al mercato del lavoro, il riconoscimento di tali diplomi da parte delle autorità di uno Stato membro presenta un'importanza rilevante.

43. E' evidente che una prassi amministrativa, quale quella controversa nella causa principale, in forza della quale taluni diplomi rilasciati a conclusione dei corsi di formazione universitaria tenuti dall'ESE non sono riconosciuti in Italia, può dissuadere gli studenti dal seguire tali corsi e in tal modo ostacolare gravemente l'esercizio da parte dell'ESE della sua attività economica in tale Stato membro.

44. Occorre quindi constatare che una prassi amministrativa quale quella di cui trattasi nella causa principale rappresenta una restrizione alla libertà di stabilimento dell'ESE ai sensi dell'art. 43 CE.

45. Il governo italiano sembra voler giustificare tale restrizione con la necessità di garantire un livello elevato dell'istruzione universitaria. Esso sostiene che l'ordinamento giuridico italiano non accetta accordi quale quello di cui trattasi nella causa principale in materia di formazione universitaria, in quanto rimane legato a una visione di tale formazione quale

“bene pubblico” in cui si esprimono i valori culturali e storici di uno Stato. Secondo tale governo, un simile accordo in materia di formazione universitaria impedisce il controllo diretto della qualità degli istituti privati da parte delle autorità competenti sia nello Stato d'origine sia nello Stato ospitante.

46. Occorre tuttavia rilevare che, se l'obiettivo di garantire un livello elevato delle formazioni universitarie sembra legittimo per giustificare restrizioni alle libertà fondamentali, tali restrizioni devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non devono andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo (v. sentenza 15 gennaio 2002, Commissione/Italia, cit., punto 23).

47. Posto che l'ordinamento giuridico italiano sembra ammettere, ai sensi dell'art. 8, n. 1, della legge n. 341/90, accordi fra università italiane e altri istituti italiani di studi superiori che sono simili alla convenzione stipulata tra la NTU e l'ESE, e che dalla nota citata al punto 13 della presente sentenza sembra emergere che il mancato riconoscimento dei diplomi rilasciati in circostanze analoghe a quelle di cui alla causa principale riguarda solamente i titoli rilasciati a cittadini italiani, la prassi amministrativa esposta nell'ordinanza di rinvio non risulta idonea a realizzare l'obiettivo, fatto valere dal governo italiano, di garantire un elevato livello delle formazioni universitarie.

48. In ogni caso, la prassi amministrativa di cui trattasi non sembra rispondere alle esigenze di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito.

49. Infatti, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, la prassi amministrativa descritta nell'ordinanza di rinvio sembra escludere qualsiasi esame da parte delle autorità nazionali e, pertanto, qualsiasi possibilità di riconoscimento dei diplomi rilasciati in circostanze quali quelle di cui alla causa principale.

50. E' giocoforza rilevare che una tale prassi amministrativa va oltre quanto necessario per garantire l'obiettivo perseguito.

51. Di conseguenza, occorre risolvere la prima questione pregiudiziale nel senso che l'art. 43 CE osta a una prassi amministrativa, quale quella controversa nella causa principale, in forza della quale i diplomi universitari rilasciati da un'università di uno Stato membro non possono essere riconosciuti in un altro Stato membro quando i corsi propedeutici a tali diplomi sono stati tenuti in quest'ultimo Stato membro ad opera di un diverso istituto di istruzione in conformità ad un accordo concluso fra tali due istituti.

52. Considerata la soluzione data alla prima questione, non è necessario risolvere la seconda e la terza questione.

(omissis)

LA CORTE (Quinta Sezione),.

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Giudice di pace di Genova con ordinanza 18 aprile 2002, dichiara:.

L'art. 43 CE osta a una prassi amministrativa, quale quella controversa nella causa principale, in forza della quale i diplomi universitari rilasciati da un'università di uno Stato membro non possono essere riconosciuti in un altro Stato membro quando i corsi propedeutici a tali diplomi sono stati tenuti in quest'ultimo Stato membro ad opera di un diverso istituto di istruzione in conformità ad un accordo concluso fra tali due istituti.

Edward La Pergola von Bahr.

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 novembre 2003.

Il cancelliere Il presidente.

R. Grass V. Skouris.

*Lo stesso sito web, destinato a diventare un'agenzia europea, diciamo un borsino europeo delle competenze, potrà essere popolato da: Agenzie di formazione (sulle formazioni erogate ed erogabili), Sindacati dei lavoratori e dei professionisti (sulle competenze acquisite nel lavoro dipendente), Ordini (per garantire le qualifiche regolamentate), Associazioni (per cominciare a garantire le qualifiche non ancora regolamentate), Agenzie terze (per la certificazione e l'accreditamento. Dopo che questi cinque soggetti lo abbiano popolato, il sito potrà essere utilizzato da chiunque desideri: trovare le migliori offerte di formazione, far conoscere a clienti e committenti la formazione già acquisita anche informalmente e sul lavoro, acquistare le prestazioni lavorative e professionali più adatte al suo bisogno, garantire i gruppi precedenti offrendo la propria capacità valutativa. Vedremo più avanti che anche il Parlamento europeo ha confermato queste volontà già espresse dai precedenti Consigli ed implementate per la prima volta dalla Presidenza italiana.*





Ma il primo vero risultato le nostre obiezioni non lo hanno ottenuto in Italia: è stato questo parere del CESE ad accogliere per la prima volta le nostre posizioni, espresse direttamente nel gruppo di lavoro che noi stessi avevamo chiesto di istituire. La storia di questo Working Group segna la prima vera svolta in Europa, a favore dei titoli professionali, che sino a quel momento stavano subendo solo sconfitte. La Commissione aveva proposto il tema del riconoscimento diretto, senza armonizzazione, come più spiccio e più libertario. Ma in questo bollettino abbiamo visto dove porta questo andazzo: al qualification shopping, il dumping dei titoli in franchising, la moneta cattiva che scaccia la buona. E' ovvio che la migliore salvaguardia contro questo andazzo resta l'armonizzazione preliminare alla liberalizzazione della circolazione. Questo hanno ottenuto dall'UE le sette sorelle, le professioni dotate di direttiva settoriale.

Bruxelles, 29 novembre 2000

## P A R E R E

del Comitato economico e sociale sul tema

### “Il reciproco riconoscimento nel mercato unico”

(parere di iniziativa)

Il Comitato economico e sociale ha deciso il 2 marzo 2000, conformemente all'articolo 23, paragrafo 2 del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

#### *“Il reciproco riconoscimento nel mercato unico”*

(Osservatorio del mercato unico).

La Sezione “Mercato interno, produzione e consumo”, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore LAGERHOLM e del Correlatore BEDOSSA, in data 8 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000 all'unanimità il seguente parere nel corso della 377a sessione plenaria.

#### **1. Introduzione**

1. In occasione del Consiglio “Mercato interno” del marzo 1998, gli Stati membri hanno convenuto che il principio del reciproco riconoscimento deve inserirsi nel quadro di un più ampio dibattito sulle azioni future relative al mercato unico e che una delle prossime priorità comunitarie sarà la definizione di un efficace principio di reciproco riconoscimento.
2. La Commissione ha così presentato, come parte della strategia relativa al piano d'azione sul mercato unico, una comunicazione<sup>1</sup> sul reciproco riconoscimento e una prima relazione biennale sull'applicazione del principio di reciproco riconoscimento nei mercati dei prodotti e dei servizi<sup>2</sup>. Il Consiglio ha sostenuto la Commissione adottando la Risoluzione del Consiglio sul reciproco riconoscimento il 28 ottobre 1993.
3. In merito alla Comunicazione della Commissione, il Comitato desidera formulare le seguenti osservazioni: sebbene il documento tratti del reciproco riconoscimento sia di prodotti che di servizi, in questa sede ci si incentra principalmente sul reciproco riconoscimento dei prodotti. Nel settore dei servizi si formulano osservazioni

specifiche per quanto riguarda il reciproco riconoscimento dei diplomi.

#### **2. Contesto**

1. Il reciproco riconoscimento è considerato uno strumento fondamentale ai fini della libera circolazione dei prodotti nel mercato unico ed essendo un principio da tempo acquisito, fa parte dell'acquis comunitario. Per gran parte degli anni '90 il Consiglio e la Commissione hanno fatto pieno affidamento su tale principio per la soluzione dei problemi rimasti in sospeso nel campo della libera circolazione dei prodotti tra gli Stati membri<sup>4</sup>. È tuttavia apparsa evidente in molti casi la difficoltà di applicare efficacemente il principio di reciproco riconoscimento che rappresenta un problema per il corretto funzionamento del mercato unico.

#### **2. Definizione di reciproco riconoscimento**

*(omissis)*

2. I presupposti per il funzionamento del reciproco riconoscimento differiscono notevolmente tra beni e servizi, e tra settori specifici (ad esempio: prodotti alimentari, industria elettrotecnica, veicoli a motore) e professioni (medici, avvocati, dentisti, ecc.).

*(omissis)*

### 3. Problemi di funzionamento del reciproco riconoscimento

1. Come afferma la stessa Commissione nella Comunicazione, in base ai risultati di un'indagine effettuata presso il settore industriale nell'ambito del quadro di valutazione del mercato unico dell'ottobre 1998, l'80% delle imprese intervistate riteneva che sussistessero ancora ostacoli alla libera circolazione all'interno dell'UE, ostacoli che impedivano loro di svolgere attività in altri Stati membri. Per quanto riguarda i prodotti, il 41% di tali imprese imputava gli ostacoli alle diverse specifiche e ai diversi standard nazionali, mentre il 34% di esse li attribuiva alle insolite procedure di verifica, certificazione o autorizzazione. Gran parte di questi ostacoli potrebbero manifestarsi in quei settori in cui non esistono direttive armonizzate e nei quali il reciproco riconoscimento costituisce il principio fondamentale per garantire l'accesso al mercato.
2. Sulla scorta della Comunicazione della Commissione e di altri studi effettuati, il Comitato constata che è possibile individuare i principali problemi di reciproco riconoscimento per i prodotti in settori in cui gli imperativi di sicurezza e salute sono fondamentali, settori che sono soggetti a obiettivi di regolamentazione diversi tra uno Stato membro e l'altro. Gli ostacoli all'applicazione del principio si riscontrano spesso a livello di valutazione della conformità.
4. Si possono sollevare le seguenti questioni per quanto riguarda problemi/inefficienze nel reciproco riconoscimento dei prodotti<sup>5</sup>:
  - mancanza di fiducia tra gli Stati membri nelle reciproche valutazioni della conformità (ad es. vengono accettati soltanto organi nazionali di verifica e certificazione);
  - mancanza di cooperazione nel campo della regolamentazione tra le agenzie governative degli Stati membri sull'applicazione del principio;
  - difficoltà nell'applicare il principio ove vi siano differenti preoccupazioni nazionali in materia di sanità e sicurezza, o diversità negli obiettivi di regolamentazione (ad esempio, settori quali i prodotti alimentari o gli integratori dietetici);
  - difficoltà di applicare il principio al settore ambientale dove vi sono preoccupazioni ambientali od obiettivi di

- regolamentazione diversi;
- scarsa conoscenza del principio a livello normativo e di applicazione;
- difficoltà per le agenzie governative di effettuare le necessarie valutazioni di proporzionalità e di tenere conto delle norme degli altri Stati membri (ciò richiede una buona conoscenza delle regolamentazioni di altri Stati membri);
- difficoltà di applicare il principio e di effettuare l'adeguata valutazione del rischio in settori di prodotti complessi che richiedono un'analisi tecnica approfondita;
- le ambizioni degli Stati membri di compiere progressi e fare da esempio nel settore dei consumatori e in campo ambientale portano a requisiti diversi, che prevalgono sul principio del reciproco riconoscimento;
- sovrapposizione e mancanza di efficacia delle procedure di notifica/informazione, alcune delle quali non vengono utilizzate o non colgono gli ostacoli al commercio che dovrebbero valutare;
- le inefficienze nell'applicazione del principio comprendono ritardi e costi amministrativi, o procedure burocratiche imposte agli operatori; e
- nei settori in cui, per diversi motivi, le direttive armonizzate non sono operanti, ad esempio nel settore delle attrezzature per i cantieri, il principio del reciproco riconoscimento dovrebbe costituire la base per dare ai prodotti accesso al mercato. Attualmente ciò non accade.

5. Nel settore dei servizi, alcune inchieste condotte tra le imprese, cui fa riferimento la Comunicazione della Commissione, indicano scarsi progressi nella rimozione degli ostacoli al commercio tra Stati membri. Le difficoltà di funzionamento del reciproco riconoscimento dei servizi vengono spesso imputate a norme diverse in materia di protezione dei consumatori nei diversi Stati membri.

### 3. Osservazioni sulla Comunicazione della Commissione

(omissis)

5. In relazione al fatto che il reciproco riconoscimento non sembra funzionare efficacemente nei settori in cui gli imperativi di sicurezza e salute sono fondamentali, si può dedurre che molto probabilmente il

*Già in fondo al punto 1, il WG CESE mette il dito sulla piaga: i guai si verificano in quei settori dove non esistono direttive armonizzate, e dove l'UE si affida al solo riconoscimento. Più chiaro di così non si potrebbe dire.*





*Tutta questa pagina è un elogio all'armonizzazione, ed un critica al riconoscimento fatto in sua assenza.*

*Il CESE è molto chiaro: il riconoscimento va bene per i prodotti, ma non va altrettanto bene per i titoli professionali. Questa distinzione sarà preziosissima ora che la DG Mercato interno si appresta a sfornare, attorno a Natale 2003, una nuova proposta di direttiva sui cosiddetti "servizi", che stanno in una posizione intermedia fra prodotti e titoli. La distinzione spacca in due il concetto di servizi: a quelli professionali non si attaglia il riconoscimento liberalizzato.*

reciproco riconoscimento opera in modo adeguato solo nei settori in cui i vari Stati membri accettano o riconoscono in generale l'equivalenza funzionale degli obiettivi e dell'approccio normativo. Nei settori in cui esistono grandi differenze in materia, occorre mettere in pratica solidi meccanismi di armonizzazione in grado di superare questa barriera e consentire al reciproco riconoscimento di funzionare. Per risolvere tale problema è necessario un approccio più sistematico al potenziamento degli scambi d'informazioni e alla cooperazione amministrativa.

6. Nella Comunicazione la Commissione appoggia il riconoscimento reciproco, dando l'impressione di preferire tale strumento rispetto all'armonizzazione. In alcuni casi, il Comitato ritiene che il reciproco riconoscimento venga sostenuto in maniera eccessiva.

1. Uno dei principali argomenti invocati dalla Commissione per favorire il reciproco riconoscimento piuttosto che l'armonizzazione è il rispetto della sussidiarietà. Il Comitato riconosce l'importanza della sussidiarietà, ma ritiene che tale principio non abbia una grande rilevanza nei settori relativi all'armonizzazione delle specifiche dei prodotti, settori in cui le imprese, incluse le PMI, e i consumatori vengono avvantaggiati da un unico standard o una sola serie di specifiche sui prodotti all'interno di una direttiva armonizzata.

2. Il Comitato desidera inoltre sottolineare che in molti casi l'armonizzazione delle norme soddisfa appieno l'obiettivo dell'UE di ridurre al minimo la legislazione comunitaria e degli Stati membri in modo da renderla più efficace. In questo caso armonizzare significa ridurre il numero di norme, sostituendo norme nazionali diverse e disparate con norme armonizzate. Ciò riveste particolare importanza se si tiene conto del processo di allargamento nel quale un corpus di norme è preferibile a quindici sistemi diversi. Nei settori armonizzati l'Unione è stata infatti in grado di procedere in tal senso e di concludere accordi di preadesione relativi alla valutazione della conformità e all'accettazione di prodotti industriali (i cosiddetti accordi PECA - protocollo relativo all'accordo europeo tra la Co-

munità europea e paesi candidati sulla valutazione di conformità e sull'accettazione di prodotti industriali) con taluni paesi candidati. Tali accordi allineano la legislazione dei paesi candidati alla legislazione dell'UE ed estendono i vantaggi del mercato unico a detti paesi, su base settoriale.

3. Come indicato dalla Commissione nella Comunicazione, laddove funzioni in modo adeguato, il reciproco riconoscimento può favorire la diversità dei prodotti. Tuttavia, quando non funziona può produrre l'effetto opposto; vale a dire che la mancanza di armonizzazione potrebbe avere un impatto negativo sulla diversità in quanto protegge i mercati locali ed esclude i prodotti di altri Stati membri. Di regola, l'armonizzazione delle norme sotto forma di direttiva o di standard non è prescrittiva, ma si basa sulle prestazioni o sulla funzionalità e non dovrebbe avere alcun effetto sulla diversità dei prodotti.

4. L'armonizzazione è in molti casi la condizione indispensabile per uno smantellamento multilaterale degli ostacoli tecnici al commercio e per un allineamento delle norme. La Commissione sottolinea che l'accordo OMC sugli ostacoli tecnici al commercio sostiene il principio del reciproco riconoscimento. Il Comitato desidera sottolineare che tale riferimento è rilevante solo nel settore della valutazione della conformità. Anche sotto questo profilo, nel caso degli accordi sul reciproco riconoscimento conclusi tra UE e Stati Uniti, il fatto che l'Unione europea disponesse di una legislazione armonizzata figurava tra le condizioni preliminari.

#### **4. Raccomandazioni**

1. Il Comitato ritiene che il buon funzionamento del principio di reciproco riconoscimento debba essere una delle priorità fondamentali della Commissione e del Parlamento, soprattutto considerato che la Commissione sembra propendere per il reciproco riconoscimento come strumento per il completamento del mercato unico. Il Comitato dà il suo pieno sostegno alle proposte contenute nella Comunicazione della Commissione, specialmente nella prima relazione biennale.

2. La Commissione dichiara che instaurare un equilibrio tra l'armonizzazione della legislazione negli Stati membri e l'applicazione del reciproco riconoscimento costituisce un compito delicato ma fondamentale. Il Comitato desidera sottolineare che i costi della mancata armonizzazione e della fiducia riposta nel reciproco riconoscimento potrebbero essere molto più elevati di quanto la Commissione preveda nella sua Comunicazione. Un mercato europeo armonizzato costituisce spesso l'unica possibilità di eliminare le barriere ancora esistenti. Nei suoi futuri lavori la Commissione dovrebbe essere più ponderata nella scelta tra armonizzazione e riconoscimento reciproco.
9. Un mercato armonizzato europeo è spesso la condizione fondamentale per lo smantellamento multilaterale degli ostacoli tecnici al commercio e per l'allineamento globale degli standard di produzione. Lo sviluppo del mercato unico influenza fortemente la competitività globale dell'industria europea, nella quale i prodotti stanno diventando più complessi e il lasso di tempo per sviluppare e commercializzare i prodotti stessi si fa sempre più breve. Sia per l'industria che per i consumatori, è importante che la Commissione tenga conto di questo aspetto globale in sede di scelta dello strumento da utilizzare, vale a dire, armonizzazione oppure reciproco riconoscimento.

(omissis)

### **5. Osservazioni e raccomandazioni sul reciproco riconoscimento dei diplomi**

1. La Comunicazione della Commissione formula chiaramente i problemi incontrati da numerose categorie professionali, in particolare quelle per cui non vi è alcuna direttiva specifica riguardante l'introduzione del principio del reciproco riconoscimento e l'applicazione del principio della libera circolazione dei possessori di diploma.
  1. Occorre pertanto riuscire a migliorare l'applicazione del principio di riconoscimento reciproco, che costituisce per tali professionisti uno strumento concreto ed efficace per l'integrazione economica.
  2. I problemi rilevati in questo settore colpiscono in particolare i cittadini, poiché derivano dalla valutazione caso per caso dell'equivalenza delle qualifiche
2. La Commissione dichiara che instaurare un equilibrio tra l'armonizzazione della legislazione negli Stati membri e l'applicazione del reciproco riconoscimento costituisce un compito delicato ma fondamentale. Il Comitato desidera sottolineare che i costi della mancata armonizzazione e della fiducia riposta nel reciproco riconoscimento potrebbero essere molto più elevati di quanto la Commissione preveda nella sua Comunicazione. Un mercato europeo armonizzato costituisce spesso l'unica possibilità di eliminare le barriere ancora esistenti. Nei suoi futuri lavori la Commissione dovrebbe essere più ponderata nella scelta tra armonizzazione e riconoscimento reciproco.
3. È importante migliorare ed aumentare la consapevolezza del principio di reciproco riconoscimento da parte delle autorità competenti degli Stati membri, come sottolineato nella Comunicazione della Commissione.
4. Il Comitato condivide gli orientamenti proposti dalla Commissione per quanto riguarda il riconoscimento dei diplomi:
  1. Tavole rotonde settoriali a livello europeo tra rappresentanti delle autorità di controllo e degli ambienti professionali interessati; seminari a livello nazionale su temi specifici.
  2. Realizzazione, da parte degli Stati membri, di progetti concreti da presentare alla Commissione, per contribuire ad instaurare una politica interattiva di informazione.
  3. Gestione delle denunce individuali nei settori problematici e follow-up più sistematico delle proposte di soluzione presentate dagli Stati membri. Se gli Stati membri sono responsabili dell'applicazione di tale principio, devono instaurare una vera e propria partnership e un'efficace cooperazione per migliorare il funzionamento del processo.
  4. Il Comitato ritiene particolarmente importante che si installi una rete telematica di contatto e si faccia maggiore ricorso ai "punti di contatto", istituiti per tutte le professioni regolamentate in tutti i settori del mercato interno.
2. Il Comitato approva in particolare le misure proposte per garantire un monitoraggio attendibile dell'applicazione del principio di reciproco riconoscimento:
  - relazioni di valutazione, in particolare quelle sulle Direttive 89/48 e 92/51 relative agli accordi generali, già inviate al Consiglio e al Parlamento europeo, ed impegno ad accrescere la consapevolezza degli Stati membri su problemi di questo tipo;
  - rispetto degli obblighi derivanti dall'adeguata applicazione del diritto comunitario e applicazione (in alcuni casi automatica) delle procedure di infrazione previste dal Trattato in tutti i casi pertinenti;

*Al punto 4.4, per la prima volta, il WG CESE propone un embrione di quelle che saranno le "piattaforme". Era allora solo un'idea molto confusa, che ci veniva dall'osservazione di come funzionava bene il cosiddetto "Dialogo Sociale Europeo", su cui proprio in quel periodo il CEPLIS aveva organizzato un seminario: in pratica, se fra parte padronale e parte sindacale si concorda un testo normativo, la Commissione può respingerlo, ma se lo accetta lo può varare come direttiva, senza più tante storie. Un processo di codecisione non più fra i tanti, troppi organismi dell'Unione, ma fra l'UE ed i cittadini organizzati.*





Molto importante, per la prassi europea, è la forte e chiara critica dello svantaggio di cui soffrono le professioni non dotate di direttiva settoriale, rispetto a quelle che invece ne sono dotate. Abbiamo faticato parecchio a fare entrare queste critiche nel testo, abbiamo dovuto chiedere un supplemento di sedute, ed abbiamo anche dovuto aggiungere un co-relatore (Adrien Bedossa, fondatore del CEPLIS). Ma alla fine questo testo ha costretto la Commissione a prendere atto della necessità di un cambiamento di rotta, talmente importante che ha dovuto essere preceduto da una consultazione ben più ampia della dozzina di componenti di questo WG.

- procedura di notifica, in particolare nei settori non armonizzati, con l'obiettivo di inserire il principio del reciproco riconoscimento nella legislazione nazionale; e
  - miglioramento dell'informazione e dell'analisi economica.
3. Organismi ed associazioni professionali, sia a livello nazionale che comunitario, hanno talvolta tentato di proporre soluzioni per colmare il divario tra il carattere generale della Direttiva n. 89/48 e la specificità delle singole professioni, dati gli evidenti vantaggi garantiti dall'attuazione delle direttive settoriali.
1. L'approccio legislativo, che comprende la revisione della Direttiva n. 89/48 attualmente in seconda lettura al Parlamento europeo, propone una nuova direttiva che riunisca le direttive settoriali attualmente in vigore, coprendo anche le professioni attualmente regolamentate dalla 89/48 che richiedono un livello elevato di istruzione (cinque o più anni). L'obiettivo è fornire alla Comunità uno strumento comune in grado di affrontare l'innovazione tecnologica e le esigenze derivanti dalla complessità del mercato, garantendo al consumatore la qualità dei servizi.
  2. Poiché l'approccio legislativo richiede tempo e risorse, è stato adottato un secondo approccio mirato alla creazione di un quadro europeo di riferimento, che non abbia valore giuridico vincolante, ma che si configuri possibilmente come una raccomandazione.
    1. Le professioni non regolamentate possono aderire ad un corpus di norme comuni su istruzione, standard professionali e codici di etica professionale, in modo da distinguere le qualificazioni su base volontaria ma identificabile.
    2. L'esempio attuale di tale processo è il titolo Eur-Ing, che viene riconosciuto agli ingegneri europei che rispondano a determinati criteri formativi e professionali comunemente stabiliti a livello europeo dalla comunità europea degli ingegneri.
  3. Altre professioni sono pronte a seguire tale esempio a condizione di:
    - disporre di una certa organizzazione professionale a livello europeo;
    - aver già stabilito norme relative all'istruzione e, possibilmente, regole di riconoscimento reciproco;
- avere la volontà di affermare la propria professionalità sul mercato a tutela dei consumatori.
    1. Tra i professionisti interessati figurano agronomi, geologi, geometri, agrimen-sori, tecnici del settore agroindustriale e tecnici di laboratorio. Giova rilevare che tali professioni sono tutte connesse a salute e sicurezza, in linea con le disposizioni dell'articolo 152 del Trattato.
    2. Tale elenco va ovviamente considerato provvisorio e dovrà essere progressivamente aggiornato, dato il carattere aleatorio dei dati raccolti dal Gruppo di coordinatori costituito nel quadro delle Direttive 89/48 e 92/51.
    3. Tale secondo approccio si applica, ovviamente, solo alle professioni non regolamentate, vale a dire a quelle che non si siano organizzate in ordini o associazioni professionali.
    4. Tuttavia, data l'urgenza della situazione e l'importanza del riconoscimento dei diplomi, in particolare per le professioni non regolamentate, il Comitato è favorevole alla creazione di un sistema europeo che conferisca uno status riconosciuto, registrato in un albo europeo, a tutti i professionisti coperti da tale disposizione in tutta l'Unione europea.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente del Comitato economico e sociale*  
**Göke FRERICHS**

*Il Segretario generale del Comitato economico e sociale*  
**Patrick VENTURINI**

- 1 COM(1999) 299 def. del 16 giugno 1999
- 2 SEC(1999) 1106 def. del 13 luglio 1999
- 3 12122/99
- 4 Compresi tre paesi EFTA, costituendo così l'SEE.
- 5 Presa di posizione dell'UNICE (Unione delle confederazioni delle industrie della Comunità europea) "Riconoscimento reciproco", giugno 1999
- 6 COM(2000) 257 def.
- 7 Come sostenuto nella petizione del parlamento europeo Nino Gemelli rivolta al Presidente della Commissione e alla Commissaria Reding

Bruxelles, 6 febbraio 2002

## I RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SUL FUTURO REGIME DEL RICONOSCIMENTO PROFESSIONALE

(omissis)

### 2.1.2. *Punti di vista delle professioni coperte dal sistema generale*

#### **Deficienze del sistema generale**

Quasi tutti i rispondenti hanno indicato che le direttive del Sistema Generale non sono abbastanza chiare e trasparenti; problemi menzionati sono per esempio l'esigenza che ogni domanda sia trattata individualmente senza la previsione di un riconoscimento automatico e preliminare, la conseguente complessità di ogni caso con l'inevitabile ritardo nel trattamento, un costo più alto per il migrante rispetto al riconoscimento automatico, il fatto che nel sistema attuale alcune professioni sono regolate solo in alcuni stati membri e come conseguenza autorità differenti sono responsabili per il riconoscimento, il fatto che la qualificazione professionale standard risulta troppo bassa per alcune professioni (questo è stato rimarcato il particolare da alcune professioni sanitarie che non beneficiano di una loro direttiva settoriale), l'assenza di una definizione di standard di qualità per l'educazione e il training e il fatto che il concetto (contenuto nella direttiva generale) di "differenze sostanziali" è aperto a interpretazioni varianti che finiscono per portare ad una sua inconsistenza.

La maggior parte dei rispondenti ha indicato che una direttiva settoriale garante un minimo di armonizzazione è più adeguata che la direttiva generale in quanto il professionista può capire più chiaramente il regime che gli si applica.

Una parte dei rispondenti ha indicato che il sistema generale spinge verso un generale abbassamento degli standard di qualificazione, molte professioni, specialmente nel settore sanitario, hanno fatto notare che il Sistema Generale non prende in considerazione il bisogno per la formazione continua ma rilascia il riconoscimento sulla base della qualificazione iniziale.

Esso non fornisce la prova della attuale competenza di un individuo.....

#### **Preoccupazioni delle professioni regolate solo in alcuni Stati Membri**

Le professioni che sono regolate solo in alcuni degli stati membri lamentano che sotto il vigente Sistema gli Stati Membri sono liberi di regolamentare o meno una professione come loro pare. Secondo queste professioni, questo ostacola la libera fornitura di servizi e non garantisce la pro-

tezione del consumatore.

Le professioni che sono regolamentate a livelli differenti di educazione e formazione nei diversi stati membri, lamentano che il sistema generale è difficile da applicare sotto questo aspetto e si verificano molti casi di applicazione scorretta.

#### **Punti di vista dei rispondenti soddisfatti del sistema generale**

Solo una minoranza dei rispondenti, sostanzialmente rappresentanti le professioni legali, ha espresso il punto di vista che il sistema generale è soddisfacente.

In particolare, le organizzazioni nazionali ed europee rappresentanti gli avvocati hanno sottolineato unanimemente che la combinazione fra la direttiva 89/48 e la direttiva 77/249 concernente la libera prestazione dei servizi degli avvocati, e la direttiva 98/5 sul diritto di stabilimento degli avvocati, forniscono un sistema completo consentente un livello avanzato di liberalizzazione appropriato per il ruolo specifico della professione legale.

### 2.1.3. *Punti di vista delle professioni coperte dalle Direttive settoriali*

#### **Vantaggi delle direttive settoriali**

La semplicità e la chiarezza del processo di riconoscimento automatico governato dalle direttive settoriali è stato illustrato dalla vasta maggioranza delle professioni che beneficiano di queste direttive.

La maggior parte delle professioni riguardate ha dichiarato che solo la previsione di un livello minimo di formazione può garantire la libera circolazione e contemporaneamente assicurare la qualità dei servizi forniti.

Altri argomenti usati includevano: all'amministrazione nazionale costa di più il processo di riconoscimento sotto il sistema generale e per il migrante il suo risultato è molto incerto. Tutti questi rispondenti si sono opposti ad una abrogazione delle direttive settoriali e hanno insistito con la commissione per salvaguardare i benefici delle direttive settoriali nel nuovo quadro allo scopo di mantenere gli standard esistenti. Alcune di queste professioni beneficianti delle direttive settoriali hanno supportato l'estensione del sistema delle direttive settoriali anche alle altre professioni.....

(omissis)

*Chiesta dal gruppo di lavoro di cui alle pagine precedenti, la grande consultazione delle professioni ha costretto per la prima volta l'UE a prender atto del fallimento del sistema generale. Hanno espresso il loro gradimento solo le professioni legali, che nel sistema generale ci stanno sì, ma protette da ben due loro direttive specifiche, e comunque col diritto di imporre al candidato la prova attitudinale (che può bocciare) e non invece il comodo tirocinio di adattamento (che finisce sempre in gloria). Siamo grati all'onestà della funzionaria (italiana) che ha redatto questo riassunto a nome della Commissione, aprendo finalmente il vaso di Pandora delle nostre proteste davvero generali. Dopo questa consultazione e dopo questa presa d'atto dei suoi risultati, la svolta iniziata col Parere Lagerholm si consolida definitivamente. L'intervento della nostra professione nel WG Lagerholm-Bedossa, e poi sul CUP e sul CEPLIS durante l'organizzazione delle risposte alla Consultazione, è stato attivo e determinante.*



Ed ecco qui la famosa proposta di Direttiva, sulla quale stiamo lavorando strenuamente sin dal suo primo apparire, nel marzo 2002. Già il mese dopo il Relatore nominato dal Parlamento Europeo, l'ingegnere Stefano Zappalà, ha costituito in Italia un Gruppo di Lavoro sulla Proposta, che in sigla abbiamo chiamato GLIP, cui partecipano sia gli Ordini, che le Casse di previdenza, che i Sindacati dei professionisti. E' stato un grande onore per la nostra professione essere designata a coordinare tutti i lavori di questo GLIP, che costituisce un'esperienza assolutamente inedita di collaborazione fra le tre istanze professionali: ordini, casse, sindacati. Il gruppo di lavoro, che si è riunito in media un paio di volte al mese, ha anche organizzato un importante seminario a Pomezia, cui hanno partecipato sia il Relatore Zappalà (che di Pomezia è anche sindaco), sia il Ministro Buttiglione e la dott.ssa Bianchi Conti, che erano destinati a presiedere il Consiglio d'Europa competente sul settore, sia Jonathon Stoodley, capo dell'Unità competente nella Commissione, sia il CEPLIS, Conseil Européen des Professions Libérales, oltre a molti rappresentanti delle professioni europee.

## PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

### *relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali del 7 marzo 2002*

#### IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 40, l'articolo 47, paragrafo 1 e paragrafo 2, prima e terza frase, e l'articolo 55,

vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale<sup>2</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 3, § 1, punto c) del trattato, l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri è uno degli obiettivi della Comunità; per i cittadini degli Stati membri, essa comporta, tra l'altro, la facoltà di esercitare, a titolo dipendente o indipendente, una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la relativa qualifica professionale. Inoltre, l'articolo 47, § 1, del trattato prevede l'approvazione di direttive miranti al reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli.
- (2) In seguito al Consiglio europeo di Lisbona (23 e 24 marzo 2000), la Commissione ha adottato la comunicazione « Una strategia per il mercato interno dei servizi »<sup>3</sup> col fine in particolare di rendere la libera prestazione di servizi all'interno della Comunità altrettanto facile che all'interno di un Stato membro. In seguito alla comunicazione della Commissione

ne « Nuovi mercati europei del lavoro, aperti e accessibili a tutti »<sup>4</sup>, il Consiglio europeo di Stoccolma (23 e 24 marzo 2001) ha dato mandato alla Commissione di « presentare al Consiglio europeo che si riunirà nella primavera del 2002 (...) proposte specifiche per un regime più uniforme, trasparente e flessibile di riconoscimento delle qualifiche e diplomi (...) ».

- (3) La garanzia, conferita dalla presente direttiva a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro, di accedere alla stessa professione e di esercitarla in un altro Stato membro con gli stessi diritti dei cittadini di quest'ultimo non esonera il professionista migrante dal dovere di rispettare eventuali condizioni non discriminatorie imposte dallo Stato membro in questione, purché obiettivamente giustificate e proporzionate.
- (4) Per agevolare la libera prestazione di servizi, è opportuno introdurre norme specifiche al fine di estendere l'esercizio delle attività professionali con il titolo professionale originario. Ai servizi della società dell'informazione prestati a distanza, si applicano anche le disposizioni della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno<sup>5</sup>.
- (5) Data la diversità dei regimi in merito alla prestazione dei servizi e allo stabilimento, è opportuno precisare criteri di distinzione tra questi due concetti nel caso di uno spostamento del prestatore di servizi sul territorio dello Stato membro ospitante, stabilendo una semplice presunzione in base a un criterio temporale.
- (6) Per la libertà di stabilimento, mantenendo principi e garanzie su cui si fondano i vari sistemi di riconoscimento in vigore,

<sup>1</sup> GUC (...) del (...), p. (...).

<sup>2</sup> GUC (...) del (...), p. (...).

<sup>3</sup> Documento COM(2000) 888.

<sup>4</sup> Documento COM(2001) 116.

<sup>5</sup> GUL 178 del 17.7.2000. p.1.

è opportuno migliorarne le norme alla luce dell'esperienza. Inoltre le pertinenti direttive sono state modificate più volte ed è opportuno riorganizzarne e razionalizzarne le norme, uniformandone i principi applicabili. È pertanto opportuno sostituire le direttive 89/48/CEE<sup>6</sup> e 92/51/CEE<sup>7</sup> del Consiglio, nonché la direttiva 1999/42/CE<sup>8</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive 77/452/CEE<sup>9</sup>, 77/453/CEE<sup>10</sup>, 78/686/CEE<sup>11</sup>, 78/687/CEE<sup>12</sup>, 78/1026/CEE<sup>13</sup>, 78/1027/CEE<sup>14</sup>, 80/154/CEE<sup>15</sup>, 80/155/CEE<sup>16</sup>, 85/384/CEE<sup>17</sup>, 85/432/CEE<sup>18</sup>, 85/433/CEE<sup>19</sup> e 93/16/CEE<sup>20</sup> del Consiglio concernenti le professioni d'infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico, modificate da ultimo dalla direttiva 2001/19/CE<sup>21</sup> del parlamento europeo e del Consiglio, raggruppandole in un testo unico

- (7) Per le professioni coperte dal regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, di seguito denominato "il regime generale", gli Stati membri continuano a fissare il livello minimo di qualificazione necessaria in modo da garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio. Tuttavia, ai sensi degli articoli 10, 39 e 43 del trattato CE, non possono imporre a un cittadino di uno Stato membro di acquisire qualifiche che essi in genere si limitano a definire rispetto a diplomi rilasciati in seno al loro sistema nazionale d'insegnamento, mentre l'interessato ha già acquisito tali qualifiche, o parte di esse, in un altro Stato membro. È perciò opportuno prevedere che ogni Stato membro ospitante che regola una professione è obbligato a tenere conto delle qualifiche acquisite in un altro Stato membro e verificare se esse corrispondano a quelle che esso richiede.
- (8) In mancanza di una armonizzazione del-

le condizioni minime di formazione per accedere alle professioni disciplinate dal regime generale, è necessario che gli Stati membri ospiti prevedano la possibilità di provvedimenti compensatori proporzionati e che tengano conto, in particolare, dell'esperienza professionale del richiedente. L'esperienza mostra che chiedere una prova attitudinale o un tirocinio d'adattamento, a scelta del migrante, offre sufficienti garanzie sul livello di qualifica di quest'ultimo, per cui una deroga a tale scelta dovrà essere giustificata, caso per caso, da motivi improrogabili d'interesse generale.

- (9) Per favorire la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, garantendo al tempo stesso adeguati livelli di qualifica, varie associazioni e organismi professionali hanno istituito, a livello europeo, piattaforme comuni, grazie alle quali ai professionisti che rispondono a un insieme di criteri relativi alle qualifiche professionali è riconosciuto il diritto di fregiarsi del titolo professionale da esse rilasciato. A certe condizioni, e sempre nel rispetto del diritto comunitario, in particolare di quello sulla concorrenza, di tali iniziative va tenuto conto, privilegiando, in questo contesto, il carattere più automatico del riconoscimento nel quadro del regime generale.
- (10) Per contemplare tutte situazioni per le quali non esistono ancora norme relative al riconoscimento delle qualifiche professionali, il regime generale va esteso ai casi non inclusi in un regime specifico, sia perché la professione interessata non dipende da un regime sia perché, pur dipendendo da un regime specifico, il richiedente non soddisfa le condizioni per beneficiarne.
- (11) È opportuno semplificare le norme per accedere a una serie di attività industriali, commerciali e artigianali negli Stati membri in cui tali professioni sono

*Nel Considerando n. 9, qui a lato, compaiono per la prima volta esplicitate le piattaforme proposte dalle organizzazioni professionali, per quelle professioni che non sono dotate di direttiva settoriale, e che ritroveremo nell'articolo 15 del testo. Di converso, al considerando n. 10, che per caso corrisponderà proprio all'articolo 10, compare una grave minaccia per le direttive settoriali esistenti, perché si propone che i requisiti minimi di accesso siano derogabili, col passaggio nel sistema generale. Insomma, un passo avanti ed uno indietro.*

<sup>6</sup> GUL 19 del 24.1.89, p. 16.  
<sup>7</sup> GUL 209 del 24.7.92, p. 25.  
<sup>8</sup> GUL 201 del 31.7.99, p. 77.  
<sup>9</sup> GUL 176 del 15.7.77, p. 1.  
<sup>10</sup> GUL 176 del 15.7.77, p. 8.  
<sup>11</sup> GUL 233 del 24.8.78, p. 1.  
<sup>12</sup> GUL 233 del 24.8.78, p. 10.  
<sup>13</sup> GUL 362 del 23.12.78, p. 1.

<sup>14</sup> GUL 362 del 23.12.78, p. 7.  
<sup>15</sup> GUL 33 del 11.2.80, p. 1.  
<sup>16</sup> GUL 33 del 11.2.80, p. 8.  
<sup>17</sup> GUL 223 del 21.8.85, p. 15.  
<sup>18</sup> GUL 253 del 24.9.85, p. 34.  
<sup>19</sup> GUL 253 del 24.9.85, p. 37.  
<sup>20</sup> GUL 165 del 7.7.93, p. 1.  
<sup>21</sup> GUL 206 del 31.7.01, p. 1.





*Perfino la direttiva settoriale dei medici è gravemente compromessa da questa Proposta di direttiva. Com'è noto, la restrizione dell'accesso al mercato delle prestazioni mediche avviene attualmente attraverso la restrizione del numero delle specializzazioni, che a sua volta è fissato a livello europeo, impedendo alla fantasia di ogni stato la proliferazione indiscriminata. Con questa proposta di lasciare libera la produzione di nuove specializzazioni, che circolerebbero attraverso il sistema generale, in pratica si riapre la produzione di medici, che in Italia sono già più numerosi che gli infermieri: quindi ulteriori prestazioni inutili, inappropriate, incompetenti. Evidentemente la Commissione non vuole demordere dal trattare i professionisti come imprese, senza comprendere che, se ci sono cinque imprese dove c'è posto per una, le quattro peggiori spariscono; se invece ci sono quattro professionisti di troppo, questi restano sul mercato, infliggendo ai clienti prestazioni dannose, e togliendo anche al migliore il gusto e la capacità di lavorare bene.*

regolamentate, se tali attività sono state esercitate in un altro Stato membro per un periodo ragionevole e abbastanza ravvicinato nel tempo, e continuando a mantenere, per tali attività, un regime di riconoscimento automatico fondato sull'esperienza professionale.

- (12) La libera circolazione e il riconoscimento reciproco dei titoli di formazione di medico, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto devono fondarsi sul principio fondamentale del riconoscimento automatico dei titoli di formazione in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione. Negli Stati membri poi l'accesso alle professioni di medico, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica e farmacista va subordinato al possesso di un determinato titolo di formazione, il che garantisce che l'interessato ha seguito una formazione che soddisfa i requisiti minime stabiliti. Il sistema deve essere da una serie di diritti acquisiti di cui i professionisti qualificati beneficiano a certe condizioni.
- (13) Le attività professionali dei medici generici seguono un regime specifico, diverso da quello dei medici di base e specialisti. Gli Stati membri non possono perciò disporre di una specializzazione medica avente un campo d'attività professionale simile a quello dei medici generici.
- (14) Nell'intento di semplificare il sistema, soprattutto in prospettiva dell'allargamento, il principio di riconoscimento automatico si deve applicare alle sole specializzazioni mediche comuni e obbligatorie per tutti gli Stati membri. Invece, le specializzazioni mediche e dentistiche, comuni a un numero limitato di Stati membri, vanno integrate nel regime generale di riconoscimento, fatti salvi i diritti acquisiti. In pratica, gli effetti di questa modifica saranno limitati per il migrante, poiché tali situazioni non dovrebbero essere oggetto di provvedimenti compensativi. La presente direttiva non pregiudica comunque la possibilità che gli Stati membri istituiscano tra loro, per specializzazioni mediche e dentistiche che sono loro comuni, un riconoscimento automatico secondo norme loro proprie.
- (15) In tutti gli Stati membri, la professione di dentista deve essere una professione specifica e distinta da quella di medico, specializzato o no in odontostomatologia. Gli Stati membri faranno sì che la formazione di dentista gli conferisca le competenze necessarie per tutte le attività di prevenzione, di diagnosi e di trattamento relative ad anomalie e malattie dei denti, della bocca, degli organi della masticazione e dei tessuti attigui. L'attività professionale di dentista deve essere esercitata dai possessori di un titolo di formazione di dentista ai sensi della presente direttiva.
- (16) Non è parso auspicabile imporre un percorso di formazione delle ostetriche unificato per tutti gli Stati membri. Occorre, al contrario, lasciare loro la massima libertà possibile nell'organizzazione dell'insegnamento.
- (17) Per semplificare, è opportuno riferirsi alla nozione di "farmacista" per delimitare il campo d'applicazione delle norme sul riconoscimento automatico dei titoli di formazione, fatte salve le norme nazionali particolari che disciplinano tali attività.
- (18) Chi possiede un titolo di formazione di farmacista è uno specialista nel ramo dei medicinali e, di norma, deve poter accedere in tutti gli Stati membri, a un campo minimo d'attività in questo settore. Nel definire tale campo, la presente direttiva non deve limitare le attività accessibili ai farmacisti negli Stati membri, soprattutto nel settore delle analisi di biologia medica, né dar vita a un monopolio a profitto di questi professionisti, il cui insediamento continua a competere esclusivamente agli Stati membri. Le norme della presente direttiva non impediscono agli Stati membri di imporre ulteriori requisiti di formazione per accedere ad attività non incluse nel campo minimo di attività coordinato. Lo Stato membro ospitante che impone tali requisiti deve poter dunque sottoporre ad essi i cittadini titolari di titoli di formazione oggetto di riconoscimento automatico ai sensi della presente direttiva.
- (19) La presente direttiva non coordina tutte le condizioni per accedere alle attività nel campo della farmacia e al loro esercizio. In particolare, la ripartizione geografica

dei centri di produzione e il monopolio della dispensa dei medicinali continuano ad essere di competenza degli Stati membri. La presente direttiva non modifica le norme legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che vietano alle società l'esercizio di talune attività di farmacista o lo sottopongono a talune condizioni.

(20) La creazione architettonica, la qualità delle costruzioni, il loro inserimento armonioso nell'ambiente circostante, il rispetto dei paesaggi naturali e urbani e del patrimonio collettivo e privato sono di pubblico interesse. Il reciproco riconoscimento dei titoli di formazione deve perciò basarsi su criteri qualitativi e quantitativi tali da garantire che i possessori dei titoli di formazione riconosciuti sono in grado di comprendere e di concretizzare le necessità degli individui, dei gruppi sociali e delle collettività in materia di assetto dello spazio, di progettazione, organizzazione e realizzazione delle costruzioni, di conservazione e di valorizzazione del patrimonio edile e di tutela degli equilibri naturali.

(21) Le norme nazionali nel settore dell'architettura per l'accesso e l'esercizio delle attività professionali d'architetto hanno una diversa portata. Nella maggior parte degli Stati membri, le attività nel campo dell'architettura sono esercitate, di diritto o di fatto, da persone che si fregiano del titolo di architetto, solo o insieme a un'altra denominazione, senza con ciò beneficiare di un monopolio nell'esercizio di tali attività, salvo norme legislative contrarie. Le attività, o alcune di esse, possono anche essere esercitate da altri professionisti, come gli ingegneri in possesso di una formazione particolare in campo edile o dell'arte di costruire. Per semplificare la presente direttiva, è opportuno riferirsi alla nozione di "architetto" per delimitare il campo d'applicazione delle norme sul riconoscimento automatico dei titoli di formazione, a prescindere dalle particolarità delle norme nazionali che disciplinano tali attività.

(22) Per dare efficacia al sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali, occorre definire formalità e procedure uni-

formi per la sua attuazione, nonché alcune modalità d'esercizio della professione.

(23) Poiché la collaborazione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione può agevolare l'entrata in vigore della presente direttiva e il rispetto degli obblighi che ne derivano, occorre dunque organizzare le modalità.

(24) La gestione dei vari regimi di riconoscimento insediati dalle direttive settoriali e dal sistema generale si è rivelata assai difficoltosa. Essa va dunque semplificata insieme all'aggiornamento della presente direttiva, per tener conto dei progressi scientifici e tecnologici, soprattutto se si coordinano le condizioni minime di formazione a fini di riconoscimento automatico dei titoli di formazione. A tale scopo va perciò istituito un comitato unico di riconoscimento delle qualifiche professionali.

(25) Ai sensi dell'articolo 2 della decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>22</sup>, è opportuno adottare i provvedimenti necessari ad attuare la presente direttiva secondo la procedura di cui all'articolo 5 di tale decisione.

(26) L'elaborazione da parte degli Stati membri di una relazione periodica, corredata di dati statistici, sull'attuazione della presente direttiva permetterà di stabilire l'impatto del sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali.

(27) Va introdotta una procedura specifica per approvare provvedimenti temporanei ove l'applicazione di una norma della presente direttiva presentasse in uno Stato membro gravi difficoltà.

(28) Le norme della presente direttiva non limitano la competenza degli Stati membri riguardo all'organizzazione del loro regime nazionale di sicurezza sociale e la fissazione delle attività che vanno esercitate nel quadro di tale regime.

(29) Data la rapidità dell'evoluzione tecnica e del progresso scientifico, l'apprendimento per tutto il corso della vita è particolarmente importante per numerose professioni. In questo contesto, spetta agli Stati membri stabilire le modalità con cui,

*Anche se il Considerando 28 protesta di non farlo, vedremo che l'art. 4§3 ed altre clausole di questa Proposta farebbero fallire economicamente sia gli ordini, sia le Casse di Previdenza ad essi collegate.*



<sup>22</sup> GUL 184 del 17.7.1999, p. 23.



Leggendo la lettera b), notiamo di nuovo la contrapposizione fra "attestato di competenza" e "titolo di formazione"; addirittura questa contrapposizione viene aumentata rispetto alla vigente direttiva 92/51, perché l'attestato di competenza non è più nemmeno incluso sotto la dizione "titolo professionale", che è riservata a quelli che non prescindono da una formazione; ormai la dizione che copre sia i titoli di formazione che gli attestati di competenza è solo più quella genericissima di "qualifiche professionali".

grazie alla formazione continua, i professionisti si adegueranno ai progressi tecnici e scientifici.

- (30) Ai sensi del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, di cui all'articolo 5 del trattato, gli obiettivi dell'azione proposta, cioè la razionalizzazione, la semplificazione e il miglioramento delle norme sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, non possono essere pienamente raggiunti dagli Stati membri ma lo possono essere a livello comunitario. La presente direttiva si limita al minimo richiesto per raggiungere tali obiettivi e a quanto strettamente necessario a tal fine.
- (31) La presente direttiva non pregiudica l'applicazione dell'articolo 39, § 4, e dell'articolo 45 del trattato né delle misure necessarie a garantire un elevato grado di tutela della salute e dei consumatori.

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

## **TITOLO I** **Disposizioni generali**

### **Articolo 1** **Oggetto**

La presente direttiva fissa le regole con cui uno Stato membro (Stato membro ospitante), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, accetta come condizione sufficiente per l'accesso alla professione e il suo esercizio le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (Stati membri d'origine) e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare la stessa professione.

### **Articolo 2** **Campo d'applicazione**

1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliono esercitare, come lavoratori dipendenti o indipendenti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali.
2. Ogni Stato membro può permettere sul proprio territorio, secondo norme sue proprie, l'esercizio di attività profes-

sionali regolamentate a persone in possesso di titoli di formazione non ottenuti in uno Stato membro. Per le professioni che rientrano nel titolo III, capitolo III, questo primo riconoscimento deve avvenire nel rispetto delle condizioni minime di formazione elencate in tale capitolo.

### **Articolo 3** **Definizioni**

1. Ai fini della presente direttiva si intende con:
  - a) "professione regolamentata": attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, è subordinata direttamente o indirettamente, attraverso norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali;
  - b) "qualifiche professionali": le qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza - di cui all'articolo 11. § 2, punto a) - e/o un'esperienza professionale;
  - c) "titolo di formazione": diplomi, certificati e altri titoli rilasciati da un'autorità di uno Stato membro e che sanciscono una formazione professionale acquisita in maniera preponderante nella Comunità.
2. È assimilata a una professione regolamentata una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I. Quando uno Stato membro riconosce un'associazione o un organismo di cui al primo comma, ne informa la Commissione, che ne dà adeguata comunicazione sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.
3. È assimilato a un titolo di formazione ogni titolo di formazione rilasciato in un paese terzo se il suo possessore ha un'esperienza professionale di tre anni certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto tale titolo ai sensi dell'articolo 2, § 2.

### **Articolo 4** **Effetti del riconoscimento**

1. Il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa profes-

- sione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla con gli stessi diritti dei cittadini.
2. Ai fini della presente direttiva, la professione che l'interessato eserciterà nello Stato membro ospitante sarà quella per la quale è qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività coperte sono simili.
  3. Se la professione per la quale l'interessato è qualificato nello Stato membro d'origine è l'attività autonoma di una professione che nello Stato membro ospitante ha una gamma di attività più ampia, e se tale differenza non può essere colmata con un provvedimento di compensazione ai sensi dell'articolo 14, con il riconoscimento delle qualifiche del richiedente quest'ultimo può accedere nello Stato membro ospitante solo a tale attività.

## TITOLO II

### Libera prestazione di servizi

*(omissis)*

## TITOLO III

### Libertà di stabilimento

#### CAPITOLO I

#### REGIME GENERALE DI RICONOSCIMENTO DI TITOLI DI FORMAZIONE

#### Articolo 10

##### Campo di applicazione

Il presente capitolo si applica a tutte le professioni non coperte dai capitoli II e III del presente titolo e ai richiedenti che non soddisfano le condizioni previste da dette sezioni.

#### Articolo 11

##### Livelli di qualifica

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 13, vengono istituiti i seguenti cinque livelli di qualifica professionale:
  - a) livello 1 « attestato di competenza »;
  - b) livello 2 « certificato »;
  - c) livello 3 « diploma che sancisce una formazione breve »;
  - d) livello 4 « diploma che sancisce una formazione media »;
  - e) livello 5 « diploma che sancisce una

- formazione superiore »;
2. Il livello 1 corrisponde a:
    - a) un attestato di competenza consegnata da un'autorità competente dello Stato membro d'origine in base a una formazione molto breve, a un esame specifico non preceduto da una formazione o all'esercizio a tempo pieno per tre anni consecutivi della professione in uno Stato membro o a tempo parziale per un periodo equivalente negli ultimi dieci anni
    - b) una formazione generale a livello d'insegnamento elementare o secondario attestante che il suo titolare possiede conoscenze generali.
  3. Il livello 2 corrisponde a una formazione a livello di insegnamento secondario professionale o generale ma completato da un ciclo professionale.
  4. Il livello 3 corrisponde a una formazione a livello di insegnamento postsecondario di almeno 1 anno e inferiore a 3 anni. Sono assimilate alle formazioni di livello 3:
    - a) le formazioni a struttura particolare che conferiscono un analogo livello professionale e che preparano a responsabilità e funzioni comparabili. Si considerano tali in particolare le formazioni di cui all'allegato II;
    - b) le formazioni regolamentate, orientate specificamente all'esercizio di una determinata professione e consistenti in un ciclo di studi eventualmente completato da una formazione, un tirocinio o una pratica professionale, la cui struttura e livello sono stabiliti da norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro in questione o controllati o approvati dall'autorità a tal fine designata. Si considerano tali in particolare le formazioni regolamentate di cui all'allegato III.
  5. Il livello 4 corrisponde a una formazione a livello di insegnamento superiore o universitario di almeno 3 anni e inferiore a 4 anni. Sono assimilate a formazioni di livello 4 le formazioni regolamentate orientate all'esercizio diretto di una determinata professione e consistenti in un ciclo di studi postsecondari di 3 anni o in un ciclo di studi postsecondari a tempo parziale del-

*Troviamo accomunate in questa pagina due delle disposizioni più pericolose dell'intera Proposta:*

*- art. 4§3, che impone di accettare le professioni parziali (infermiere psichiatrico, pedagogista clinico, e centinaia di altre, attualmente classificate come esercizio abusivo di professione più ampia),*

*- la seconda parte dell'art. 10, che in pratica fora dal di sotto, trasformandolo in un colabrodo, il contenitore della qualità dei requisiti minimi d'accesso nelle direttive settoriali.*





Un terzo attacco, dopo i due della pagina precedente, lo vediamo nell'art. 11, che col suo livello alto, insufficientemente alto, combinato con le lettere b) dell'art. 13, che vediamo nella seconda colonna della stessa pagina, in pratica equiparano le lauree triennali a quelle quinquennali. Vedremo come tutti e tre questi attacchi ai nostri livelli professionali, dopo le nostre proteste, siano stati respinti sia dal Parlamento che dal Consiglio.

la stessa durata, effettuato presso un'università o un istituto di formazione di livello equivalente, e, oltre al ciclo di studi postsecondari, eventualmente, in una formazione, un tirocinio o una pratica professionale.

La struttura e il livello della formazione, del tirocinio o della pratica professionale sono stabiliti da norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato questione o vanno controllati o approvati dall'autorità all'uopo designata.

6. Il livello 5 corrisponde a una formazione a livello di insegnamento superiore di almeno 4 anni.

Sono assimilate a formazioni di livello 5 le formazioni regolamentate orientate all'esercizio diretto di una determinata professione e consistenti in un ciclo di studi postsecondari di almeno 4 anni o in un ciclo di studi postsecondari a tempo parziale della stessa durata, effettuato presso un'università o un istituto di formazione di livello equivalente, ed, eventualmente, oltre al ciclo di studi postsecondari, in una formazione, un tirocinio o una pratica professionale.

La struttura e il livello della formazione, del tirocinio o della pratica professionale sono stabiliti da norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato questione o vanno controllati o approvati dall'autorità all'uopo designata.

#### **Articolo 12** **Formazioni assimilate**

È assimilata a un titolo che sancisce una formazione di cui all'articolo 11, anche per quanto riguarda il livello, ogni titolo o insieme di titoli rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, se sancisce una formazione acquisita nella Comunità, riconosciuta da tale Stato membro come di livello equivalente, e che in esso conferisce gli stessi diritti d'accesso o di esercizio di una professione.

È anche assimilato a questo titolo di formazione, alle stesse condizioni di cui al precedente comma, ogni qualifica professionale che, pur non rispondendo ai requisiti delle norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro d'origine per l'accesso a una professione o al suo esercizio, conferisce al suo titolare diritti acquisiti in virtù di tali disposizioni.

#### **Articolo 13** **Condizioni del riconoscimento**

1. Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio è subordinato al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio, da un altro Stato membro.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione devono soddisfare le seguenti condizioni:

- a) essere stati ottenuti in uno Stato membro;
- b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente inferiore a quello richiesto nello Stato membro ospitante, come descritto all'articolo 11.

2. L'accesso alla professione e il suo esercizio, di cui al § 1, vanno permessi anche ai richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno la professione di cui a tale paragrafo per 2 anni nel corso degli ultimi 10, in un altro Stato membro che non la regolamenti e abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione:

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione devono soddisfare le seguenti condizioni:

- a) essere stati rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro, designata ai sensi delle norme legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato;
- b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente inferiore a quello richiesto nello Stato membro ospitante, come descritto all'articolo 11,
- c) attestare la preparazione del titolare all'esercizio della professione interessata.

Tuttavia, non si possono chiedere i 2 anni d'esperienza professionale, di cui al primo comma, se i titoli di formazione, di cui a tale comma, detenuti dal richieden-

te sanciscono una formazione regolamentata ai sensi dell'articolo 11, § 4, punto b); § 5, secondo comma; § 6, secondo comma.

#### Articolo 14

##### Provvedimenti di compensazione

1. L'articolo 13 non impedisce allo Stato membro ospitante di esigere dal richiedente, in uno dei seguenti casi, un tirocinio di adattamento non superiore a 3 anni o una prova attitudinale:
  - a) se la durata della formazione da lui seguita ai sensi dell'articolo 13, §§ 1 o 2, è inferiore di almeno 1 anno a quella richiesta nello Stato membro ospitante,
  - b) se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante;
  - c) se la professione regolamentata nello Stato membro ospitante include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente ai sensi dell'articolo 4, § 2, e se la differenza è caratterizzata da una formazione specifica, richiesta nello Stato membro ospitante e relativa a materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del richiedente.
2. Se lo Stato membro ospitante ricorre alla possibilità di cui al § 1, lascerà al richiedente la scelta tra tirocinio di adattamento e prova attitudinale. Se uno Stato membro ritiene che, per una determinata professione, sia necessario derogare alla scelta lasciata al migrante tra tirocinio di adattamento e prova attitudinale di cui al primo comma, esso ne informa preventivamente gli altri Stati membri e la Commissione, fornendo adeguata giustificazione della deroga. Se la Commissione, ricevute tutte le informazioni necessarie, ritiene che la deroga di cui al secondo comma sia inappropriata o non conforme al diritto comunitario, essa chiede, entro 3 mesi, allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarla. In mancanza di una rea-

zione della Commissione, scaduto il termine, la deroga può essere applicata.

3. Ai fini dell'applicazione del § 1, punti b) e c), per « materie sostanzialmente diverse » si intendono materie la cui conoscenza è essenziale all'esercizio della professione e la cui durata o contenuto sono, nella formazione dello Stato membro ospitante, molto diverse rispetto alla formazione ricevuta dal migrante.
4. Il § 1 si applica rispettando il principio di proporzionalità. In particolare, se lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, deve innanzitutto verificare se le conoscenze acquisite da esso nel corso della sua esperienza professionale in uno Stato membro o in un paese terzo, possono colmare la differenza sostanziale di cui al § 3, o parte di essa.

#### Articolo 15

##### Dispensa da provvedimenti di compensazione in base a piattaforme comuni

1. Le associazioni professionali possono comunicare alla Commissione le piattaforme comuni da esse istituite a livello europeo. Ai fini del presente articolo, per piattaforma comune si intende l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali che attestano un livello di competenza adeguato all'esercizio di una certa professione e in base ai quali tali associazioni accreditano le qualifiche acquisite negli Stati membri. Se la Commissione ritiene che la piattaforma interessata sia tale da facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, essa la comunica agli Stati membri e prende decisioni ai sensi della procedura di cui all'articolo 54, § 2.
2. Se le qualifiche del richiedente rispondono ai criteri delle qualifiche fissati con una decisione ai sensi del § 1, lo Stato membro ospitante rinuncia all'applicazione dell'articolo 14.
3. Se uno Stato membro ritiene che una piattaforma comune non offra più garanzie adeguate rispetto alle qualifiche professionali, comunica ciò alla Commissione che prende eventuali decisioni ai sensi della procedura di cui all'articolo 54, § 2.

(omissis)

*Ed ecco il famoso articolo 15, che introduce le piattaforme. In questo testo l'articolo ha vari difetti, il principale dei quali è che le associazioni presentatrici delle piattaforme non sono richieste di essere rappresentative. Questa lacuna è inaccettabile, tanto più che il requisito della rappresentatività è richiesto invece alle associazioni dei professionisti dotati di direttiva settoriale. E' chiaro che se tre colleghi possono presentare una piattaforma, e se la sua selezione è solo basata su quanto essa faciliti il riconoscimento, la moneta cattiva scaccerebbe la buona. Ma anche questo difetto viene corretto, dopo le nostre proteste, sia nel testo del Parlamento che in quello del Consiglio.*





La prima reazione alla Proposta della Commissione compete ufficialmente al Comitato Economico e Sociale Europeo, con un Parere obbligatorio (non più solo d'iniziativa, come avevamo chiesto ed ottenuto col WG Lagerholm-Bedossa di cui sopra). Ed ovviamente non potevamo mancare in questo secondo WG. In ambo i casi, dobbiamo ringraziare il componente titolare del CESE, prof. Roberto Confalonieri, che sistematicamente ha chiesto di essere inserito in questi WG, e ci ha sempre ceduto la supplenza, la quale ci ha consentito di orientare il Parere secondo le nostre esigenze. Della sua squisita cortesia non ci sarebbe stato bisogno se il Governo italiano, rispettando il Trattato costitutivo dell'Unione, avesse accolto la nostra designazione fra i membri titolari del CESE, designazione che è stata cancellata all'ultimo minuto, pare in favore del rappresentante del sindacato della Padania, che difficilmente rappresenterà un milione e settecentomila iscritti come il rappresentante degli ordini professionali italiani. Comunque in questi consessi non conta il numero, e neppure la titolarità o supplenza: conta la forza delle argomentazioni.

Bruxelles, 18 settembre 2002

## P A R E R E

del Comitato economico e sociale  
sul tema

### Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali

COM (2002) 119 def.-2002/0061 (COD)

In data 22 marzo 2002 il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla

*“ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali”*  
(COM(2002) 119 def. – 2002/0061 (COD))

La sezione Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore EHNMARK, in data 4 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 18 settembre 2002, nel corso della 393a sessione plenaria, con 135 voti favorevoli.

\*  
\* \*

#### 1. Sintesi del parere

- 1.1 Il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 ha formulato un obiettivo molto ambizioso per lo sviluppo dell'Unione, con profonde implicazioni sul piano non solo economico, ma anche sociale ed ambientale. La strategia di Lisbona ha sottolineato che l'obiettivo generale per il progresso dell'Unione, poi ribadito da Consigli europei successivi, deve essere quello di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010.
- 1.2 Uno dei principali campi d'azione per realizzare l'obiettivo di Lisbona è quello dell'istruzione e della formazione e, più in generale, lo sviluppo delle risorse umane. Un altro ambito d'intervento estremamente importan-

te riguarda l'evoluzione e il funzionamento del mercato del lavoro. Il punto di raccordo tra questi due settori consiste negli sforzi per promuovere un'istruzione e una formazione di qualità e per garantire il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali fra gli Stati membri. Solo in tal modo il mercato del lavoro e i sistemi d'istruzione potranno contribuire appieno a realizzare l'obiettivo di Lisbona.

- 1.3 Qualsiasi sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali deve basarsi sul sostegno e sulla partecipazione attiva delle associazioni professionali interessate e delle parti sociali. Il sistema vigente garantisce in una certa misura che ciò avvenga, cosa non prevista invece dal nuovo sistema proposto. Il CESE propone quin-

di di emendare in più punti il progetto di direttiva al fine di continuare a garantire la partecipazione delle associazioni professionali.

1.4 Il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali deve fondarsi sul presupposto che le qualifiche siano di qualità elevata e comparabile. È di fondamentale importanza che i consumatori e i cittadini in generale possano avere fiducia nella qualità dei servizi forniti dai professionisti, sia migranti sia nazionali. Il CESE ritiene che il progetto di direttiva non si soffermi a sufficienza sui problemi relativi alla qualità dei servizi destinati ai consumatori. La questione non riguarda solo le autorità pubbliche, ma anche le associazioni di categoria e le parti sociali. Gli Stati membri devono garantire che al centro dell'attenzione vi sia la protezione dei consumatori.

1.5 *(omissis)*

1.6 Il nuovo sistema consente alle associazioni europee di categoria di proporre piattaforme comuni paneuropee per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Il CESE trova molto positivo che si preveda questa possibilità, ma ritiene che la direttiva dovrebbe anche stabilire con maggiore precisione i criteri per la presentazione di tali proposte. Il CESE propone una serie di criteri.

1.5 La nuova direttiva proposta pone molte sfide dal punto di vista dell'informazione e della comunicazione sia per le autorità nazionali che per le associazioni di categoria. Il CESE reputa assolutamente necessario fornire ai cittadini un servizio di qualità per il riconoscimento dei titoli professionali dei prestatori di servizi.

1.6 Il CESE rappresenta la società civile organizzata, ivi comprese le parti sociali e quindi anche i professionisti e i consumatori. Desidera pertanto essere coinvolto nelle iniziative future legate alla direttiva, nel quadro dei propri lavori sul mercato interno e sull'evoluzione dei sistemi d'istruzione.

**2. La necessità di una maggiore mobilità sul mercato del lavoro: il riconoscimento dei diplomi nel contesto della strategia di Lisbona**

*(omissis)*

2.1 La strategia di Lisbona vede nella mancanza di mobilità sul mercato del lavoro un ostacolo fondamentale alla crescita economica ed industriale, e sottolinea inoltre la necessità di mantenere un'elevata qualità dei servizi. L'aspetto della qualità è peraltro uno degli elementi chiave dell'attuale dibattito sull'evoluzione dei sistemi d'istruzione.

2.2 Sia nel campo dell'istruzione superiore che in quello della formazione professionale si stanno compiendo sforzi per raggiungere un certo grado di convergenza nei programmi d'insegnamento e negli standard. Nonostante sia troppo presto per parlare di armonizzazione, è ovvio che i sistemi d'istruzione abbiano riconosciuto la necessità di una programmazione convergente. È fuori di dubbio che la convergenza delle qualifiche accademiche e professionali contribuirà ulteriormente ad una maggiore mobilità.

2.3 Il quadro giuridico per il riconoscimento delle qualifiche professionali è uno strumento volto a creare un mercato interno aperto e flessibile. La medesima professione è spesso organizzata in modi molto diversi nei vari Stati membri. L'approccio principale dev'essere quello di mantenere la norma generale del diritto di stabilimento disciplinato dalle disposizioni nazionali. Le disposizioni relative all'accesso parziale alla professione o alla prestazione transfrontaliera di servizi dovrebbero comportare solo una liberalizzazione limitata o eccezionale. Dato che la direttiva non è riuscita ad illustrare chiaramente questo aspetto, il CESE raccomanda di inserirvi una dichiarazione in merito.

2.4 In tale contesto va sottolineato che sarà sempre più importante stare in guardia da chi "sforna titoli" e da al-

*Tutte le nostre istanze, già illustrate nelle pagine precedenti, sono recepite in questo Parere, di cui siamo grati al Relatore Ehnmark, ed alla sua gentile collaboratrice, Mona Hemmer. Ad esempio, in questa sola pagina, viene rivendicato:*

*- che le associazioni professionali debbono partecipare*

*- che il mutuo riconoscimento non deve sacrificare qualità e comparabilità*

*- che la proposta non rispetta questi criteri di qualità e di rappresentatività e così via, sino alla denuncia fortissima, in fondo alla pagina, contro chi "sforna titoli", evidentemente riferita alle formazioni fasulle.*





All'inizio di questa pagina, l'accusa iniziata nella pagina precedente si appunta con più precisione sugli attestati di competenza, per i quali si denunciano i fornitori fasulli, come avverrebbe se il sistema inglese dilagasse sul continente senza i suoi controbilanciamenti costruiti nei secoli. Sarebbe come quando gli inglesi sono andati in Africa, dove si sono portati l'abituale morillo, che laggiù ha sterminato milioni di persone. Nel punto 2.5, la Commissione viene accusata di avere eluso i problemi, mettendo però a repentaglio la sopravvivenza dei sistemi ordinistici continentali, ed i connessi sistemi previdenziali.

tri fornitori fasulli di attestati di qualificazione ed adottare le misure necessarie.

### Osservazioni di carattere generale

(omissis)

- 2.5 Definendo una serie coerente di principi per il mutuo riconoscimento, la Commissione ha tentato di eludere i possibili punti di conflitto con i sistemi nazionali. È il caso soprattutto dei paesi in cui esistono federazioni pubbliche degli ordini professionali con competenze in materia di fondi pensione e di altri fondi di previdenza sociali. Il CESE raccomanda di indicare chiaramente nel preambolo del progetto di direttiva che il disposto della direttiva non comporta alcun cambiamento delle strutture di base delle associazioni professionali degli Stati membri. L'obiettivo della direttiva è solo quello di promuovere e semplificare la mobilità, non di modificare le strutture dei vari Stati membri.
- 2.6 L'informazione sul riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche, in merito sia alle professioni regolamentate sia a qualsiasi iniziativa per le professioni non regolamentate, dovrà essere potenziata, a partire dalle reti informative e di comunicazione esistenti e dal lavoro avviato per migliorare la trasparenza delle qualifiche, in modo da garantire ai cittadini un servizio più completo e in grado di fornire raggugli e consigli calibrati sugli interessi e sui diritti individuali. Il CESE avrebbe gradito un'analisi particolareggiata su come istituire un buon servizio d'informazione per i cittadini.

(omissis)

### 3. Osservazioni specifiche

Il CESE sottolinea che nel titolo della proposta si dovrebbe chiarire che la direttiva riguarda solo le professioni regolamentate.

## 3.1 Titolo I - Disposizioni generali

### 3.1.1 Il campo d'applicazione della direttiva proposta

(omissis)

- 3.1.1.1 Quanto ai cittadini degli Stati membri, ed al fine di mantenere elevato lo standard dei servizi prestati, il Comitato raccomanda di autorizzare lo Stato membro ospite a sottoporre ad una prova attitudinale il richiedente in possesso di un attestato relativo a qualifiche formali rilasciato da un paese terzo e con un'esperienza professionale di tre anni certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto il titolo di formazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2.

### 3.1.2 Effetti del riconoscimento

- 3.1.2.1 Il Comitato rileva con soddisfazione che i primi due paragrafi sono formulati in modo chiaro e diretto.
- 3.1.2.2 Ciò nondimeno, il Comitato ha delle riserve circa l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, in virtù del quale se la professione esercitata dal richiedente è un'attività autonoma di una professione che nello Stato membro ospitante ha una gamma di attività più ampia, e se tale differenza non può essere colmata con un provvedimento di compensazione, il richiedente nello Stato membro ospitante può accedere solo a tale attività. Nella fattispecie, il Comitato teme che per i consumatori vi sia il rischio di confusione circa le competenze del professionista al quale si rivolgono per la fornitura di servizi. Il Comitato reputa che il professionista interessato dovrebbe essere tenuto a fornire ai consumatori informazioni chiare e precise sull'esatta portata del suo settore di attività.

Il Comitato ha già segnalato (cfr. punto 2.5) che nella direttiva si dovrebbe indicare chiaramente che l'accesso parziale ad una professione deve essere un'eccezione e non la regola generale.

3.1.1.2.3 In tale contesto, il CESE ha preso atto del fatto che alcune associazioni professionali nazionali temono che la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 3 – e di altri punti – possa essere interpretata come un segno di maggiore uniformità delle strutture delle associazioni professionali nazionali. Il CESE raccomanda di inserire nel preambolo della direttiva una dichiarazione che illustri che l'obiettivo della direttiva è quello di promuovere e di semplificare la mobilità e non quello di interferire in alcun modo con le strutture delle associazioni professionali nazionali.

### **3.2 Titolo II Libera prestazione di servizi**

#### **3.2.1 Articolo 5 - Principio di libera prestazione di servizi**

3.2.1.1 Il Comitato sottolinea che la libera prestazione di servizi dovrebbe essere finalizzata ad offrire servizi di elevata qualità ai cittadini europei e a tutelare la salute e la sicurezza dei consumatori europei, che si tratti di servizi pubblici o privati. I consumatori devono ricevere informazioni adeguate nella loro lingua in merito al prestatore del servizio e alle condizioni alle quali esso viene fornito.

3.2.1.2 In generale il destinatario di un servizio non può accertare in quale Stato si sia stabilito il singolo fornitore. Deve pertanto poter fare affidamento sul fatto che il servizio offerto soddisfa lo stesso livello di tutela dei consumatori richiesto nello Stato in cui avviene la prestazione. Il Comitato ritiene quindi che i pertinenti ordinamenti professionali dello Stato

ospite debbano essere vincolanti anche per i fornitori di servizi provenienti da altri Stati membri.

*(omissis)*

### **3.3 Titolo III - Libertà di stabilimento**

#### **3.3.1 Capitolo I - Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione**

3.3.1.1 La sezione in esame riprende in sostanza i principi definiti dalle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE. Il regime generale si basa sul principio del riconoscimento reciproco, il quale prevede che qualsiasi professionista qualificato esercitante una professione in uno Stato membro ha diritto al riconoscimento dell'idoneità del proprio diploma a soddisfare i requisiti della stessa professione in un altro Stato membro, senza essere tenuto a cominciare un nuovo ciclo di formazione. Poichè non vi è coordinamento dei requisiti minimi di formazione, in linea di massima il regime generale non consente il riconoscimento automatico. Lo Stato membro ospitante potrà esigere provvedimenti di compensazione nel caso in cui esistano sostanziali differenze tra la formazione acquisita dal lavoratore migrante e quella richiesta in tale Stato membro. Il principio è mantenuto nella proposta di direttiva.

3.3.1.2 Tuttavia, l'applicazione sussidiaria del regime generale a chi esercita una professione disciplinata da una direttiva settoriale non è compatibile con l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione. Inoltre il regime di norme settoriali risulta privo di senso qualora, in caso di inottemperanza ai requisiti minimi di formazione da esso previsti, si applichi direttamente il regime generale.

3.3.1.3 Così facendo si creerebbero due categorie all'interno della medesima professione: da un lato, i

*Un po' debole è la critica all'articolo 4§3, che allora non era stato del tutto compreso nella sua dirompente pericolosità. Ma le successive azioni nostre hanno portato egualmente a tamponare questa minaccia, sia in Parlamento che in Consiglio. Più puntuali le altre osservazioni di questa stessa pagina, che infatti poi sono state tutte recepite.*





Positive sono anche le osservazioni in questa pagina, tutte volte a garanzia della qualità, della partecipazione rappresentativa, della democraticità dei processi, della loro trasparenza ed infine fluidità. Vedremo che il Consiglio, sull'ipotesi di aggiungere un livello, ha due versioni: una praticamente identica a questa, ed un'altra equivalente, anche se meno vistosamente rassicurante.

professionisti la cui formazione soddisfa i requisiti minimi previsti dalla direttiva settoriale e, dall'altro, i professionisti la cui formazione è giudicata carente. Il consumatore però non ha modo di conoscere questa differenza e non può distinguere un fornitore di servizi qualificato da uno meno qualificato.

3.3.1.4 Il CESE ritiene che la prassi attuale degli Stati membri di valutare individualmente le conoscenze e le competenze dei richiedenti e di prevedere misure di compensazione adeguate e proporzionate ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia europea sia legittima e tuteli i consumatori e vada pertanto mantenuta.

### 3.3.2 Articolo 11 - Livelli di qualifica

3.3.2.1 Sono presentati, in termini teorici, cinque livelli di qualifiche professionali. I livelli da 1 a 3 corrispondono ai tre livelli di qualifiche cui si applica la direttiva 92/51/CEE. La direttiva 89/48/CEE è stata suddivisa nei livelli 4 e 5. Ai sensi del progetto di direttiva il riconoscimento è concesso soltanto se il livello richiesto nello Stato membro ospitante non supera il livello immediatamente superiore a quello attestato dal titolo di formazione del richiedente. Il sistema attuale prevede meccanismi di passaggio tra le direttive 92/51 e 89/48 relative al sistema generale.

3.3.2.2 Rappresenta un passo in avanti il fatto che la proposta contempli una distinzione tra diversi livelli d'istruzione superiore. Ciò nondimeno, il CESE segnala che i livelli di qualifiche non si conciliano con le politiche generali dell'UE nel campo dell'istruzione, nè con il cosiddetto "processo di Bologna" relativo all'istruzione superiore.

3.3.2.3 Il CESE propone di modificare l'articolo 11 come segue:

– il livello 5 corrisponde ad una forma-

zione a livello d'insegnamento superiore di almeno quattro anni e inferiore a cinque anni;

– il livello 6 corrisponde ad una formazione a livello d'insegnamento superiore di almeno cinque anni.

(omissis)

### 3.3.3 Articolo 15 - Piattaforme comuni

3.3.3.1 Il CESE si compiace vivamente dell'introduzione nel progetto di direttiva di piattaforme comuni europee che verranno proposte dalle pertinenti associazioni professionali a livello europeo e adottate dalla Commissione previa la necessaria consultazione degli Stati membri. A norma della proposta di direttiva, per piattaforma comune si intende l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali che attestano un livello di competenza adeguato all'esercizio di una certa professione e in base ai quali tali associazioni accreditano le qualifiche acquisite negli Stati membri. Nel caso in cui i criteri per il riconoscimento delle qualifiche siano fissati, in base a piattaforme comuni esistenti o future, con decisione presa a livello comunitario (dal comitato per il riconoscimento delle qualifiche professionali), lo Stato membro non potrà più imporre provvedimenti di compensazione. Questo nesso tra le piattaforme comuni e le misure di compensazione è alquanto interessante e va sostenuto.

3.3.3.2 Secondo il Comitato questa forma di coinvolgimento attivo delle associazioni professionali potrebbe essere una buona soluzione per rendere il riconoscimento delle qualifiche più semplice, automatico, prevedibile e trasparente. Il metodo deve tuttavia fornire garanzie adeguate in merito al livello di qualifica del richiedente.

3.3.3.3 Il CESE esorta pertanto a definire criteri chiari per le associazioni

professionali europee che intendano partecipare a tali piattaforme comuni. A tal fine, un'associazione professionale europea deve:

- coprire, nei limiti del possibile, tutti i paesi UE;
- promuovere e mantenere uno standard elevato del settore professionale in questione prevedendo una convergenza verso l'alto delle formazioni iniziali e obblighi in materia di formazione continua;
- promuovere regolari valutazioni esterne della qualità delle prestazioni dei loro membri negli Stati membri;
- rilasciare un attestato che certifichi un determinato livello di qualifiche professionali laddove ciò non sia di competenza dello Stato membro;
- garantire che i membri delle associazioni affiliate rispettino il codice di deontologia professionale da essa previsto e
- rappresentare a livello nazionale (vale a dire nello Stato membro) la categoria professionale corrispondente.

3.3.3.4 La Commissione europea dovrebbe istituire un registro europeo delle piattaforme comuni. Tale registro andrebbe pubblicato poi sul sito web di informazione sulla mobilità ("sportello unico") e corredato di *links* verso le organizzazioni che creano le piattaforme.

3.3.3.5 Alcune federazioni europee di associazioni professionali (come la Federazione europea delle associazioni degli psicologi (EFPA), il Comitato collegamento geometri europei (CLGE), la Confederazione della Comunità europea dei chimici clinici (EC4) ecc.) si sono dichiarate favorevoli al progetto di direttiva e ha annunciato nel contempo che presenterà una proposta di piattaforma comune ai sensi dell'articolo 15. Il CESE si compiace di queste prime possibilità di valutare le procedure previste dal progetto di direttiva.

*(omissis)*

### 3.4 Articolo 48 Uso del titolo professionale

Il CESE rileva che tuttavia, se nello Stato membro ospitante l'accesso a una professione è parziale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, tale Stato membro può annettere al titolo professionale una menzione adeguata. Il Comitato ritiene estremamente importante che i consumatori non considerino tale aggiunta un'indicazione di una specializzazione ma, al contrario, una restrizione del settore di competenza del professionista.

*(omissis)*

3.5 Il CESE propone di aggiungere all'articolo 54 un nuovo terzo paragrafo con il seguente testo:

*“ Il Comitato consulta regolarmente e secondo modalità adeguate le associazioni professionali, le parti sociali e le altre parti interessate sulle questioni relative all'applicazione e all'evoluzione della direttiva. L'iniziativa di una tale consultazione può anche essere presa dalle pertinenti associazioni professionali e dalle parti sociali. ”*

3.6 Quarant'anni fa, quando fu concepito il regime di riconoscimento delle qualifiche professionali, la mobilità geografica riguardava per lo più gli operai non specializzati. Oggi, invece, il gruppo che esercita maggiormente la mobilità sul mercato interno del lavoro sono i lavoratori specializzati. La mobilità è considerata uno strumento per aumentare l'occupazione e accrescere la competitività dell'UE. Al fine di potenziare i legami con il mondo del lavoro reale è importante coinvolgere attivamente le parti sociali nel processo di riconoscimento.

*(omissis)*

Bruxelles, 18 settembre 2002

*Il Presidente del Comitato economico e sociale*  
**Göke FRERICHS**

*Il Segretario generale del Comitato economico e sociale*  
**Patrick VENTURINI**

*In questa ultima pagina che riportiamo, con ampi omissis, viene citata l'EFPA, European Federation of Psychologists' Associations, come una delle associazioni interessate alla presentazione di una piattaforma, e quindi favorevoli all'impianto della direttiva. In realtà l'EFPA, col tempo, ha dovuto prendere atto più dettagliatamente dei molti difetti di questa stesura, che ora critica non meno di ogni altro, e sta anche rivedendo il testo della propria piattaforma, in considerazione delle evoluzioni nell'elaborazione della proposta della Commissione.*





In questa pagina vediamo grassetati e sottolineati, come modifiche apportate al testo della Commissione, già due risultati fondamentali che abbiamo ottenuto dal Consiglio dell'UE, cioè dalla sommatoria dei Governi. Il primo è la rappresentatività delle associazioni proponenti le piattaforme: se avesse potuto presentarle chiunque, come proponeva il testo della Commissione, è chiaro che la moneta cattiva avrebbe scacciato la buona; invece i professionisti, appunto se adeguatamente rappresentati, sono i migliori garanti della qualità. Il secondo, importantissimo risultato, è che le pericolosissime "professioni parziali", o molto peggio i titoli professionali parziali, non possono circolare, sino a quando lo Stato ospitante non abbia fatto una modifica alla propria legge di ordinamento, che li riconosca come tali.

## MODIFICHE DEL CONSIGLIO UE ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

### *relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (Testo rilevante ai fini del SEE)*

#### IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

(omissis)

Considerando (omissis)

(9) Per favorire la libera circolazione dei **professionisti**, garantendo al tempo stesso adeguati livelli di qualifica, varie associazioni e organismi professionali hanno istituito, a livello europeo, piattaforme comuni, grazie alle quali ai professionisti che rispondono a un insieme di criteri relativi alle qualifiche professionali è riconosciuto il diritto di fregiarsi del titolo professionale da esse rilasciato. A certe condizioni, e sempre nel rispetto del diritto comunitario, in particolare di quello sulla concorrenza, di tali iniziative va tenuto conto, privilegiando, in questo contesto, il carattere più automatico del riconoscimento nel quadro del regime generale. **Le associazioni professionali che istituiscono piattaforme comuni devono essere rappresentative a livello nazionale e/o europeo.** Per essere considerata una piattaforma comune istituita a livello europeo, essa deve quanto meno riguardare due terzi degli Stati membri e, comunque, tutti gli Stati membri che regolamentano la professione. Una piattaforma comune facilita il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, in particolare se i criteri stabiliti permettono di colmare le differenze sostanziali che possono sussistere tra le formazioni dei vari Stati membri

(omissis)

#### **TITOLO I** *Disposizioni generali*

#### **Articolo 1**

(omissis)

#### **Articolo 4**

##### *Effetti del riconoscimento*

1. Il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini.
2. Ai fini della presente direttiva, la professione che l'interessato eserciterà nello Stato membro ospitante sarà quella per la quale è qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività coperte sono comparabili.
3. Fatta salva la competenza degli Stati membri a regolamentare le professioni nel loro territorio, se la professione per la quale l'interessato è qualificato nello Stato membro d'origine è l'attività autonoma di una professione che nello Stato membro ospitante ha una gamma di attività più ampia, e se tale differenza non può essere colmata con un provvedimento di compensazione ai sensi dell'articolo 14, [lo Stato membro ospitante può prevedere che] con il riconoscimento delle qualifiche del richiedente quest'ultimo può accedere nello Stato membro ospitante solo a tale attività.

#### **Titolo II**

##### *Libera prestazione di servizi*

(omissis)

#### **Titolo III**

##### *Libertà di stabilimento*

CAPITOLO I  
REGIME GENERALE DI  
RICONOSCIMENTO DI TITOLI  
DI FORMAZIONE

**Articolo 10**  
**Campo di applicazione**

Il presente capitolo si applica a tutte le professioni non coperte dai capitoli II e III del presente titolo e ai richiedenti che, **per una ragione particolare e eccezionale**, non soddisfano **talune** condizioni previste da dette sezioni. **Comunque l'applicazione aggiuntiva del regime generale alle professioni di cui al titolo III, capitolo III, della presente direttiva non consente di derogare alle disposizioni vincolanti riguardanti le condizioni minime di formazione, alla subordinazione dell'accesso alle professioni in questione al possesso di titoli di formazione specifici né al riconoscimento automatico dei suddetti titoli di formazione.**

**Articolo 11**  
**Livelli di qualifica**

**VARIANTE A**

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 13, vengono istituiti quattro livelli di qualifica professionale.
2. Il livello A corrisponde a un attestato di competenza rilasciato da un'autorità competente dello Stato membro d'origine sulla base
  - a) o di una formazione non facente parte di un certificato o diploma ai sensi del presente articolo, paragrafi 3, 4 e 5, a un esame specifico non preceduto da una formazione o all'esercizio a tempo pieno per tre anni consecutivi della professione in uno Stato membro o a tempo parziale per un periodo equivalente negli ultimi dieci anni
  - b) o di una formazione generale a livello d'insegnamento elementare o secondario attestante che il titolare possiede conoscenze generali.
3. Il livello B corrisponde a un certificato che attesta un ciclo di studi secondari,
  - a) o generale ma completato da un ciclo di studi o di formazione professionale diversi da quelli di cui al paragrafo 4 del presen-

- te articolo e/o dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti in aggiunta a tale ciclo di studi,
- b) o tecnico o professionale, completato eventualmente da un ciclo di studi o di formazione professionale, di cui alla lettera a), e/o dal tirocinio o dalla pratica professionale richiesti in aggiunta a tale ciclo di studi.
4. Il livello C corrisponde a un diploma che attesta
    - a) o una formazione a livello di insegnamento post-secondario diverso da quello di cui al paragrafo 5 di almeno 1 anno, di cui una delle condizioni di accesso è, di norma, il compimento del ciclo di studi secondari richiesto per accedere all'insegnamento universitario o superiore, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari;
    - b) o una formazione a struttura particolare che conferisce un analogo livello professionale e che prepara a responsabilità e funzioni comparabili. Si considerano tali in particolare le formazioni di cui all'allegato II.
  5. Il livello D corrisponde a un diploma che attesta una formazione a livello di insegnamento post-secondario di una durata minima di 3 anni, impartita presso un'università o un istituto d'insegnamento superiore o un altro istituto di livello equivalente, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari.
  6. Soppresso.

**VARIANTE B**

- 1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 13 vengono istituiti cinque livelli di qualifica professionale.**
- da 2. a 4. Invariati rispetto alla variante A.**
- 5. Il livello D corrisponde ad un diploma che attesta una formazione a livello di insegnamento post-secondario di una durata minima di 3 anni e non superiore a cinque anni, impartita presso una università o un istituto di insegnamento superiore o un altro istituto di livello equivalente, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-seconda-**

*Qui vediamo un'altra importante garanzia di sopravvivenza delle direttive settoriali, che secondo la Commissione avrebbero dovuto diventare aggirabili e sforabili nei loro requisiti minimi, col passaggio di chi non avesse tali requisiti attraverso il calderone del sistema generale.*

*E vediamo un'importante correzione delle due famigerate lettere b) dell'articolo 13, che minacciavano l'equiparazione di tutte le qualifiche al livello immediatamente inferiore. Ebbene, il Consiglio esclude da questa minaccia le qualifiche più alte, in due modi alternativi: con la variante A dell'articolo 11, si aggiunge un livello a quello precedentemente proposto dalla Commissione come più alto; con la variante B dell'articolo 11, non si aggiunge questo ulteriore livello ma, con la parentesi quadra aggiunta in fondo all'articolo 13, si esclude l'applicabilità delle lettere b) alle qualifiche più alte. Il risultato è forse meno vistoso con la variante A che con la B, ma la A è in realtà più garantista. Comunque ambedue sono un progresso rispetto al testo della Commissione.*





Il contenuto del comma 3, incluso nella parentesi quadra, va inteso come integrativo della ipotesi in cui il numero di livelli dell'articolo 11 non venga accresciuto. Il Consiglio si sta orientando verso questa versione delle due prospettate alla pagina precedente, perché ritenuta più garantista.

ri.

**6. Il livello E corrisponde a un diploma che attesta una formazione a livello di insegnamento post-secondario di una durata superiore a cinque anni, impartita presso una università o un istituto di insegnamento superiore o un altro istituto di livello equivalente, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari.**

#### Articolo 12

(omissis)

#### Articolo 13

##### Condizioni del riconoscimento

1. Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio è subordinato al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio, da un altro Stato membro.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione devono soddisfare le seguenti condizioni:

- essere stati rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato;
  - attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante, come descritto all'articolo 11.
2. L'accesso alla professione e il suo esercizio, di cui al paragrafo 1, vanno permessi anche ai richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno la professione di cui a tale paragrafo per 2 anni nel corso degli ultimi 10, in un altro Stato membro che non la regolamenti e abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione devono soddisfare le seguenti con-

dizioni:

- essere stati rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro, designata ai sensi delle norme legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato;
- attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante, come descritto all'articolo 11,
- attestare la preparazione del titolare all'esercizio della professione interessata.

Tuttavia, non si possono chiedere i 2 anni di esperienza professionale, di cui al primo comma, se i titoli di formazione, di cui a tale comma, detenuti dal richiedente sanciscono una formazione regolamentata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d di livello B, C o D di cui all'articolo 11. **In particolare sono considerate formazioni regolamentate quelle di cui all'allegato III].**

**3. Lo Stato membro ospitante non è tenuto ad applicare il presente articolo se l'accesso a una professione regolamentata è subordinato nel suo territorio al possesso di un titolo di formazione di livello D che attesta una formazione di insegnamento superiore o universitario di una durata superiore a quattro anni e se il richiedente possiede un titolo di formazione di livello C].**

#### Articolo 14

##### Provvedimenti di compensazione

1. L'articolo 13 non impedisce allo Stato membro ospitante di esigere dal richiedente, in uno dei seguenti casi, un tirocinio di adattamento non superiore a 3 anni o una prova attitudinale:
- se la durata della formazione da lui seguita ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1 o 2, è inferiore di almeno 1 anno a quella richiesta nello Stato membro ospitante,
  - se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante;
  - se la professione regolamentata nello Stato membro ospitante include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, e se la differenza è caratterizzata da una forma-

zione specifica, richiesta nello Stato membro ospitante e relativa a materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del richiedente.

2. Se lo Stato membro ospitante ricorre alla possibilità di cui al paragrafo 1, lascerà al richiedente la scelta tra tirocinio di adattamento e prova attitudinale.

Se uno Stato membro ritiene che, per una determinata professione, sia necessario derogare alla scelta lasciata al migrante tra tirocinio di adattamento e prova attitudinale di cui al primo comma, esso ne informa preventivamente gli altri Stati membri e la Commissione, fornendo adeguata giustificazione della deroga.

Se la Commissione, ricevute tutte le informazioni necessarie, ritiene che la deroga di cui al secondo comma sia inappropriata o non conforme al diritto comunitario, essa chiede, entro 3 mesi, allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarla. In mancanza di una reazione della Commissione, scaduto il termine, la deroga può essere applicata.

**[2 bis. Per quanto riguarda le professioni il cui esercizio richieda una conoscenza precisa del diritto nazionale e per le quali il prestare consigli e/o assistenza in materia di diritto nazionale costituisca un elemento essenziale e costante dell'attività, lo Stato membro ospitante può, in deroga al principio enunciato al paragrafo 2, che lascia al richiedente il diritto di scelta, prescrivere un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale.]**

3. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1, lettere b) e c), per "materie sostanzialmente diverse" si intendono materie la cui conoscenza è essenziale all'esercizio della professione e la cui durata o contenuto sono, nella formazione dello Stato membro ospitante, molto diverse rispetto alla formazione ricevuta dal migrante.

4. Il paragrafo 1 si applica rispettando il principio di proporzionalità. In particolare, se lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, deve innanzitutto verificare se le conoscenze acquisite da quest'ultimo nel corso della sua esperienza professionale in uno Stato membro o in un paese terzo, possono col-

mare la differenza sostanziale di cui al paragrafo 3, o parte di essa.

### Articolo 15

#### *Dispensa da provvedimenti di compensazione in base a piattaforme comuni*

1. **Qualora le qualifiche del richiedente rispondano a criteri di qualifica comprovanti un livello di competenza adeguato per l'esercizio di una determinata professione e stabiliti da una decisione adottata conformemente alla procedura di cui all'articolo 54, paragrafo 2, lo Stato membro ospitante rinuncia all'applicazione dell'articolo 14.**

**Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a determinare le qualifiche richieste per l'esercizio delle professioni sul loro territorio nonché il contenuto e l'organizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione e di formazione professionale.**

**Se uno Stato membro ritiene che i criteri stabiliti in una decisione presa conformemente al primo comma non offrano più le garanzie adeguate quanto alle qualifiche professionali, ne informa la Commissione che, se del caso, adotta una decisione conformemente alla procedura di cui all'articolo 54, paragrafo 2.**

2. **Le associazioni professionali possono comunicare alla Commissione le piattaforme comuni da esse istituite a livello europeo che si basano su criteri di qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali che possono sussistere tra le formazioni negli Stati membri per una determinata professione rispecchiando in tal modo un livello di competenza accettabile.**

**Qualora la Commissione ritenga che la piattaforma in questione sia tale da facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, essa la comunica agli Stati membri. La Commissione può presentare, se del caso, una proposta ai fini di una decisione ai sensi del paragrafo 1.**

#### CAPITOLO II

(omissis)

*Dopo aver notato con piacere la garanzia che viene ancora riconosciuta agli avvocati di poter infliggere la prova attitudinale al migrante, registriamo soprattutto in questa pagina la formulazione dell'articolo 15, sulle piattaforme. Non è un testo molto generoso, però è chiaro. Attraverso le parole "livello di competenza accettabile", introduce un criterio di selezione delle piattaforme in base alla qualità, che nel testo della Commissione mancava, essendoci solo il criterio della facilitazione della circolazione, senza escludere che tale facilitazione fosse nel modo più ovvio, cioè al ribasso.*



Sin qui il Consiglio, senza il quale la Direttiva non può essere emanata, e che quindi basterebbe a rassicurarci completamente su tutta la linea. Ma questa trincea non potrà essere difesa all'infinito: ce lo preannuncia il Parlamento Europeo, che l'11 Febbraio ha votato sì le varie richieste che avevamo avanzato come ordini, e che qui non stiamo più a riportare, perché sono apparentemente ancora più garantiste di quelle del Consiglio; apparentemente, perché ha il PE anche accolto, inaspettatamente, alcuni emendamenti dell'ultimo minuto decisamente liberisti, che più liberisti non si potrebbe proprio. Qui a lato vediamo subito l'accoglimento delle cosiddette "professioni parziali", con tanto di diritto a portare il titolo acquistato all'estero, quindi senza iscrizione del professionista italiano (ricordiamo che il Paese d'origine è solo quello che vende il titolo) all'Ordine ed alla Cassa italiana. Inoltre il PE non ha più cancellato, come aveva fatto il Consiglio, la seconda parte dell'articolo 10, e quindi tutte le direttive settoriali sono minacciate radicalmente dai nuovi titoli provenienti dai Paesi dell'allargamento. Ce n'è davvero per tutti. Ma per noi psicologi il brivido maggiore viene dall'approvazione dei due emendamenti Berger, prima accantonati sdegnosamente, e poi ripresentati all'ultimo minuto dalla Gebhardt e dal suo Gruppo PSE, che vorrebbero introdurre nientemeno che una nuova direttiva settoriale per gli psicoterapeuti.

## Emendamento 8

### Considerando 7 bis (nuovo)

*(7 bis) È opportuno prendere in considerazione l'evoluzione dei sistemi di istruzione e lo sviluppo di programmi di studio che hanno luogo in più Stati membri, sotto la responsabilità degli istituti di istruzione, attraverso metodi quali il franchising, il riconoscimento o la certificazione.*

## Emendamento 41

### Articolo 4, paragrafo 3

Se la professione per la quale l'interessato è qualificato nello Stato membro d'origine è l'attività autonoma di una professione che nello Stato membro ospitante ha una gamma di attività più ampia, e se tale differenza non può essere colmata con un provvedimento di compensazione ai sensi dell'articolo 14, con il riconoscimento delle qualifiche del richiedente quest'ultimo può accedere nello Stato membro ospitante solo a tale attività.

Se la professione per la quale l'interessato è qua-

lificato nello Stato membro d'origine è l'attività autonoma di una professione che nello Stato membro ospitante ha una gamma di attività più ampia, e se tale differenza non può essere colmata con un provvedimento di compensazione ai sensi dell'articolo 14, **il richiedente potrà accedere nello Stato membro ospitante solo a tale attività, conservando il titolo professionale dello Stato membro d'origine. L'indicazione di detta attività sarà aggiunta al titolo nella lingua dello Stato membro ospitante.**

## Emendamento 139

### Articolo 4, paragrafo 3, comma 1 bis (nuovo)

*Onde evitare il rischio di confusione da parte dei consumatori, vanno fornite le pertinenti precisazioni in materia di titolo professionale. Se del caso, al professionista che opera nel paese ospitante può essere concesso di utilizzare il titolo professionale in uso nel suo paese di origine.*

## Emendamento 128

### Allegato V.5 bis (nuovo)

#### Allegato V.5 bis: Psicoterapeuta

*5 bis.1. Conoscenze e competenze*

*La formazione di psicoterapeuta consente all'interessato di acquisire le seguenti conoscenze e competenze:*

- adeguate conoscenze delle diverse scuole psicoterapeutiche e della loro concezione dell'uomo;
- adeguate conoscenze in materia di psicopatologia;
- adeguate conoscenze delle forme di intervento in situazioni di crisi;
- adeguate conoscenze dei presupposti giuridici e di altro tipo in relazione all'esercizio dell'attività di psicoterapeuta;
- adeguate conoscenze per quanto riguarda le direttive etiche nell'esercizio dell'attività di psicoterapeuta.

*5 bis.2. Programma di formazione per psicoterapeuta*

*La durata complessiva di formazione è pari a 7 anni, per un totale di non meno di 3.200 ore, di cui gli ultimi 4 anni devono essere dedicati a una formazione specialistica di psicoterapeuta.*

*Autocoscienza psicoterapeutica o equivalente*

*Essa deve comprendere l'analisi didattica, l'autocoscienza e altri metodi, gli elementi di*

*autoriflessione, autoterapia e di esperienza personale.*

*Formazione teorica*

*Vi è una parte generale sotto forma di corso di studio universitario o di formazione professionale e una formazione specializzata in psicoterapia. I corsi di studio universitari che portano al primo conferimento di un titolo, o le formazioni professionali che offrono qualifiche professionali equivalenti in un settore specifico che interessi la psicoterapia, possono totalmente o parzialmente essere riconosciuti come parte generale della formazione in psicoterapia, ma non contano in ogni caso per i 4 anni della formazione specializzata in psicoterapia.*

*La formazione specializzata deve prevedere i seguenti settori:*

- teorie di sviluppo dell'uomo, riguardante l'intero ciclo di vita, compreso lo sviluppo sessuale;
  - comprensione di altri approcci psicoterapeutici;
  - una teoria della mutazione;
  - comprensione delle condizioni sociali in relazione alla psicoterapia;
  - teorie di psicopatologia;
  - teorie di valutazione e d'intervento.
- Esperienza pratica*

Essa comprende una sufficiente pratica di psicoterapeuta di almeno 2 anni sotto una costante supervisione corrispondente al proprio metodo psicoterapeutico.

Esperienza pratica in un ente sanitario o esperienza professionale equivalente

L'esperienza pratica deve garantire una sufficiente esperienza di fronte a crisi psicosociali e collaborazione con altro personale specializzato operante nel settore sanitario.

5 bis.3. Attività di psicoterapeuta  
Trattamento di persone affette da

- psicosi;
- nevrosi;
- malattie psicosomatiche e che si trovano in
- crisi esistenziali o situazioni di crisi.

Inoltre

- supervisione;
- consulenza;
- sostegno nel miglioramento generale della qualità di vita;

Consulenza preventiva

5 bis.4. Titoli di formazione di psicoterapeuta

Paese	Titolo di formazione	Ente che rilascia il titolo di formazione	Termine
Germania	Abilitazione	Organo competente del Land in cui viene svolto l'esame di Stato	1.1.1999
Finlandia		Consiglio nazionale per le questioni medico-legali	1.7.1994
Italia	Laurea in psicologia o medicina e chirurgia e almeno quattro anni di formazione specifica di psicoterapia	Consiglio regionale o provinciale dell'Ordine degli psicologi	18.2.1989
Paesi Bassi		Ministero della salute, del benessere e dello sport	9.11.1993
Austria	Iscrizione all'Albo degli psicoterapeuti	Ministero federale per la sicurezza sociale e le generazioni, Divisione sanità	1.1.1991
Svezia			1985

## Emendamento 152 e 153

### Articolo 20, paragrafo 1, commi 1 e 2

Ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione **di medico**, che danno accesso alle attività professionali di medico di base e di medico specialista, di infermiere responsabile dell'assistenza generale, di dentista, di veterinario, di farmacista e di architetto, **di cui all'allegato V e rispettivamente ai punti 5.1.2, 5.1.3, 5.2.3, 5.3.3, 5.4.3, 5.6.4 e 5.7.2**, conformi alle condizioni minime di formazione di cui rispettivamente agli articoli 22, 23, 29, 32, 35, 40 e 42, attribuendo loro, riguardo all'accesso alle attività professionali e il loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione che esso rilascia.

I titoli di formazione devono essere rilasciati dai competenti organismi degli Stati membri ed essere eventualmente accompagnati dai certificati **di cui all'allegato V e rispettivamente ai punti 5.1.2, 5.1.3, 5.2.3, 5.3.3, 5.4.3, 5.6.4 e 5.7.2**.

Ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione che danno accesso alle attività professionali di

- medico di base (*allegato V, punto 5.1.2*),
- medico specialista (*allegato V, punto 5.1.3*),
- infermiere responsabile dell'assistenza generale

(*allegato V, punto 5.2.3*),

- dentista (*allegato V, punto 5.3.3*),

- veterinario (*allegato V, punto 5.4.3*),

- **psicoterapeuta** (*allegato V, punto 5.5 bis.4*)

- farmacista (*allegato V, punto 5.6.4*) e

- architetto (*allegato V, punto 5.7.2*),

conformi alle condizioni minime di formazione di cui rispettivamente agli articoli 22, 23, 29, 32, 35, 40 e 42, attribuendo loro, riguardo all'accesso alle attività professionali e il loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione che esso rilascia.

I titoli di formazione devono essere rilasciati dai competenti organismi degli Stati membri ed essere eventualmente accompagnati dai certificati **concernenti le qualifiche di**

- medico di base (*allegato V, punto 5.1.2*),

- medico specialista (*allegato V, punto 5.1.3*),

- infermiere responsabile dell'assistenza generale (*allegato V, punto 5.2.3*),

- dentista (*allegato V, punto 5.3.3*),

- veterinario (*allegato V, punto 5.4.3*),

- **psicoterapeuta** (*allegato V, punto 5.5 bis.4*)

- farmacista (*allegato V, punto 5.6.4*) e

- architetto (*allegato V, punto 5.7.2*).

Apparentemente questi psicoterapeuti includono anche quelli italiani, ma in realtà non ci somigliano per niente: bastano sette anni di contatto esclusivo con un guru, senza neppure un sol giorno di università, né un sol giorno di formazione equivalente a quella universitaria, per essere patentati psicoterapeuti. Questa proposta contiene per fortuna moltissimi errori anche formali, che noi avevamo subito notato nella sua prima presentazione, ma ci siamo ben guardati dal criticare, proprio in previsione di un simile colpo di mano, e che ora stiamo illustrando ai decisori successivi. Adesso abbiamo la prova provata della pericolosità dei guru, da cui scaturisca la necessità di una regolamentazione dello psicologo e dello psicoterapeuta a livello europeo: questa sarà la nostra linea nei prossimi passi della direttiva, che ora torna all'esame della Commissione e del Consiglio. Ma certo l'orientamento adottato dal Parlamento l'11 febbraio sta a dimostrare che sulla trincea non potremo durare all'infinito, e dobbiamo studiare strategie più dinamiche.





*Il futuro della nostre piattaforme, ed il futuro stesso della nostra rappresentatività professionale, trova comunque la migliore delle garanzie in questo "accordo interistituzionale", recentemente redatto dai tre massimi poteri dell'Unione: Parlamento, Consiglio e Commissione. L'EFPA è inclusa in questa previsione come ben due entità: come Associazione, e come NGO, Organizzazione non governativa, riconosciuta come tale recentemente dal Consiglio d'Europa.*

## PROGETTO D'ACCORDO INTERISTITUZIONALE "LEGIFERARE MEGLIO"

IL PARLAMENTO EUROPEO, IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E LA COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE,

visto il trattato costitutivo della Comunità europea, e specificamente il suo articolo 5, ed il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegati al detto trattato

visto il trattato sull'Unione europea, (omissis).

- **La coregolazione**

18. Si intende per coregolazione il meccanismo attraverso il quale un atto legislativo comunitario conferisce la realizzazione degli obiettivi definiti dall'autorità legislativa alle parti coinvolte riconosciute nel settore (specificamente gli operatori economici, i partner sociali, le organizzazioni non governative o le associazioni).

Un tale meccanismo può essere utilizzato sulla base di criteri definiti nell'atto legislativo per assicurare l'adattamento della legislazione ai problemi ed ai settori riguardanti, alleggerire il lavoro legislativo concentrandosi sugli aspetti essenziali, ed approfittare dell'esperienza delle parti riguardate.

19. L'atto legislativo deve rispettare il principio di proporzionalità definito dal Trattato CE. Gli accordi fra i partner sociali rispettano le disposizioni previste agli articoli 138 e 139 del Trattato CE. Nell'esposizione dei motivi delle sue proposte, la Commissione spiega all'autorità legislativa competente le ragioni per le quali essa propone di ricorrere ad un tale meccanismo.

20. Nel quadro definito dall'atto legislativo di base le parti riguardate dall'atto legislativo possono concludere degli accordi volontari per fissarne le modalità.

I progetti di accordo sono trasmessi dalla Commissione all'autorità legislativa. Conformemente alle sue responsabilità, la Commissione esamina la conformità di questi progetti di accordo con il diritto comunitario (e specificamente con l'atto legislativo di base).

L'atto legislativo di base può, in particola-

re su domanda del Parlamento europeo o del Consiglio, oppure caso per caso in funzione dell'argomento, prevedere un termine di due mesi dopo la notifica che loro sarà fatta di un progetto d'accordo. In questo lasso di tempo, ognuna delle istituzioni potrà, sia suggerire delle modifiche se si stima che il progetto d'accordo non corrisponde agli obiettivi definiti dall'autorità legislativa, sia opporsi all'entrata in vigore di questo e, eventualmente, chiedere alla Commissione di presentare una proposta di atto legislativo.

21. L'atto legislativo che serve di base ad un meccanismo di coregolazione indica l'estensione possibile della coregolazione nel settore riguardato. L'autorità legislativa competente definisce nell'atto suddetto le misure pertinenti per il prosieguo dell'applicazione, nel caso di mancato rispetto da parte di una o più parti coinvolte oppure in caso di fallimento dell'accordo.

- **L'autoregolazione**

22. S'intende per autoregolazione la possibilità, per gli operatori economici, i partner sociali, le organizzazioni non governative o le associazioni, di adottare fra di loro e per loro stessi delle linee direttrici comuni al livello europeo (in particolare dei codici di condotta o degli accordi di settore).

Come regola generale, queste iniziative volontarie non implicano prese di posizione da parte delle istituzioni, particolarmente quando esse intervengono in settori non coperti dai trattati o nei quali l'Unione non ha ancora legiferato. Nel quadro delle sue responsabilità, la Commissione esamina le pratiche di autoregolazione, al fine di verificare la loro conformità con le disposizioni del Trattato CE.

23. La Commissione informa il Parlamento Europeo ed il Consiglio delle pratiche di autoregolamentazione che essa considera, da un lato, come contribuenti alla realizzazione degli obiettivi del Trattato UE e compatibili con le sue disposizioni e, d'altra parte, come soddisfacenti in materia di rappresentatività delle parti riguardate, di copertura settoriale e geografica, e di valore aggiunto degli impegni presi. (omissis).

Il congresso avrà sede presso la Sala Convegni dell'Hotel ES, Via Turati, Roma.

## ISCRIZIONE

L'iscrizione è obbligatoria. Sarà necessario inviare il modulo reperibile sul sito [www.psy.it](http://www.psy.it) ed inviarlo come da modalità ivi indicate.

## ALTRE INFORMAZIONI

Sistemazione alberghiera:

... da definire

Prenotazioni pranzi:

... da definire

## PARTECIPANTI

NOME - TITOLO

## CONSIGLIO NAZIONALE ORDINE DEGLI PSICOLOGI



II Congresso degli Psicologi  
Italiani:

La Professione dello Psicologo:  
Norme di Tutela, Libero Mercato ed  
Etica Professionale

20 – 21 – 22 maggio



Consiglio Nazionale  
Ordine degli Psicologi  
Via G. B. Vico, 29  
00196 Roma  
Tel. +39.06.3203141  
Fax +39.06.3220076

Es Hotel  
Via Turati, 141  
Roma

## PROGRAMMA

### GIOVEDÌ 20 MAGGIO

- 14.30 Registrazione partecipanti
- 15.00 **Gli Psicologi per le Professioni**  
Pierangelo Sardi, Presidente CNO
- 15.30 Saluti autorità e invitati  
CUP, AdEPP, CEPLIS, ENPAP, COLAP, CONSILP
- 15.45 Apertura lavori  
Emanuele Moroazzo della Rocca  
Presidente Ordine del Lazio  
Tito Zorzi  
Coordinatore Commissione Cultura CNOP
- 16.00 **Norme di tutela, libero mercato ed etica professionale**  
Mirella Giannini
- 16.45 **Tavola rotonda I**  
**Gli Psicologi per le Professioni: norme di tutela, libero mercato ed etica professionale**  
Pierangelo Sardi (chairman),  
Robert Bergonzi (discussant)  
Ingrid Lunt (EFPA),  
Fulvio Giardina (CdS) AUIPI, MOPI, SIPAP,  
CULTURA E PROFESSIONE

### VENERDÌ 21 MAGGIO

- 09.00 **L'identità e la costruzione di una epistemologia comune**  
Renzo Carli
- 09.45 **La professione di psicologo: rappresentazione sociale e nuove articolazioni della professione**  
Guido Sarchielli
- 10.30 **La formazione dello psicologo: formazione di base, formazione specialistica**  
Giuseppe Vallar

Coffee break

11.15

11.45 **La formazione continua, l'accreditamento e la qualità**

Lamberto Pressato

12.30

**La deontologia: verso una revisione del Codice Deontologico**

Erminio Gius

15.00

In parallelo

#### **Tavola rotonda II**

**L'identità e la costruzione di una epistemologia comune**

Lucia Gatti (chairman),

Sergio Cassella (discussant)

Assad Marhaba, Maria Armezzani, Dario

Romano, Nino Dazzi, Donata Francescano,

Stefano Carta, Wilma Trasarti Sponti

#### **Tavola rotonda III**

**La professione di psicologo: rappresentazione sociale e nuove articolazioni della professione**

Ugo Romualdi (chairman),

Tullio Garau (discussant)

Marco Depolo, Franco Fraccaroli, Marco

Cecchini, Glaucio Ceccarelli, Max Dorfer,

Giuseppe Bontempo

#### **Tavola rotonda IV**

**La formazione dello psicologo: formazione di base, formazione specialistica**

Patrizia La Porta (chairman),

Laura Recrosio (discussant)

Carlo Umiltà, Francesco Avallone, Paolo

Michielin, Remo Job, Walter Gerbino,

Leonardo Ancona, Associazione Studenti

Break

17.00

17.30 Ripresa tavole rotonde

Interventi e dibattito

### SABATO MATTINA

09.00

In parallelo

#### **Tavola rotonda V**

**Formazione continua, accreditamento, qualità e buona pratica professionale: la check-list sull'accREDITAMENTO degli psicologi predisposta dal CNOP**

Alfredo Verde (chairman),

Giuseppe Luigi Palma (discussant)

Imma Tomay, Paolo Franchini, FISSP,

FORM-AUIPI, Vertici, SIPSOT, Marialori

Zaccaria (Ordine Lazio), Alberto Zucconi

(CNSP), Balotta

#### **Tavola rotonda VI**

**La deontologia: verso una revisione del Codice Deontologico**

Ida Silvana Zanonì (chairman),

Fulvio Frati (discussant)

Eugenio Calvi, Maria Laura Veronese,

Comitato Etico EFPPA,

Antonio Maria Leozappa

11.00 Coffee break

11.30 Ripresa tavole rotonde

Interventi e dibattito

### SABATO POMERIGGIO

15.00

In plenaria

**L'identità dello psicologo tra formazione ed esercizio professionale**

Plenaria Emanuele Moroazzo della Rocca

(chairman), Claudio Tonzar (discussant)

17.00

QUESTIONARIO DI VERIFICA

DELL'APPRENDIMENTO

## DAL DDL ELABORATO NELLA COMMISSIONE VIETTI

### **Art. 8 - Riconoscimento pubblico e organizzazione delle professioni intellettuali**

1. Ai sensi dell'articolo 37 il Governo è delegato a disciplinare il riconoscimento pubblico e l'organizzazione delle professioni di cui ai successivi titoli II e III, in coerenza con la normativa comunitaria e in conformità alla presente legge.
2. La disciplina di cui al comma precedente è adottata sulla base dei seguenti principi:
  - a) prevedere il diritto dei professionisti a ottenere il riconoscimento pubblico delle professioni, che non sono disciplinate da disposizioni legislative, in ragione della loro rilevanza economica e sociale
  - b) disciplinare condizioni e limiti per il riconoscimento pubblico, individuando le soglie di rilevanza, soggettiva e oggettiva, che devono essere rispettate in relazione al settore economico di riferimento della attività ed escludendo che possa essere considerata professione una attività che riguardi prestazioni che hanno una connotazione qualificante delle professioni di interesse generale;
  - c) prevedere, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 16, per le professioni che incidono su interessi generali meritevoli di specifica tutela, l'istituzione di ordini ai sensi del titolo II e favorire per le professioni che non incidono su tali interessi l'organizzazione in associazioni ai sensi del titolo III;
  - d) prevedere, prima della istituzione di nuovi ordini professionali, che, laddove venga accertata la omogeneità dei percorsi formativi, sia verificata la possibilità di adeguare l'ordinamento vigente della categoria le cui competenze incidono su interessi generali della medesima natura, garantendo in ogni caso la autonomia delle singole professioni e la loro adeguata rappresentanza negli organi dell'ordine;
  - e) prevedere che il potere di riconoscimento delle professioni, anche relativamente alla verifica della permanenza dei requisiti, spetti al Ministero della Giustizia, di concerto con i Ministeri che hanno competenza sugli interessi e il settore economico di riferimento della professione, acquisito nell'ordine il parere obbligatorio del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e dei Consigli nazionali interessati; prevedere altresì che la vigilanza sull'esercizio professionale spetti ai Ministeri che hanno competenza sugli interessi ed il settore economico di riferimento della professione mentre quella sugli Ordine e sulle Associazioni di cui al titolo III spetti al Ministero della Giustizia, che deve effettuare periodici controlli
  - f) prevedere l'istituzione di una commissione presso il Ministero della Giustizia, con i seguenti compiti istruttori:
    1. accertare i requisiti per il riconoscimento pubblico delle professioni nonché la loro organizzazione in ordini ovvero in associazioni;
    2. accertare il possesso dei requisiti stabiliti ai sensi dell'art. 35 da parte delle associazioni che presentano la domanda di iscrizione al relativo registro istituito presso il Ministero della Giustizia;
    3. accertare il possesso dei requisiti previsti dal regime transitorio stabilito ai sensi dell'art. 36;
    4. verificare la permanenza dei requisiti di cui ai punti precedenti;
    5. verificare d'ufficio ovvero su segnalazione di chiunque abbia interesse il possesso dei requisiti i cui all'art. 29 della presente legge e, ove ne accerti il difetto, darne comunicazione ai Consigli nazionali ed alle amministrazioni pubbliche che hanno competenza sul relativo esercizio professionale
  - g) prevedere che la commissione di cui alla lettera f) sia composta da nove membri componenti nominati dal Ministero della Giustizia tra docenti universitari, funzionari pubblici, esperti di particolare qualificazione professionale nonché esponenti di ordini professionali, sindacati ed associazioni di professionisti
  - h) prevedere che la commissione di cui alla lettera f) svolga i suoi compiti acquisiti i pareri obbligatori del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e dei Consigli Nazionali competenti e sentiti i Sindacati e le Associazioni rappresentative dei professionisti interessati.

*Ed ecco un documento che, pur essendo ancora formalmente ufficioso, in realtà è notissimo, perché condensa in poche righe tutti i problemi che sopra abbiamo esposto: in particolare, evita il pericolosissimo riconoscimento diretto delle sigle associative, cioè il metodo inglese importato selvaggiamente in Italia, e propone invece il riconoscimento di nuove professioni, sia come ordini nuovi, sia come titoli professionali protetti. La proposta che reca il nome del Sottosegretario alla Giustizia On. Vietti è comunque molto coraggiosa, perché ammette il riconoscimento delle associazioni, dopo il riconoscimento e quindi la delimitazione del titolo professionale. In pratica, è la prima sintesi del sistema continentale con quello insulare. Da notare che questo testo, sebbene bloccato dalle Associazioni non riconosciute, non trova vere opposizioni in Parlamento: anche la sinistra, autorevolmente rappresentata dall'On. Mantini della Margherita, si è espressa a favore.*





In realtà, i principi che il CUP è riuscito ad inserire nel testo elaborato dalla commissione del Sottosegretario Vietti sono destinati a trovare uno sbocco diverso dalla legge parlamentare, in quanto sono investiti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, e quindi dalla legge 131/03, con la quale il Parlamento ha delegato il Governo a varare un Decreto legislativo condensante appunto i principi del diritto vigente e parzialmente affidato alla legislazione concorrente o addirittura autonoma delle Regioni. Come si vede in questo testo, le materie per ora riservate allo Stato sono ben poche, e solo l'emanazione rapida di questo decreto delegato potrà evitare il caos che abbiamo già visto ricercato da tante forze avverse alla serietà dei nostri titoli professionali.

## LEGGE DEL 5 GIUGNO 2003 N. 131

### ***Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Pubblicata nella Gazz. Uff. 10 giugno 2003, n. 132.***

#### ***Epigrafe***

- 1. Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale.*
- 2. Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*
- 3. Testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente.*
- 4. Attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali.*
- 5. Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria.*
- 6. Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni.*
- 7. Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative.*
- 8. Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.*
- 9. Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*
- 10. Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.*
- 11. Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*
- 12. Entrata in vigore.*

#### ***1. Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale.***

1. Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali.
2. Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.
3. Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti.
4. In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delega-

to ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: «Conferenza Stato-Regioni», sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare.

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo

comma, della Costituzione.

6. Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4, il Governo si attiene ai seguenti criteri direttivi:

a) individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) considerazione prioritaria, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali, delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;

c) considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;

d) considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 51, primo comma, e dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale;

e) coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione.

*2. Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali*

(omissis)

*3. Testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente.*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, primo periodo, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei

*Da notare che, stando al solo testo della legge delegante, le nostre Regioni potrebbero intavolare trattative ed instaurare accordi con altri Stati europei, in materie non troppo distanti da quelle che sinora abbiamo trattato. E' quindi molto urgente che il Governo italiano, ovviamente con l'intervento autorevole del Ministro degli Affari Regionali Enrico La Loggia, emani questo decreto delegato per fissare i criteri entro cui i nostri ordinamenti potranno sopravvivere.*





decreti legislativi di cui all'articolo 1, uno o più decreti legislativi al fine di raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Decorso trenta giorni dall'assegnazione, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare.

*4. Attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali.*

(omissis)

*5. Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria.*

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma,

ma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

*6. Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni.*

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.
2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari

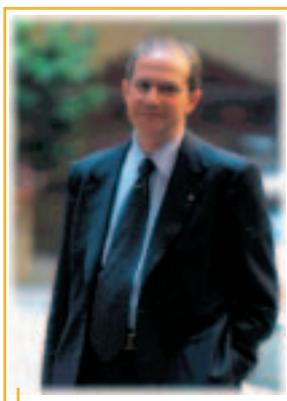
esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa. Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. A tale fine ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di

firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della [legge 12 febbraio 1974, n. 112](#). Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli.

4. Agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano è data pubblicità in base alla legislazione vigente.
5. Il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle attività di cui ai commi da 1 a 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.
6. In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.
7. Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa.

(omissis)



*Ministro degli Affari Regionali,  
Enrico La Loggia*





Nel riscrivere i principi delle nostre leggi di ordinamento col Ministro la Loggia, dobbiamo fare moltissima attenzione a quelle dei Paesi dell'allargamento dell'UE, i quali stanno adeguandosi proprio alle nostre direttive europee, molto più di quanto abbiamo fatto noi, e con più consapevolezza delle possibili implicazioni. Prendiamo ad esempio questo Schema di legge varato dal Governo di Malta. Vediamo la ripresa di molti concetti delle Direttive (periodo di adattamento, test attitudinale ecc.) che le nostre leggi di ordinamento non hanno ancora. E vediamo soprattutto un interessante compromesso fra il sistema inglese a quello italiano-continentale.

## SCHEMA DI LEGGE PROPOSTO DAL GOVERNO DELLO STATO DI MALTA

### *per la regolamentazione dell'esercizio professionale in psicologia e nelle materie connesse od ausiliarie.*

*Art.1 (Titolo abbreviato ed entrata  
in vigore: omissis)*

*Art.2 (Definizioni) In questa legge, a meno  
che il contesto altrimenti richieda:*

- "periodo di adattamento" significa un periodo nel quale una persona può esercitare la professione psicologica in Malta sotto la supervisione di uno psicologo registrato, periodo che può includere l'effettuazione di ulteriori training che siano stati richiesti dal Consiglio (Board)

*(omissis)*

- "test di idoneità (proficiency)" significa un test avente lo scopo di valutare l'idoneità di una persona a praticare la professione psicologica in Malta, come può essere richiesto dal Consiglio in accordo con le previsioni della presente legge
- "psicologia" significa il servizio professionale che è praticato allo scopo di diagnosticare, prevenire, rimediare o migliorare le difficoltà umane a livello mentale, emozionale, comportamentale o relazionale, ed allo scopo di valutare od accrescere le prestazioni umane, e per migliorare la salute mentale o fisica;
- "psicologo registrato" significa una persona che è registrata nell'albo ufficiale degli psicologi tenuto dal Consiglio e che ha ricevuto un attestato di autorizzazione (warrant) ai sensi dell'articolo 6.

*Art. 3 (Autorizzazione  
a praticare come psicologo)*

3.1 Nessuna persona può dichiarare di essere uno psicologo, né esercitare la professione psicologica dietro compenso, né dichiarare di essere professionalmente qualificato per questo, né assumere il titolo o la designazione di psicologo registrato, a meno che sia detentore di un Attestato di autorizzazione (warrant) rilasciato ai sensi della presente legge.

3.2 Il warrant di cui al comma precedente non autorizzerà il possessore ad esercitare la professione in aree specializzate della psicologia che

non siano specificate nel warrant.

3.3 Una persona non sarà qualificata per ottenere un warrant a meno che tale persona

- a) sia un cittadino Maltese, o gli sia altrimenti consentito di lavorare in Malta per qualsiasi altra legge, e
- b) sia di buona condotta, e
- c) sia in possesso della laurea specialistica (Masters Degree) in Psicologia conferitogli dall'Università di Malta o di un'altra qualificazione professionale che il Consiglio possa considerare equivalente e
- d) convinca (satisfies) il Consiglio che ha ricevuto un training adeguato nella pratica della professione psicologica per un periodo complessivo di almeno due anni a tempo pieno od il suo equivalente in part-time, in seguito al completamento del suddetto corso di laurea (degree) oppure le suddette altre qualificazioni professionali sotto la supervisione di uno psicologo registrato

3.4 Il Ministro può prescrivere, in sostituzione di qualunque dei requisiti minimi stabiliti dalle precedenti disposizioni di questo articolo, differenti requisiti minimi entro i termini di qualsiasi trattato internazionale o multinazionale, oppure di un accordo cui Malta abbia aderito, oppure secondo le previsioni di qualsiasi legislazione la cui forza cogente derivi da qualunque di tali trattati o accordi.

3.5 Qualora la durata del corso portante alla qualificazione professionale posseduta dal richiedente sia inferiore alla durata del corso portante al Degree conferito dall'Università di Malta o quando il training cui si riferisce il paragrafo d) del comma 2 del presente articolo 3, sia inferiore ai due anni, il Consiglio può esigere dal richiedente di effettuare un periodo di adattamento, non eccedente il doppio della durata mancante, come il Consiglio può specificare. In aggiunta il Consiglio può anche sottoporre il richiedente ad un test di idoneità.

*Art. 4. (Consiglio della professione psicologica)*

E' costituito un Consiglio che verrà definito "Consiglio della professione psicologica

maltese”, che consisterà di sette membri come segue:

a) quattro membri nominati dal Ministro in seguito alla consultazione con le associazioni esistenti registrate presso il Consiglio in coerenza con le disposizioni della presente legge, dei quali:

- uno sarà il presidente, che dovrà essere di riconosciuto valore nella professione psicologica ed avere almeno sei anni di esperienza nella pratica psicologica
- due saranno psicologi che esercitano la professione psicologica, uno dei quali nel settore pubblico, e
- uno sarà avvocato con almeno cinque anni di esperienza;

b)

- due membri designati da quelle associazioni esistenti che siano registrate presso il Consiglio, in coerenza con le disposizioni della presente legge e nominati dal Ministro. In sede di prima applicazione, l'associazione o le associazioni che potranno presentare le designazioni saranno quelle che abbiano le qualificazioni per essere poi registrate;
- uno psicologo designato e proveniente dal corpo accademico permanente responsabile dell'educazione e del training in psicologia presso l'Università di Malta.

4.2 (omissis) In assenza di tali designazioni, il Ministro farà le sue nomine traendole da psicologi.

4.3 (omissis)

#### Art. 5. (Funzioni del Consiglio)

Senza pregiudizio di altri poteri e funzioni, lo scopo del Consiglio è quello di regolare l'attività e l'accesso all'attività della professione psicologica in Malta, ed in particolare di:

- a) stabilire e, ove necessario, verificare i correnti standard della professione psicologica, e sviluppare nuova educazione continua in psicologia ed altri standard, e fornire raccomandazioni al Ministro in merito alla educazione psicologica iniziale e continua, alla competenza, alla formazione, ed alle altre qualificazioni richieste per avere un warrant secondo la presente legge
- b) considerare, vagliare e fornire raccomandazioni al Ministro in merito alle domande di equivalenza e di riconoscimento delle qualificazioni in psicologia
- c) esaminare le domande di warrant per praticare la professione psicologica in Malta e fornire raccomandazioni al Ministro per il relativo rilascio o rifiuto

d) tenere un albo ufficiale di tutti gli psicologi registrati

e) tenere un albo ufficiale di tutte le società fra professionisti psicologi

f) tenere ogni informazione che può essere richiesta in merito alle associazioni rappresentanti gli psicologi in Malta, registrate come previsto dalla presente legge

g) fornire raccomandazioni al Ministro sul codice deontologico da prescriversi per il comportamento professionale degli psicologi; tali raccomandazioni verranno fornite in seguito alla consultazione con le associazioni registrate secondo la previsione della presente legge;

h) inquisire su ogni accusa di cattivo comportamento, grave negligenza o incompetenza di uno psicologo

i) consigliare, o fornire raccomandazioni, od esprimere in altro modo le proprie vedute al Ministro su qualsiasi problema su cui il Ministro possa consultare il Consiglio (omissis)

j) espletare le altre funzioni che possano risultare dalla presente legge o da qualsiasi altra legge, o che vengano assegnate dal Ministro

5.2 Il Consiglio, non oltre tre mesi dalla fine di ogni anno, dovrà pubblicare nella Gazzetta una lista delle persone che, al 31 Dicembre del detto anno, erano registrate nell'albo ufficiale degli psicologi, ed una lista delle società fra professionisti psicologi registrate nell'albo ufficiale delle società fra professionisti psicologi.

5.3 Il Consiglio redigerà e pubblicherà un rapporto annuale sulle sue operazioni generali.

#### Art. 6. (Domanda di un warrant)

6.1 Ogni persona che voglia ottenere un attestato di autorizzazione (warrant) a praticare la professione psicologica in Malta dovrà fare una domanda al Consiglio.

6.2 Se il Consiglio è convinto (satisfied) che il richiedente soddisfi i requisiti minimi stabiliti dalla presente legge, fornirà una raccomandazione al Ministro per il rilascio di un warrant.

6.3 Qualora, in seguito ad un periodo di adattamento se necessario, il Consiglio è convinto che il richiedente ha completato con successo la sua formazione, il Consiglio farà una raccomandazione al Ministro per il rilascio di un warrant.

6.4 Allo scopo di stabilire se un richiedente abbia completato con successo il suo training come sopra detto, il Consiglio può sottoporre il richiedente ad un test di capacità come previsto dalla presente legge.





Come la Slovenia, che teniamo d'occhio da tempo, Malta per la sua posizione geografica può costituire una meta del turismo professionalizzante. Conosciamo da tempo i colleghi sloveni e maltesi, nel quadro dell'EFPA, e confidiamo sulla loro correttezza professionale. Ma la pressione contro il valore dei nostri titoli professionali, come abbiamo saggiato lungo tutto questo excursus, richiede una pressione almeno eguale e contraria per essere contenuta. Il sistema che si sta profilando a Malta si pone, com'era prevedibile, a metà strada fra il sistema inglese, basato sulle associazioni liberamente costituite da privati, e lo statalismo continentale, che caratterizza soprattutto l'Italia. Può essere un modello interessante per la riforma dei nostri ordini, come può essere la prossima via al fallimento dei nostri ordini, dopo le tante che abbiamo già sventato.

6.5 Un warrant rilasciato dal Ministro secondo la presente legge può essere sottomesso alle limitazioni o condizioni che il Consiglio può raccomandare in ogni caso particolare. Tale warrant dovrà includere l'area di psicologia specializzata nella quale il possessore del warrant può praticare, e può includere delle condizioni speciali per specifici periodi che il Consiglio può raccomandare secondo le previsioni di questa legge e le regolamentazioni derivate.

5.7 Un warrant rilasciato secondo la presente legge dovrà essere considerato rinnovabile di anno in anno se il detentore del warrant dimostra, sino a convincerne il Consiglio, che ha portato avanti quei programmi di ulteriore educazione e training che possono essergli stati prescritti

*Art. 7. (Decisioni del consiglio: omissis)*

*Art. 8. (Squalifica da un warrant: omissis)*

*Art. 9. (Disciplina)*

9.1 Il Consiglio inquisirà su ogni cattiva condotta professionale, grave negligenza o incompetenza, che venga accusata in riferimento ad uno psicologo.

9.2 Per gli scopi di questo articolo, i termini "cattiva condotta professionale", "grave negligenza" o "incompetenza", includono le seguenti fattispecie:

- a) ottenere un warrant in modo ingannevole o fraudolento
- b) contravvenzione al codice deontologico stabilito secondo la presente legge
- c) mancanza di adempimento ai regolamenti relativi agli standard di pratica
- d) mancanza di adempimento a qualunque delle condizioni allegate al warrant rilasciato secondo la presente legge
- e) attuare interventi terapeutici od arrogarsi competenze professionali per le quali la persona non è qualificata o per le quali la persona in questione non è autorizzata a praticare nei termini del suo warrant
- f) agire in un modo che sia di detrimento per la professione psicologica
- g) dimostrare mancanza di conoscenza, abilità o giudizio nella pratica della professione psicologica o nell'espletamento di un dovere o di un'obbligazione assunta nella pratica psicologica

9.3 (omissis) 9.4 (omissis)

9.5 In caso di cancellazione di un attestato di autorizzazione ad esercitare (warrant) di uno psicologo, il Consiglio cancellerà anche il nome di tale persona dall'albo ufficiale degli psicologi

9.6 Per gli scopi di questo articolo, i membri del Consiglio hanno i poteri che sono conferiti, o che possono essere conferiti, ai sensi della legge sulle procedure giudiziarie (Inquiries Act), e condurranno il loro processo come disposto in tale legge.

*Art. 10. (Diritto d'appello: omissis)*

*Art. 11. (Riammissione: omissis)*

*Art. 12. (Associazioni di psicologi)*

12.1 Qualunque associazione di psicologi può fare domanda al Consiglio per essere registrata come un'associazione di psicologi per gli scopi della presente legge

12.2 Un'associazione sarà qualificata per essere registrata secondo il presente articolo se dimostra al Consiglio che essa associa almeno dieci psicologi registrati, e che si conforma a quelle altre condizioni che possono essere prescritte. L'associazione, insieme alla domanda, presenterà una lista dei membri e quelle altre informazioni che il Consiglio può richiedere per esaminare la domanda.

12.3 Il Consiglio avrà il potere di richiedere a qualunque associazione registrata ai sensi di questo articolo di produrre quelle documentazioni ed informazioni riguardanti l'associazione ed i suoi membri che il Consiglio può ragionevolmente richiedere di tempo in tempo

*Art. 13*

*(Società fra professionisti psicologi: omissis)*

*Artt. 14, 15*

*(Disposizioni ed articoli applicabili alle società fra professionisti psicologi: omissis)*

*Art. 16 (Reati)*

16.1 Ogni persona che, allo scopo di ottenere un warrant o la registrazione di una società fra professionisti psicologi ai sensi della presente legge, fornisca qualunque errata informazione od agisca in qualche altro modo ingannevole o fraudolento sarà colpevole di un reato (offence) e, se condannato (convicted), sarà assoggettato ad una multa non superiore a mille lire maltesi, o all'imprigionamento non superiore ai dodici mesi, o ad ambedue, multa ed imprigionamento.

16.2 (omissis)

16.3 Chiunque, senza avere un warrant ottenuto ai sensi di questa legge, pratici la profes-

sione psicologica o ne assuma la designazione, o dia ad intendere di essere uno psicologo, o porti avanti qualunque pratica psicologica contravvenendo alle disposizioni della presente legge, sarà colpevole di un reato contro quest'articolo.

16.4 (omissis)

16.5 Per gli scopi dei commi 2 e 3 di questo articolo, l'uso delle parole "Psicologo", "Psicologo registrato" collegato ad un nome, oppure "Società fra professionisti psicologi" o "Psicologi" collegato ad una società, sopra qualunque biglietto da visita, carta intestata, segno, quadro, placca, pubblicità o altro oggetto, strumento o documento scritto, stampato o inciso, sarà prova sufficiente delle conoscenze di tale uso a carico di qualunque persona o società in nome di cui tali parole sono usate, a meno che tale persona dimostri che l'uso di tali parole era fatto senza sua conoscenza e che non appena era divenuto consapevole di tale uso aveva preso adeguati provvedimenti per interromperlo. (omissis)

*Art. 17 (Sanzioni amministrative: omissis)*

*Art. 19 (Norme transitorie)*

19.1 Qualunque persona che, al momento dell'entrata in vigore di questa legge, sia in possesso di una qualificazione professionale in psicologia che la renda idonea per un attestato di autorizzazione a praticare nello Stato in cui tale qualificazione professionale è stata ottenuta, verrà considerato soddisfacente le previsioni del

paragrafo c) del comma 3 dell'art. 3 della presente legge.

19.2 Per gli scopi di cui al paragrafo d) del comma 3 dell'art. 3 della presente legge, qualunque formazione intrapresa da qualunque persona che abbia ottenuto la qualificazione di cui al paragrafo c) di tale comma, fra la data di tale qualificazione e l'entrata in vigore di questa legge, verrà considerata come avesse intrapreso sotto la supervisione di uno psicologo registrato.

19.3 Senza pregiudizio di altre disposizioni della presente legge, qualunque persona che convinca il Consiglio che prima dell'entrata in vigore della presente legge:

- a) sia in possesso di una laurea specialistica (master degree) in psicologia che includa un training professionale; o
- b) abbia insegnato psicologia in modo regolare o abbia occupato un posto di psicologo pubblico o in altra agenzia (agency) per almeno dieci anni, sarà considerato soddisfacente i requisiti del paragrafo c) e d) del comma 3 dell'art. 3 della presente legge.

*Art. 20 (Conseguenti emendamenti ad altre leggi: omissis)*

*Lo Schema governativo maltese esemplifica perfettamente la commistione fra l'autorevolezza del sistema pubblicistico e la dinamicità di quello privatistico, che è chiaramente il destino di tutte le organizzazioni professionali europee. Ma nessuno Stato mette in concorrenza i due sistemi sullo stesso terreno, come sinora hanno provato a fare solo DdL italiani. In tutte le legislazioni realmente funzionanti, i due principi vengono fusi nella stessa organizzazione, per ciascuna professione. Certo noi italiani abbiamo molta fantasia, abbiamo inventato ed esportato molti sistemi, belli e talvolta pessimi. Ma abbiamo inventato ed esportato nei periodi in cui viaggiavamo più degli altri, e quindi meglio degli altri avevano una visione d'insieme dei vari sistemi. Questo bollettino intende contribuire a quest'ultimo genere di esercizio che sinora in Italia, su questa materia, vede pochi cultori.*



***Ci ha lasciati il presidente dell'Ordine della Basilicata, Tomaso Viglione, dopo una malattia che nessuno di noi aveva potuto credere così inesorabile e rapida. In questa foto vogliamo ricordare tutta la ricchissima umanità di Sisino: la sua saggezza, che tante volte in Consiglio ha corretto i nostri orientamenti, e la sua simpatia, che ci faceva accettare anche una franchezza che nei consessi istituzionali circola raramente. Gli psicologi dovrebbero avere sempre anche queste doti umane.***



## Gli psicologi per il professionalismo

e poi del Commonwealth. In quei tempi ed in quegli spazi un regime autorizzatorio centralizzato sarebbe stato velleitario: per questo si è consolidato quello accreditatorio. Ma anche l'Unione Europea allarga gli spazi e moltiplica i sistemi in modo tale da far vacillare il sistema autorizzatorio. Per questo, già i primi anni di applicazione della direttiva generale hanno rischiato di trasformarci in colonie delle associazioni professionali inglesi, che hanno aperto presso di noi in franchising lo stesso tipo di dépendences, ed hanno trovato anche qui delle associazioni professionali pronte a smerciare i loro "attestati di competenza", sia per conto delle case madri, sia addirittura in proprio, come tutti i DdL italiani in materia stavano già per concedere. Forse perché noi psicologi abbiamo ancora l'ardore dei neofiti nel consesso secolare delle professioni, è toccato proprio a noi

bloccare questa pericolosa manovra legislativa, che avrebbe rovinato rapidamente sia i nostri Ordini che le nostre Casse di previdenza. L'abbiamo bloccata sia in Italia, che in vari organi dell'UE, per adesso. Ma ora spetta agli psicologi una funzione più attiva che la semplice resistenza su questa trincea, che è destinata ad essere inesorabilmente aggirata. La nostra professione, più di ogni altra, è intrinsecamente preparata al lavoro di valutazione e di accreditamento delle competenze: se il mondo anglosassone ha imparato ad abituarsi a quel sistema in secoli di libero mercato, la nostra professione può rassicurare se stessa e le altre confidando nelle procedure scientificamente collaudate già all'interno della propria pratica professionale. In questa direzione un apposito gruppo di lavoro del nostro ordine nazionale sta elaborando materiali che potranno essere messi a disposizio-

ne di tutti gli altri ordini, per incoraggiarli ad entrare preparati in un mercato di livello europeo, ma controllato secondo principi compatibili con l'ordinamento italiano. A questo scopo, durante la presidenza italiana di turno, abbiamo ottenuto da un'apposita "struttura di missione" la creazione di un sito web delle competenze e della mobilità, in nuce, una vera Borsa Europea delle Competenze, che anticipa moltissime previsioni, unanimi, di tutti gli organismi europei, sino alla recente (11 febbraio 2004) risoluzione legislativa del Parlamento Europeo, che ha ribadito la necessità di concentrare l'intera materia professionale in un unico sito web europeo. Noi speriamo che il prossimo Congresso dell'Ordine nazionale degli psicologi, il 20-21-22 maggio 2004, costituisca un'importante tappa su questo percorso che sta ormai amalgamando tutto il professionalismo italiano ed europeo.

## LINEE DI INDIRIZZO PER LA CONCESSIONE DEL PATROCINIO

Approvato dal Consiglio Nazionale nella seduta del 14 dicembre 2001

### Art. 1 - PATROCINIO

1) Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi può concedere il patrocinio a quelle manifestazioni e iniziative senza finalità di lucro a carattere Nazionale, a quelle iniziative di interesse generale rispetto alle quali la professione assume rilevanza sotto il profilo dei valori sociali, morali, culturali e dell'immagine pubblica, nonché a quelle di cui vuole in particolare incentivare, attraverso la concessione del patrocinio, la continuità per il carattere qualificante della professione e l'incentivazione dell'occupazione. La concessione di tale patrocinio è comunque subordinata al rilascio di analogo patrocinio, o comunque di parere favorevole, da parte del Consiglio Regionale o Provinciale dell'Ordine degli Psicologi sul cui territorio di competenza si svolge la manifestazione per la quale il patrocinio è richiesto.

2) Il patrocinio deve essere formalmente richiesto dal soggetto organizzatore e formalmente concesso dal Consiglio Nazionale dell'Ordine. I richiedenti devono inoltrare istanza al Presidente del Consiglio Nazionale almeno 90 giorni prima della data di inizio della manifestazione, specificando nella stessa i contenuti, gli obiettivi ed il periodo di svolgimento della manifestazione. Nella richiesta deve essere dichiarato che la manifestazione per cui si richiede il patrocinio viene realizzata senza finalità di lucro, e che analogo richiesta di patrocinio o parere favorevole è già stata avanzata anche al Consiglio Regionale o Provinciale dell'Ordine degli Psicologi sul cui territorio di competenza si svolge la manifestazione per la quale il patrocinio è richiesto. Il patrocinio ottenuto dal Consiglio Nazionale deve essere reso pubblicamente noto attraverso i mezzi con i quali si provvede alla promozione dell'iniziativa.

3) La concessione del patrocinio può essere disposta a favore di Enti pubblici, Enti privati, Associazioni, Comitati ed altre Istituzioni di carattere privato.

### Art. 2 - PROCEDURE PER LA CONCESSIONE DEL PATROCINIO

1) Il Consiglio Nazionale, nel conferire i patrocini di cui all'articolo precedente, si avvale della Commissione Cultura prevista dal Regolamento interno dell'Ordine Nazionale.

2) La Commissione Cultura, ai fini del conferimento del patrocinio, acquisisce il programma di attività che il soggetto richiedente intende svolgere, in cui siano precisati gli obiettivi, i destinatari degli interventi, le modalità attuative, il periodo di svolgimento e quanto altro utile a valutare la rilevanza e l'interesse sociale, culturale e scientifico dell'iniziativa a livello Nazionale. La Commissione Cultura deve inoltre acquisire, prima di esprimere il proprio parere relativamente alla richiesta di patrocinio da parte del Consiglio Nazionale, la specifica documentazione attestante il rilascio del patrocinio o comunque di parere favorevole da parte del Consiglio Regionale o Provinciale dell'Ordine degli Psicologi sul cui territorio di competenza si svolge la manifestazione per la quale il patrocinio è richiesto. Le richieste di patrocinio che non rispondono ai requisiti ed alla documentazione prevista dalla presente normativa non vengono prese in considerazione.

La Commissione Cultura può inoltre richiedere, a propria discrezione, la seguente documentazione:

a) il programma dettagliato delle attività che si intendono svolgere, specificando il progetto complessivo in cui l'iniziativa si inserisce per un processo di qualificazione professionale e di sviluppo dell'occupazione;

b) copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto del soggetto organizzatore;

c) atti relativi all'esistenza di eventuali sezioni periferiche.

3) La Commissione Cultura, relativamente alle competenze di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, entro 60 giorni dalla data di arrivo della richiesta o conferimento dell'incarico, valutata la documentazione, e fatta salva la pausa estiva dal 1° agosto al 15 settembre, formula proposta motivata al Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi, che decide nella prima seduta utile ed adotta la sua decisione sulla base degli elementi emersi dall'istruttoria effettuata.

Autorizzazione Trib. di Roma, n 28 del 24/01/2002,  
Sped. abb. post. art. 2 comma 20/C Legge 662/96 Po  
Editore: Consiglio Nazionale Ordine degli Psicologi  
Via G. B. Vico 29 - 00196 Roma - tel. 06 3203141 fax 06 3220076  
Su Internet: www.psy.it - E-mail: consiglio.nazionale@psy.it  
Stampa: Nuova Grafica Fiorentina FI

\*\*\*

Direttore responsabile: Pietro Angelo Sardi  
Gruppo editoriale: Immacolata Tomay, Fulvio Giardina,  
Max Dorfer, Tito Zorzi, Tomaso Viglione, Patrizia La Porta.  
Redazione: "La professione di Psicologo"  
c/o Consiglio Nazionale Ordine degli Psicologi.  
Chiuso in redazione il 18 Marzo 2004

L'eventuale cambio di indirizzo o mancato ricevimento della rivista, va comunicato esclusivamente al proprio Ordine di appartenenza.