CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 19 novembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il sig. Egle è un cittadino tedesco residente in Belgio. Titolare di un diploma rilasciato dalla Fachhochschule di Costanza, ottenuto nel 1981 dopo quattro anni di studi comprensivi di due semestri d'esperienza pratica (in prosieguo: i « Praxissemester »), egli ha richiesto l'iscrizione al consiglio dell'ordine della provincia del Limburgo (Belgio) facendo valere le disposizioni della direttiva del Consiglio 10 giugno 1985, 85/384/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi (in prosieguo: la « direttiva ») [1].

2. Il consiglio dell'ordine degli architetti del Limburgo ha respinto tale domanda, sul rilievo che il diploma dell'interessato non rispondeva ai requisiti prescritti dalla direttiva. Il consiglio professionale dell'ordine degli architetti, statuendo in appello, ha invece ritenuto che la formazione ricevuta dall'interessato dovesse essere considerata conforme a tali requisiti ed ha di conseguenza ordinato l'iscrizione del sig. Egle all'ordine degli architetti. Contro tale decisione, è stato proposto ricorso dinanzi allo Hof van Cassatie van België (Corte di cassazione del Belgio) il quale vi sottopone la seguente questione pregiudiziale:

« Se l'art. 4, n. 1, lett. a), della direttiva 85/384/CEE debba essere interpretato nel senso che una formazione della durata di quattro anni comprensiva di semestri d'esperienza pratica organizzati ed accompagnati dalla scuola superiore possa essere considerata costitutiva di studi a tempo pieno della durata di quattro anni »

3. Va richiamata, anzitutto, la struttura generale della direttiva. Quest'ultima è stata adottata soltanto al termine di lavori preparatori molto lunghi, dal momento che ben 18 anni sono stati al riguardo necessari. A differenza, per esempio, delle professioni mediche e paramediche, non sono state previste norme relative all'armonizzazione della formazione degli architetti o all'accesso ed all'esercizio della relativa professione. La direttiva non contiene l'elenco dei diplomi che gli Stati membri devono riconoscere, ma prescrive il reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e titoli che soddisfino i criteri stabiliti negli artt. 3 e 4 della medesima. A questo riguardo, l'art. 3 prevede che le formazioni in architettura debbano essere garantite da un insegnamento di livello universitario nell'ambito del quale l'architettura costituisce l'elemento principale, insegnamento che deve essere equilibratamente ripartito tra gli aspetti teorici e quelli pratici della formazione ed assicurare il conseguimento di capacità, conoscenze, facoltà e competenze diverse, precisate dalla disposizione (la quale enumera undici ambiti ai quali la formazione deve estendersi). A queste prescrizioni relative al contenuto della formazione, l'art. 4 della direttiva aggiunge delle condizioni riguardanti la sua durata. Così, il n. 1, primo comma, lett. a), prescrive che la durata totale della formazione

* Lingua originale: il francese.
1 — GU L 223, pag. 15.

deve comprendere almeno quattro anni di studi a tempo pieno presso una università o un istituto d'insegnamento analogo, o almeno sei anni di studi presso un'università o un istituto analogo, dei quali almeno tre anni di studi a tempo pieno. In deroga a tale disposizione, il secondo comma della morma in parola stabilisce che è conforme ai requisiti della direttiva la formazione impartita dalle Fachhochschulen nella Repubblica federale di Germania in tre anni, purché completata da un periodo d'esperienza professionale di quattro anni in tale Stato.

4. Gli artt. 7, 8, e 9 della direttiva prevedono l'espletamento di una procedura, al termine della quale viene pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (in prosieguo: la « Gazzetta ufficiale ») l'elenco dei diplomi ai quali è applicabile la direttiva. Al riguardo, ogni Stato membro deve comunicare al più presto — con la precisazione che la prima comunicazione doveva aver luogo entro dodici mesi dalla notifica della direttiva — l'elenco dei diplomi, certificati ed altri titoli di formazione rilasciati nel suo territorio che rispondono ai requisiti di cui agli artt. 3 e 4, nonché l'elenco degli istituti o delle autorità che rilasciano tali titoli. Gli Stati membri sono del pari tenuti a comunicare i cambiamenti intervenuti relativamente ai detti diplomi, in particolare qualora questi ultimi non rispondano più ai requisiti posti dalla direttiva. Elenchi ed aggiornamenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dalla Commissione decorso il termine di tre mesi dalla data della loro comunicazione. Tuttavia, tale pubblicazione è differita qualora la Commissione, nel caso in cui uno Stato membro o essa stessa dubiti della conformità di un diploma ai criteri della direttiva, investa del caso il comitato consultivo per la formazione nel settore dell'architettura entro tre mesi dalla data della comunicazione. Il comitato deve emettere il suo parere entro tre mesi e, decorso un nuovo termine di tre mesi a far data da tale atto o dalla scadenza del termine previsto per la sua adozione, il diploma, certificato o altro titolo viene pubblicato fatto salvo il caso in cui lo Stato membro che lo rilascia modifichi la comunicazione o la Corte di giustizia venga adita da uno Stato membro o dalla Commissione ai sensi degli artt. 169 e 170. Va rilevato che ciascuno Stato membro o la Commissione possono sempre ricorrere al comitato consultivo ogniqualvolta dubitino che un diploma, certificato o altro titolo menzionato in uno degli elenchi pubblicati nella Gazzetta ufficiale sia conforme ai requisiti degli artt. 3 e 4. La Commissione cancella un diploma da uno degli elenchi pubblicati nella Gazzetta ufficiale in due casi: con il consenso dello Stato interessato o in seguito ad una decisione della Corte di giustizia.

5. Infine, la direttiva detta disposizioni relative ai « diritti acquisiti ». L'art. 10 precisa che gli Stati membri riconoscono i diplomi di cui all'art. 11, detenuti dai cittadini degli Stati membri che siano già in possesso di tali qualifiche alla data della notifica della direttiva o che abbiano iniziato la loro formazione, sanzionata da tali diplomi, al più tardi durante il terzo anno accademico successivo a tale notifica. I diplomi di cui all'art. 11 devono essere riconosciuti anche se non soddisfano ai requisiti stabiliti dagli artt. 3 e 4 della direttiva. L'art. 11 concerne in particolare, per quanto riguarda la Germania, i diplomi rilasciati dalle « Fachhochschulen » disponendo che, allorché sanciscono una formazione di tre anni, venga prescritta un'esperienza professionale di quattro anni in Germania.

6. In sede di attuazione della direttiva, le autorità tedesche avevano comunicato, conformemente alle disposizioni dell'art. 7, un elenco dei diplomi che a loro parere soddisfacevano i requisiti posti dalla direttiva. L'elenco conteneva quarantadue cicli di formazione, con la precisazione che diciotto di essi duravano quattro anni, ivi compresi i semestri d'esperienza pratica.

7. È questo il caso della Fachhochschule di Costanza. La comunicazione di quest'elenco ha indotto uno Stato membro a ricorrere al comitato consultivo per la formazione nel settore dell'architettura a proposito della formazione delle « Fachhochschulen » di quattro anni comprensivi di due semestri d'esperienza pratica. Nel parere emesso dal comitato si concludeva che tali diplomi possono essere considerati come riferibili non già alla disciplina dell'art. 4, n. 1, primo comma, bensì a quella della deroga contenuta nel secondo comma. Di conseguenza, il riconoscimento di un tale diploma presupporrebbe l'integrazione con un'esperienza professionale di quattro anni. Infatti, secondo il comitato consultivo per la formazione nel settore dell'architettura, il Praxissemester non avrebbe lo stesso valore di un semestre di studi scolastici a tempo pieno.

8. Le autorità tedesche hanno tuttavia mantenuto la loro comunicazione secondo la quale le formazioni di quattro anni, fra le quali quelle impartite dalla Fachhochschule di Costanza, soddisfano ai requisiti della direttiva e devono essere riconosciute dagli altri Stati membri in forza dell'art. 4, n. 1, primo comma, della direttiva, dunque senza il requisito ulteriore dell'esperienza professionale di quattro anni. Secondo il governo tedesco, i semestri d'esperienza pratica costituiscono parte integrante della formazione, il cui contenuto è fissato dalle leggi e dai regolamenti emanati dalle pubbliche autorità. Peraltro, i semestri d'esperienza pratica sono sempre integrati negli studi teorici e seguiti da un semestre di teoria che si conclude con l'esame finale. Essi non possono costituire l'ultimo semestre di studi.

9. La Commissione ha pubblicato l'elenco comunicato dalla Germania precisando che: « questi diplomi devono essere riconosciuti alle condizioni previste dal primo comma o dal secondo comma dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 85/384/CEE in funzione della durata della formazione che sanciscono »[2]. Nelle sue osservazioni, la Commissione sottolinea di aver voluto disattendere il parere del comitato consultivo per la formazione nel settore dell'architettura, rinviando unicamente alla durata della formazione per distinguere tra i diplomi rientranti nella disciplina rispettivamente del primo o del secondo comma dell'art. 4, senza far riferimento agli studi con o senza semestre pratico.

10. Deve rilevarsi, in primo luogo, che il giudice a quo non vi interroga affatto sul punto se le controverse disposizioni della direttiva possano essere invocate da singoli cittadini. Risulta che il sig. Egle ha richiesto la sua iscrizione all'ordine prima che la direttiva fosse stata attuata in Belgio, tuttavia dopo la scadenza del termine da essa previsto. A questo riguardo, la Commissione sembra nutrire qualche dubbio in ordine alla sufficienza dell'attuazione della direttiva. Va osservato che in ogni caso l'assunto secondo il quale il riconoscimento dei diplomi conformi ai requisiti della direttiva, indipendentemente dall'esistenza di misure di attuazione, può essere ottenuto in base alla sola direttiva non è contestato dal consiglio dell'ordine degli architetti.

2 — GU 1988, C 270, pag. 3, e GU 1989, C 205, pag. 51.

11. Le osservazioni sottopostevi da quest'ultimo e dalla Repubblica italiana sono sostanzialmente dirette a suggerirvi di dichiarare che i semestri di studi pratici non possono essere presi in considerazione ai fini del calcolo del periodo di quattro anni. Da parte mia, sono rimasto pienamente convinto dall'esame della tesi contraria, difesa dalla Commissione e dal governo tedesco.

12. Mi sembra anzitutto opportuno sottolineare come la direttiva preveda « expressis verbis » che la formazione deve essere equilibratamente ripartita tra aspetti teorici e quelli pratici. Così, la disposizione ammette, senza dubbio, che la formazione possa rivestire un carattere pratico e ciò può perfino ritenersi necessario, affinché una formazione sia conforme ai requisiti prescritti dalla direttiva.

13. Tuttavia, occorre chiedersi se questi requisiti possano reputarsi soddisfatti nel caso in cui due semestri siano essenzialmente consacrati a studi pratici. Sembra che una prima obiezione a questo riguardo debba essere scartata senza difficoltà. Il requisito relativo agli studi a « tempo pieno », prescritto dall'art. 4 della direttiva, può essere soddisfatto tanto con studi pratici quanto con studi teorici. Infatti, tale requisito non attiene affatto al contenuto degli studi, ma alla disponibilità che esso richiede allo studente. La nozione di studi a tempo pieno non è pertanto contrapposta a quella di studi pratici, bensì a quella di studi a tempo parziale.

14. Un po' più delicato è il problema dell'individuazione dei criteri che permettono di distinguere gli studi pratici dall'esperienza professionale. È chiaro, infatti, che solo i primi possono essere presi in considerazione per il calcolo della durata degli studi richiesta dalla direttiva. Al riguardo, la Commissione mi sembra prospettare una distinzione convincente. Il periodo di tirocinio è la prima fase dell'attività professionale che viene esercitata sotto la sorveglianza di un collega più esperto. Per contro, gli studi pratici corrispondono ad una formazione anteriore al conseguimento del diploma, in relazione al quale essi costituiscono un presupposto per il rilascio.

15. Conformemente alla posizione della Commissione, mi sembra sotto tale profilo necessario che i semestri pratici siano integrati negli studi parallelamente ai corsi teorici ed organizzati, sovrintesi e valutati dall'istituto d'insegnamento. In altri termini, lo studente non deve trovarsi in una posizione di responsabilità professionale, sia pure « sotto l'altrui tutela », bensì in una posizione volta all'acquisizione di conoscenze e competenze. Due caratteristiche del diploma in questione mi sembrano far riscontro a tali presupposti. Da una parte, il severo controllo della Hochschule sugli studi pratici: scelta dello studio d'architetto, valutazione del rispetto del programma, relazione scritta, controllo da parte di un professore universitario ed eventualità della ripetizione totale o parziale di un semestre non soddisfacente. Dall'altra, l'integrazione negli studi del semestre in questione mi sembra garantita dal fatto che essi sono « alternati » ai semestri teorici, non potendo la formazione in nessun caso concludersi con un semestre pratico. In altre parole, non si tratta di cominciare a mettere in pratica professionalmente insegnamenti teorici precedentemente acquisiti, ma di combinare l'insegnamento accademico e quello pratico.

16. Infine, lo stesso disposto letterale della direttiva induce a ritenere che un diploma rilasciato da una Fachhochschule al termine di una formazione di quattro anni non possa essere sottoposto alla disciplina di cui all'art. 4, n. 1, secondo comma. Infatti, tale disposizione prevede l'ulteriore condizione di una esperienza professionale di quattro anni per la formazione delle « Fachhochschulen » *impartite in tre anni.* Nella misura in cui la formazione garantita da tali istituti comporta una durata di tre o di quattro anni, la precisazione che un esperienza professionale è richiesta qualora il diploma sancisca tre anni di studi importa come corollario che il riconoscimento di un diploma rilasciato dopo quattro anni di studi soddisfi i requisiti quantitativi dell'art. 4, n. 1, primo comma.

17. Peraltro la Commissione ed il governo tedesco hanno osservato che il ricorrente nella causa principale potrebbe in realtà valersi degli artt. 10 ed 11 della direttiva relativi ai diritti acquisiti, piuttosto che del sistema degli artt. 3 e 4, in quanto il diploma è stato rilasciato nel 1981.

18. S'intende che non è compito di codesta Corte accertare se il sig. Egle debba ottenere il riconoscimento del suo diploma né, a fortiori, decidere in base a quale disposizione della direttiva egli dovrebbe ottenerlo. Dopo tutto, il giudice a quo puntualizza che il sig. Egle non pretende un riconoscimento a titolo di « diritto acquisito ». Devo tuttavia rilevare che un diploma rilasciato da una « Fachhochschule » dopo una formazione di quattro anni comprensiva di due semestri di studi pratici deve essere riconosciuto in applicazione dell'art. 11 della direttiva a titolo di « diritto acquisito » senza necessità di un'esperienza professionale. È questo il portato dello stesso disposto letterale della norma, che prevede espressamente tale necessità qualora la formazione impartita da una Fachhochschule sia inferiore a quattro anni e sia durata almeno tre anni. « A contrario », quindi, quando la formazione implichi quattro anni di studi, la condizione relativa all'esperienza professionale non è richiesta.

19. Tuttavia, anche supponendo che un diploma possa essere riconosciuto in forza delle disposizioni della direttiva relative ai « diritti acquisiti », una tale possibilità non impedisce minimamente che l'interessato possa invocare le disposizioni del sistema generale, dal momento che il suo diploma soddisfa i requisiti degli artt. 3 e 4 della direttiva.

20. Sotto tale profilo, la Commissione sottolinea che la sua comunicazione concernente le formazioni del tipo di quella sulla quale verte la controversia nella causa principale si applica ai soli diplomi rilasciati a coloro che hanno iniziato i loro studi nel 1988/1989. Conseguentemente, essa ne deduce che tale comunicazione non può considerarsi suscettibile di essere invocata per dimostrare che un diploma rilasciato nel 1981 soddisfa i requisiti qualitativi prescritti dall'art. 3 della direttiva.

21. Da parte mia, ritengo che all'interessato sia in ogni caso perfettamente lecito tentare di dimostrare che il suo diploma risponde a tali requisiti. È giocoforza constatare tutta-

via che il riconoscimento del diploma in forza del sistema generale può in tal caso rivelarsi più complesso del riconoscimento in base alle disposizioni relative ai « diritti acquisiti ». Invero, in quest'ultimo caso è sufficiente far constatare che il diploma di cui l'interessato è in possesso è compreso nell'elenco previsto all'art. 11 della direttiva.

22. Di conseguenza, vi propongo di pronunciarvi nel modo seguente:

« Una formazione di quattro anni di studi a tempo pieno comprensiva di due semestri d'esperienza pratica è conforme ai requisiti prescritti dall'art. 4, n. 1, primo comma, della direttiva 85/384/CEE, qualora tali semestri formino parte integrante degli studi e siano organizzati, sovrintesi e valutati dall'istituto d'insegnamento ».