CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER presentate il 30 giugno 2005 [1]

1. Quando, presso le autorità competenti di uno Stato membro, venga inoltrata, dal titolare di un diploma conseguito in un altro Stato membro, una domanda di autorizzazione ad esercitare una professione il cui accesso è subordinato al possesso di un titolo, tali autorità possono limitare l'autorizzazione concessa alle sole attività comprese in tale professione contemplate dal diploma di cui il richiedente è titolare, conformemente alla normativa vigente nello Stato membro d'origine, ad esclusione delle altre attività che rientrano nella detta professione ai sensi della normativa applicabile nello Stato membro ospitante? In caso di soluzione affermativa, quest'ultimo Stato rimane libero di escludere tale possibilità?

2. Sono queste, in sostanza, le questioni sollevate dal Tribunal Supremo spagnolo (Corte suprema di cassazione) nell'ambito di una controversia che oppone le autorità spagnole competenti ad un cittadino italiano, titolare di una laurea italiana in ingegneria idraulica, che intende esercitare in Spagna la professione di «Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos».

3. Nella presente causa si invita la Corte a precisare la portata del principio del riconoscimento dei diplomi, quale sancito dalla 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 [2] (in prosieguo: la «direttiva»).

I — Ambito normativo

A — *Disciplina comunitaria*

4. L'azione del legislatore comunitario in materia di riconoscimento dei diplomi è caratterizzata da due approcci diversi, uno settoriale e uno generale.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU 1989, L 19, pag. 16.

5. L'approccio settoriale, che è prevalso inizialmente, è inteso, per ciascuna professione, da un lato, a coordinare o ravvicinare le condizioni di formazione professionale (quali la durata e il contenuto di quest'ultima) e, dall'altro, ad istituire tra gli Stati membri un principio di riconoscimento automatico dei diplomi che figurano in un elenco (previsto dalla direttiva in questione o istituito dagli Stati membri con modalità stabilite dalla medesima direttiva). In tale ambito sono state adottate varie direttive, tra il 1975 e il 1985, per sei professioni del settore della sanità e per le attività relative al settore dell'architettura.

6. Data la complessità e la lentezza inerenti a questa tecnica legislativa, è stato privilegiato un approccio più globale e flessibile, che consenta di reagire più rapidamente ai pregiudizi subiti dai cittadini degli Stati membri che desiderino esercitare, nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo o subordinato, una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui essi hanno acquisito la loro qualifica professionale.

7. La direttiva 89/48 è stata adottata in base a questo orientamento. Essa è applicabile alle professioni non contemplate da una direttiva specifica (che istituisca per una determinata professione un sistema di reciproco riconoscimento dei diplomi) [3] e che sono regolamentate nello Stato membro ospitante (vale a dire il cui accesso o esercizio, come lavoratore autonomo o subordinato, è condizionato in tale Stato membro al possesso di un diploma d'istruzione superiore) [4], purché il diploma conseguito nello Stato membro d'origine sancisca un ciclo di studi della durata minima di tre anni o una formazione equivalente [5].

8. Il quinto 'considerando' enuncia che, allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite nel loro territorio, gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire il livello minimo di qualifica necessario per esercitare le professioni rispetto alle quali una direttiva specifica non imponga obblighi di questo

3 — V. art. 2, secondo comma, della direttiva.

4 — L'art. 2, primo comma, della direttiva prevede che quest'ultima si applica a qualunque cittadino di uno Stato membro (cui farò riferimento, per comodità, come «cittadino comunitario») che intenda esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato, una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante. L'art. 1, lett. c), di detta direttiva dispone che per professione regolamentata si deve intendere «l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro». Lo stesso art. 1, lett. d), precisa che costituisce un'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 diploma». Si precisa inoltre che l'esercizio di un'attività con l'impiego di un titolo professionale costituisce una modalità di esercizio di un'attività professionale regolamentata qualora l'uso del titolo sia riservato a chi possiede un dato diploma. Occorre quindi distinguere l'accesso ad un'attività professionale dal suo esercizio. L'accesso ad un'attività professionale è regolamentato se il suo esercizio in generale, a prescindere dalle modalità (ad esempio, con l'impiego di un determinato titolo professionale o formativo) è subordinato al possesso di un diploma. L'*esercizio* di un'attività professionale è regolamentato se l'esercizio con modalità particolari (quali l'impiego di un dato titolo professionale o di un determinato titolo formativo), dopo l'accesso alla stessa, è subordinato al possesso di un diploma. Sulla portata di tale distinzione v. J. Pertek, «Reconnaissance des diplômes organisée par des directives», Éditions du Juris-Classeur, 1998, fascicolo 720, punti 40-69 e 144-149.

5 — V. art. 1, lett. a), della direttiva, in combinato disposto con il terzo 'considerando' della stessa.

tipo [6]. Tuttavia, secondo il medesimo 'considerando', detti Stati membri non possono imporre ad un cittadino di uno Stato membro di acquisire qualifiche che di solito essi 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, per cui ogni Stato membro ospitante nel quale una professione è regolamentata è 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.

9. La portata di quest'obbligo è precisata all'art. 3 della direttiva nei seguenti termini:

«Quando nello Stato membro ospitante l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata è subordinato al possesso di un diploma, 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 il diploma che è prescritto in un altro Stato membro per l'accesso o l'esercizio di questa stessa professione sul suo territorio, e che è stato ottenuto in un altro Stato membro, oppure

b) se il richiedente ha esercitato a tempo pieno tale professione per due anni durante i precedenti dieci anni in un altro Stato membro in cui questa professione non è regolamentata (...) ed è in possesso di uno o più titoli di formazione:

— rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro (...),

— 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 altro istituto dello stesso livello di formazione (...), e

— che l'hanno preparato all'esercizio di tale professione».

6 — Del pari, il decimo 'considerando' della direttiva precisa che quest'ultima «non è destinat[a] 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 [essa] si limita a prevedere misure appropriate volte ad assicurare che il migrante si conformi alle norme professionali dello Stato membro ospitante».

10. Mediante questo principio di reciproco riconoscimento dei diplomi, la direttiva rafforza il diritto dei cittadini degli Stati membri della Comunità ad utilizzare le proprie conoscenze professionali in tutti gli Stati membri e, di conseguenza, perfeziona e al contempo consolida il loro diritto di acquisire tali conoscenze dove più lo ritengano opportuno [7].

11. Una volta sancito questo principio, l'art. 4, n. 1, della direttiva precisa che «[l]'articolo 3 non osta a che lo Stato membro ospitante esiga inoltre che il richiedente:

a) provi che possiede un'esperienza professionale [di una certa durata], quando la durata della formazione addotta a norma dell'articolo 3, lettere a) e b) è inferiore di almeno un anno a quella prescritta nello Stato membro ospitante (...)

(...)

b) [oppure] compia un tirocinio di adattamento [8], per un periodo massimo di tre anni, o si sottoponga a una prova attitudinale [9]:

— quando la formazione ricevuta conformemente all'articolo 3, lettere a) e b) verte su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto nello Stato membro ospitante, oppure

— quando, nel caso di cui all'articolo 3, lettera a), la professione regolamentata nello Stato membro ospitante comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione regolamentata nello Stato membro di origine o provenienza del richiedente, e tale differenza è caratterizzata da una formazione specifica prescritta nello Stato membro ospitante e vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dal diploma dichiarato dal richiedente (...)».

7 — V. tredicesimo 'considerando'.

8 — L'art. 1, lett. f), della direttiva definisce il tirocinio di adattamento come l'esercizio di una professione regolamentata svolta nello Stato membro ospitante sotto la responsabilità di un professionista qualificato, accompagnato eventualmente da una formazione complementare.

9 — L'art. 1, lett. g), della direttiva definisce la prova attitudinale come un esame riguardante esclusivamente le conoscenze professionali del richiedente effettuato dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante allo scopo di valutare la capacità del richiedente ad esercitare in tale Stato una professione regolamentata. Per consentire il controllo, le autorità competenti redigono un elenco delle materie che, attraverso un confronto tra la formazione richiesta nello Stato rispettivo e quella ricevuta dal richiedente, non sono comprese nel diploma o nel titolo presentato, o nei titoli presentati, dal richiedente. La prova attitudinale verte esclusivamente sulle materie che figurano nell'elenco e la cui conoscenza è una condizione essenziale per poter esercitare la professione nello Stato membro ospitante.

12. L'art. 4, n. 1, lett. b, secondo comma, della direttiva stabilisce che «[s]e lo Stato membro ospitante ricorre a tale possibilità, esso deve lasciare al richiedente la scelta tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale». Il nono 'considerando' di detta direttiva enuncia lo scopo di tali misure: «(...) sia l'uno [il tirocinio di adattamento] che l'altra [la prova attitudinale] 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; (...) 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 (...)».

13. L'art. 7 della direttiva precisa la portata dei diritti conferiti dallo Stato membro ospitante al richiedente mediante il riconoscimento delle qualifiche di quest'ultimo. I nn. 1 e 2 di tale disposizione impongono all'autorità competente dello Stato membro ospitante di riconoscere ai cittadini degli altri Stati membri, che soddisfino alle condizioni di accesso e di esercizio di una professione regolamentata nel suo territorio, il diritto di fregiarsi del titolo professionale di detto Stato che corrisponde a questa professione, nonché il diritto di avvalersi del titolo di studio legittimamente conseguito nello Stato membro di origine ed eventualmente della relativa abbreviazione nella lingua di tale Stato. In questo caso, è previsto che lo Stato membro ospitante possa prescrivere che il titolo di formazione sia seguito dal nome e dal luogo dell'istituto o della commissione che l'ha rilasciato.

14. Disposizioni analoghe sono previste dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48 [10]. La direttiva 92/51 si applica, fatte salve le direttive specifiche, alle professioni il cui accesso o esercizio è subordinato al possesso di un diploma d'istruzione superiore, se il titolo di formazione ottenuto nello Stato membro d'origine sanziona un ciclo di studi postsecondari di durata pari o superiore ad un anno e inferiore a tre anni o una formazione equivalente.

B — *Disciplina nazionale*

15. Risulta dalla decisione di rinvio che la direttiva è stata recepita in Spagna mediante il regio decreto 25 ottobre 1991, n. 1665 [11].

16. Precisamente, l'art. 4, n. 1, di tale decreto recepisce l'art. 3, lett. a), della direttiva nei termini seguenti: «Sono riconosciuti in Spagna, ai fini dell'accesso all'esercizio di una professione regolamentata, agli stessi

10 — GU L 209, pag. 25.

11 — BOE n. 280, del 22 novembre 1991, pag. 37916.

effetti del corrispondente titolo spagnolo, i titoli conseguiti negli Stati membri che autorizzano l'esercizio nei medesimi della stessa professione».

17. Inoltre, l'art. 5, lett. b), del medesimo decreto prevede, conformemente all'art. 4, n. 1, lett. b), della detta direttiva, che il riconoscimento dei diplomi può essere subordinato, a scelta del richiedente, al superamento di un esame attitudinale o al compimento di un tirocinio di adattamento, nei casi in cui la formazione ricevuta verta su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dal titolo spagnolo richiesto, o quando la corrispondente professione comprenda in Spagna una o più attività professionali che non esistono nella professione nello Stato membro di origine, e tale differenza sia contrassegnata da una formazione specifica prescritta nelle disposizioni spagnole vigenti e verta su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dai titoli dichiarati dal richiedente [12].

18. Dall'ordinanza di rinvio risulta altresì che, in Spagna, la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos è una professione regolamentata, nel senso che l'accesso a tale professione e il suo esercizio sono subordinati al possesso di un titolo (quello, appunto, di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos) [13]. La formazione universitaria necessaria per ottenere detto titolo ha una durata di sei anni [14].

19. In Spagna, tale professione abbraccia varie attività, quali la progettazione e costruzione di impianti idraulici e di infrastrutture per trasporti terrestri, marittimi o fluviali nonché la tutela delle spiagge e dell'ambiente e la gestione del territorio, ivi compresa la pianificazione urbanistica [15].

II — Fatti e procedimento principale

20. Il 27 giugno 1996, il sig. Giuliano Mauro Imo, cittadino italiano, chiedeva all'autorità spagnola competente (ossia il Ministero per la Promozione dello sviluppo) il riconoscimento del suo titolo italiano di ingegnere idraulico, al fine di accedere in Spagna alla

12 — V. ordinanza di rinvio, pagg. 14-16, ed osservazioni del governo spagnolo, pag. 3.

13 — V. ordinanza di rinvio, pagg. 13 e 17. Il giudice del rinvio non precisa esattamente le modalità con cui è regolamentata in Spagna la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Tuttavia, poiché l'*accesso* a tale professione, a quanto pare, è subordinato al possesso del relativo titolo, suppongo che anche l'*esercizio* di tale professione con il titolo di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos sia subordinato al possesso del suddetto titolo. Generalmente, infatti, la regolamentazione dell'accesso ad un professione va di pari passo con la regolamentazione del suo esercizio. V. J. Pertek, op. cit., punto 53.

14 — V. ordinanza di rinvio, pag. 3.

15 — Ibidem, pag. 11.

professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos [16].

21. Durante l'esame di tale domanda, il Ministero per la Promozione dello sviluppo ha consultato altri ministeri (il Ministero dell'Ambiente e il Ministero della Pubblica istruzione), nonché il Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (l'ordine spagnolo competente; in prosieguo: il «Colegio»).

22. Dopo avere confrontato la formazione ricevuta in Italia dal richiedente, per ottenere la laurea in ingegneria civile idraulica di cui egli intende avvalersi, e quella impartita in Spagna, nel settore dell'ingegneria costiera, per ottenere il titolo di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, il Ministero dell'Ambiente (in particolare, la Direzione generale costiera) ha constatato alcune differenze tra questi due tipi di formazione. Ha quindi concluso che il richiedente, per ottenere il riconoscimento del suo titolo in Spagna, avrebbe dovuto prima effettuare un tirocinio di adattamento o sottoporsi ad un esame attitudinale.

23. Del pari, il Colegio ha ritenuto che la formazione ricevuta dal richiedente presentasse rilevanti lacune (in particolare in materia di ingegneria ambientale, sanitaria e dei ponti) che, unite alla sua mancanza di esperienza professionale, rendevano inopportuno il riconoscimento del titolo di cui egli intendeva avvalersi.

24. Quanto al Ministero della Pubblica istruzione, esso non ha risposto alla richiesta di consultazione che gli era stata rivolta. Tuttavia, dall'ordinanza di rinvio emerge che, in casi analoghi a quello in discussione nella causa principale, detto Ministero aveva ritenuto che il possesso della laurea italiana in ingegneria civile idraulica fosse sufficiente per autorizzare il titolare ad accedere alla professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos in Spagna, senza che fosse necessario che quest'ultimo effettuasse un tirocinio di adattamento o superasse un esame attitudinale [17].

25. Con ordinanza 4 novembre 1996, il Ministero per la Promozione dello sviluppo riconosceva infine il diploma del richiedente e lo autorizzava ad accedere in Spagna alla professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

16 — Il giudice del rinvio precisa che il richiedente intendeva «esercitare» in Spagna la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Sembra tuttavia che egli intendesse anzitutto accedere a tale professione nello Stato membro in questione, ai sensi della direttiva, piuttosto che esercitarla in una forma particolare dopo avervi avuto accesso (ad esempio avvalendosi del titolo professionale di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos). Ai fini dell'analisi presumerò quindi che la causa principale sia incentrata sull'accesso a detta professione, ai sensi della direttiva, anziché sull'esercizio della stessa. Interpreterò in questo senso gli elementi di fatto e processuali risultanti dall'ordinanza di rinvio, nonché le annesse questioni pregiudiziali.

17 — V. ordinanza di rinvio, pag. 6.

26. Il Colegio impugnava tale ordinanza dinanzi all'Audiencia Nacional (Tribunale spagnolo con competenze speciali e giurisdizione estesa a tutto il territorio nazionale), Sezioni del contenzioso amministrativo. A sostegno di tale ricorso il Colegio faceva valere, da un lato, che la formazione acquisita in Italia dal sig. Imo non corrispondeva a quella richiesta in Spagna per esercitare la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos e, dall'altro, che tale professione includeva in quest'ultimo Stato membro attività non contemplate dalla professione di ingegnere idraulico, quale disciplinata nel primo Stato.

27. Detto ricorso veniva respinto con sentenza 1° aprile 1998 in quanto, da un lato, la laurea italiana in ingegneria civile idraulica conferisce il diritto ad esercitare in Italia la professione corrispondente a quella di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, quale prevista in Spagna, e, dall'altro, la formazione ricevuta dal titolare di detta laurea comprende le materie fondamentali richieste in quest'ultimo Stato membro per quanto concerne la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

28. Avverso tale sentenza il Colegio ha proposto ricorso in cassazione dinanzi al Tribunal Supremo. A sostegno del suo ricorso, il Colegio ribadisce che, da un lato, la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos (in Spagna) è diversa da quella di ingegnere idraulico (in Italia) e, dall'altro, che detta differenza in termini di attività comporta una differenza significativa in termini di formazione. Infatti, la formazione ricevuta in Italia dall'interessato sarebbe lacunosa, anche con riferimento all'ingegneria costiera, mentre quest'ultima sarebbe l'unica di varie materie fondamentali della formazione spagnola di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos che il titolare avrebbe studiato. Secondo il Colegio, la formazione spagnola contemplerebbe quindi materie sostanzialmente diverse da quelle studiate dal sig. Imo nel quadro della formazione seguita in Italia.

29. Ciò detto, se il Colegio si oppone a che l'interessato sia autorizzato ad esercitare tutte le attività proprie della professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, esso tuttavia non si oppone a che egli sia autorizzato ad esercitare solo una parte di esse, nel settore dell'ingegneria civile idraulica, corrispondente al diploma di cui egli è titolare.

III — Questioni pregiudiziali

30. Considerate le tesi dedotte dalle parti nella causa principale, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'interpretazione del combinato disposto degli artt. 3, lett. a), e 4, n. 1, della direttiva 21 dicembre 1998, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano forma-

zioni professionali di una durata minima di tre anni, consenta allo Stato ospitante di procedere a un riconoscimento limitato delle qualifiche professionali di un richiedente in possesso del titolo di ingegnere civile idraulico (rilasciato in Italia) che intenda esercitare la professione in un altro Stato membro la cui legislazione riconosce come professione regolamentata quella di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Si parte dal presupposto che quest'ultima professione comprende nello Stato ospitante attività non sempre corrispondenti con il titolo del richiedente e che la formazione riconosciuta in capo a quest'ultimo non comprende materie fondamentali richieste, a carattere generale, al fine di ottenere il titolo di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos nello Stato ospitante.

implichi l'imposizione di requisiti supplementari sproporzionati ai fini dell'esercizio della professione».

31. Il giudice del rinvio si preoccupa di precisare che con l'espressione «riconoscimento limitato delle qualifiche professionali» (utilizzata in entrambe le questioni) si intende il riconoscimento che autorizza il richiedente ad accedere unicamente al settore di attività corrispondente al suo titolo (l'ingegneria idraulica), che rientra nella più ampia professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos (quale regolamentata nello Stato membro ospitante), senza imporre al richiedente i requisiti supplementari di cui all'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, della direttiva [18].

2) In caso di soluzione affermativa alla prima questione: se sia conforme agli artt. 39 CE e 43 CE il fatto d'imporre restrizioni ai richiedenti che intendano esercitare la loro professione, per conto proprio o di terzi, in uno Stato membro diverso da quello nel quale hanno conseguito la qualifica professionale, nel senso che il detto Stato ospitante possa escludere, con le sue norme interne, il riconoscimento limitato delle qualifiche professionali, qualora una tale decisione, conforme in linea di principio all'art. 4 della direttiva 89/48/CEE,

32. Il Tribunal Supremo si cura inoltre di precisare che la controversia principale rientra precisamente nel caso contemplato all'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della direttiva [19].

18 — V. ordinanza di rinvio, pagg. 19 e 20.
19 — Ibidem, pag. 15.

IV — Analisi

33. Esaminerò anzitutto la prima questione e poi, se del caso, la seconda.

A — *Sulla prima questione*

34. Con la prima questione, il giudice del rinvio vuole sapere, in sostanza, se l'art. 3, lett. a), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della direttiva osti a che, qualora, presso le autorità competenti di uno Stato membro, venga inoltrata, dal titolare di una laurea conseguita in un altro Stato membro, una domanda di autorizzazione all'accesso a una professione il cui accesso o esercizio è subordinato in detto Stato membro ospitante al possesso di un titolo, tali autorità accolgano in parte tale domanda, se l'interessato vi acconsente, dispensandolo dall'obbligo di effettuare un tirocinio di adattamento o un esame attitudinale e limitando in cambio la portata dell'autorizzazione rilasciata alle sole attività di tale professione cui dà accesso il titolo del richiedente, conformemente alla disciplina vigente nello Stato membro in cui esso è stato conseguito, con esclusione delle altre attività che rientrano nella professione di cui trattasi ai sensi della normativa applicabile nello Stato membro ospitante.

35. Osservo preliminarmente che, nell'ambito della controversia principale, è pacifico che il sistema di riconoscimento dei diplomi applicabile è quello istituito dalla direttiva. Infatti, non esistono direttive specifiche relative alla professione di ingegnere [20]. Inoltre, si presume che sia applicabile solo la direttiva, con esclusione della direttiva 92/51, in quanto la laurea di cui viene chiesto il riconoscimento sanziona, a quanto risulta, un ciclo di studi superiore a tre anni [21].

36. Suppongo inoltre che, in Italia, la professione di ingegnere idraulico sia una professione regolamentata ai sensi della direttiva, per cui gli artt. 3, lett. a), e 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della stessa sono applicabili nell'ambito della controversia principale [22].

37. Dati questi elementi, esaminerò la prima questione analizzando in successione il testo delle disposizioni della direttiva, la ratio

20 — L'idea di adottare una direttiva specifica per la professione d'ingegnere è stata avanzata, a quanto pare, nel 1969, ma non ha mai avuto seguito. A tale proposito v. R. Hamelin, «La proposition de directive relative au titre d'ingénieur», *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Économica, 1989, pagg. 31-41.

21 — Secondo le informazioni fornite dal Colegio dinanzi al giudice del rinvio, il corso di ingegneria dichiarato dal richiedente ha una durata di cinque anni (v. ordinanza di rinvio, pag. 3). Nello stesso senso, v. R. Hamelin, op. cit., pag. 33.

22 — Se così non fosse, rilevo che sarebbero applicabili soltanto gli artt. 3, lett. b) (e non la lett. a) della stessa disposizione) e 4, n. 1, lett. a), o lett. b), primo comma, primo o secondo trattino, della direttiva (posto che il terzo trattino riprende sostanzialmente il secondo).

generale di quest'ultima e lo scopo da essa perseguito.

1) Il testo degli artt. 3, lett. a), e 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della direttiva

38. Ricordo che l'art. 3, lett. a), della direttiva prevede che, «[q]uando nello Stato membro ospitante l'accesso o l'esercizio di *una professione regolamentata* è subordinato al possesso di un diploma, 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 (...) se il richiedente possiede il diploma che è prescritto in un altro Stato membro per l'accesso o l'esercizio di *questa stessa professione* sul suo territorio, e che è stato ottenuto in un altro Stato membro (...)» [23].

39. Ricordo inoltre che l'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della direttiva prevede che «[l]'articolo 3 non osta a che lo Stato membro ospitante esiga inoltre che il richiedente (...) compia un tirocinio di adattamento, per un periodo massimo di tre anni, o si sottoponga a una prova attitudinale (...) *quando, nel caso di cui all'articolo 3, lettera a), la professione regolamentata nello Stato membro ospitante comprende una o più attività professionali regolamentate che non esistono nella professione regolamentata nello Stato membro di origine o provenienza del richiedente*, e tale differenza è caratterizzata da una formazione specifica prescritta nello Stato membro ospitante e vertente su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate dal diploma dichiarato dal richiedente (...)» [24].

40. Dal combinato disposto di queste disposizioni emerge che il caso contemplato all'art. 3, lett. a), della direttiva (cui rinvia l'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della stessa) non è limitato all'ipotesi in cui la professione regolamentata nello Stato membro ospitante e quella regolamentata nello Stato membro d'origine siano assolutamente identiche, nel senso che esista una perfetta coincidenza tra i rispettivi campi di attività. L'espressione «questa stessa professione», impiegata al detto art. 3, riguarda quindi non solo il caso in cui le due professioni in questione siano identiche, ma anche quello in cui esse siano semplicemente simili [25].

41. Ritengo quindi che l'art. 3, lett. a), della direttiva si limiti a vietare alle autorità competenti dello Stato membro ospitante

23 — Il corsivo è mio.

24 — Idem.

25 — [Nota relativa alla versione francese delle conclusioni].

di negare ad un cittadino comunitario di *accedere* ad una professione regolamentata o di *esercitarla* solo perché non possiede il titolo richiesto, qualora abbia conseguito in un altro Stato membro il titolo prescritto per *accedere* ad una professione identica o analoga a quella cui intende accedere nello Stato membro ospitante, o per *esercitare* una professione identica a quella che desidera esercitare in quest'ultimo Stato. Tale divieto viene sancito facendo salva la facoltà riconosciuta allo Stato membro ospitante di pretendere che l'interessato, in determinate circostanze, compia un tirocinio di adattamento o si sottoponga ad una prova attitudinale, conformemente all'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva, intesi a valutare l'idoneità del richiedente ad accedere alla professione di cui trattasi o ad esercitarla nello Stato membro ospitante.

42. Pertanto, ad esempio, le autorità competenti di uno Stato membro ospitante non possono negare ad un cittadino comunitario, titolare di una laurea in ingegneria o di un diploma di ragioneria, di accedere alle professioni di ingegnere o di ragioniere solo perché detto titolo è stato conseguito in un altro Stato membro, quando questo stesso titolo consente di accedere in tale Stato alla professione di ingegnere o a quella di ragioniere, fatta salva la possibilità per le dette autorità di pretendere che l'interessato effettui un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale nel caso in cui la professione di ingegnere o quella di ragioniere, quale regolamentata nello Stato membro ospitante, riguardi un settore di attività più ampio di quello rientrante nella stessa professione nello Stato membro di origine e tale differenza in termini di attività si traduca in una differenza sostanziale in termini di contenuto della formazione.

43. Per contro, né il testo dell'art. 3, lett. a), della direttiva, né quello dell'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della stessa, osta a che le dette autorità rifiutino, ad esempio, ad un cittadino comunitario titolare di un diploma di ragioneria conseguito in un altro Stato membro di accedere alla professione di ingegnere, in quanto queste due professioni non sono assolutamente equiparabili in termini di attività, per cui non si giustifica l'esigenza di un tirocinio di adattamento o di una prova attitudinale. In realtà, tali professioni sono così diverse che il passaggio dall'una all'altra presuppone che l'interessato segua una nuova formazione, completamente diversa da quella seguita in precedenza.

44. A mio parere, il testo di queste medesime disposizioni non osta neanche a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante autorizzino un cittadino comunitario, se egli vi acconsente, ad accedere ad una parte soltanto del campo di attività contemplato dalla professione regolamentata cui egli desidera accedere in tale Stato membro (quale la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos), quando tale parte corrisponde alle attività professionali cui l'interessato ha diritto di accedere nello Stato membro d'origine in virtù del diploma

di cui è titolare (quali le attività corrispondenti alla laurea italiana in ingegneria civile idraulica), senza che quest'ultimo sia tenuto ad effettuare un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale.

45. Infatti, detta autorizzazione non consiste nel negare ad un cittadino comunitario l'accesso ad una delle attività contemplate da una professione regolamentata nello Stato membro ospitante (quale la professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos in Spagna) per il solo fatto che l'interessato non possiede il titolo nazionale richiesto (quale il titolo spagnolo di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos), qualora egli abbia conseguito in un altro Stato membro il titolo prescritto per accedere ad una professione analoga (come quella di ingegnere civile idraulico). Ne consegue che la detta autorizzazione non contravviene al disposto dell'art. 3, lett. a), della direttiva.

46. La conclusione rimane la stessa anche se l'autorizzazione in parola comporti nel contempo l'esclusione dell'interessato dall'accesso a determinate attività contemplate dalla professione regolamentata nello Stato membro ospitante, ossia le attività cui egli non può accedere nello Stato membro di origine in virtù del suo titolo (quali le attività di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos che non rientrano nel settore specialistico dell'ingegneria idraulica).

47. Ammettere che il divieto sancito all'art. 3, lett. a), della direttiva si applichi indistintamente a qualsiasi diniego di accesso, totale o parziale, alle attività contemplate da una professione regolamentata nello Stato membro ospitante significherebbe attribuire a tale disposizione una portata superiore a quella presumibilmente prevista dal legislatore comunitario. Infatti, nel caso (da me escluso) in cui fosse stata questa la sua intenzione, il legislatore molto probabilmente si sarebbe curato di fornire una precisazione esplicita in tal senso (all'art. 3 o in uno dei 'considerando' della direttiva), in quanto la detta disposizione costituisce la chiave di volta del sistema generale di riconoscimento dei titoli istituito dalla direttiva. Orbene, su questo punto non viene fornita alcuna precisazione di tale natura.

48. È vero che il divieto sancito all'art. 3 della direttiva si applica, in particolare, al diniego di accesso ad una professione regolamentata nello Stato membro ospitante «alle stesse condizioni che vengono applicate ai propri cittadini». Tale espressione potrebbe far pensare che le autorità competenti di tale Stato non abbiano altra possibilità che autorizzare l'accesso totale alla professione di cui trattasi, ossia a tutte le attività contemplate da tale professione nel medesimo Stato, per cui non sarebbe consentito autorizzare o negare l'accesso parziale a tale professione, cioè limitare l'autorizzazione ad alcune di tali attività.

49. Ritengo tuttavia che sarebbe eccessivo trarne questa conseguenza. Infatti, tale espressione indica soltanto che, per quanto riguarda l'accesso ad una professione rego-

lamentata, si fa divieto alle autorità competenti dello Stato membro ospitante di applicare qualsiasi discriminazione nei confronti di un cittadino di uno Stato membro, negandogli l'accesso ad una determinata professione, per il solo fatto che non possiede il titolo nazionale richiesto, qualora egli abbia conseguito in un altro Stato membro il titolo prescritto per accedere ad una professione identica o analoga.

50. La suddetta espressione costituisce semplicemente un'applicazione del principio dell'affidamento reciproco fra Stati membri, sul quale poggia il sistema di riconoscimento dei titoli istituito dalla direttiva, secondo cui «un diploma non è riconosciuto in ragione del valore intrinseco della formazione che sanziona, ma in quanto dà accesso, nello Stato membro in cui è stato rilasciato (...), ad una professione regolamentata» [26].

51. In questo senso, il quinto 'considerando' della direttiva enuncia, facendo eco all'art. 3 della stessa, che gli Stati membri «non possono (...) 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 [e] 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».

52. Pertanto, la direttiva si limita a trarre le conseguenze della giurisprudenza della Corte in materia di reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali, i cui principi sono stati fissati dalla sentenza 7 maggio 1991, Vlassopoulou [27].

53. Concludo pertanto che la lettera dell'art. 3, lett. a), della direttiva non osta a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante rilascino un'autorizzazione di accesso parziale ad una professione regolamentata nel proprio territorio, ossia limitata alle attività professionali cui l'interessato può accedere nello Stato membro in cui ha conseguito il titolo.

26 — Sentenza 29 aprile 2004, causa C-102/02, Beuttenmüller (Racc. pag. I-5405, punto 52).

27 — Causa C-340/89, Racc. pag. I-2357, punto 16. In tal senso v. anche, in particolare, sentenze 8 luglio 1999, causa C-234/97, Fernandez de Bobadilla (Racc. pag. I-4773, punti 29-31), 14 settembre 2000, causa C-238/98, Hocsman (Racc. pag. I-6623, punti 21-24), 22 gennaio 2002, causa C-31/00, Dreessen (Racc. pag. I-663, punto 31), e 16 maggio 2002, causa C-232/99, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4235, punto 21). Conformemente a questa giurisprudenza, dall'art. 43 CE discende che le autorità di uno Stato membro sono tenute, quando esaminano la domanda di un cittadino di un altro Stato membro diretta ad ottenere l'autorizzazione ad esercitare una professione regolamentata, a prendere in considerazione la qualifica professionale dell'interessato effettuando un confronto tra, da un lato, la qualifica attestata dai suoi diplomi, i certificati e altri titoli nonché l'esperienza professionale pertinente e, dall'altro, la qualifica professionale richiesta dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione di cui trattasi.

54. Ritengo che quest'analisi non sia contraddetta dal testo dell'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della direttiva, che, lo ricordo, riguarda espressamente il caso previsto all'«articolo 3, lettera a)», vale a dire il caso previsto all'art. 3, lett. a), della detta direttiva.

55. Ricordo infatti che tali disposizioni dell'art. 4 si limitano a riservare allo Stato membro ospitante la facoltà di subordinare il rilascio di un'autorizzazione all'accesso ad attività contemplate da una professione regolamentata (o all'esercizio delle stesse) alla condizione che il richiedente compia un tirocinio di adattamento o si sottoponga a una prova attitudinale, quando la formazione da egli acquisita per conseguire il titolo rilasciatogli da un altro Stato membro è sostanzialmente diversa da quella richiesta nello Stato membro ospitante e si traduce correlativamente in una differenza tra, da un lato, l'ambito di attività contemplato dalla professione analoga a quella cui l'interessato può accedere nello Stato membro in cui ha conseguito il diploma e, dall'altro, l'ambito coperto dalla professione cui desidera accedere nello Stato membro ospitante.

56. L'imposizione di tali requisiti al richiedente rimane una semplice facoltà e non un obbligo che lo Stato membro ospitante è sistematicamente tenuto ad adempiere, per cui il testo dell'art. 4 della direttiva non osta a che le autorità competenti di detto Stato rinuncino, in determinate circostanze, a prescrivere tali requisiti.

57. Inoltre, l'unico scopo di questi eventuali requisiti è valutare l'idoneità del richiedente ad adattarsi al nuovo ambiente professionale cui desidera accedere, nel caso in cui non abbia conseguito la necessaria preparazione nel quadro della formazione seguita per ottenere il suo titolo [28]. Ne consegue che i requisiti in questione non sarebbero giustificati qualora l'interessato fosse autorizzato ad accedere, nello Stato membro ospitante, soltanto alle attività rientranti nella professione cui dà accesso il suo titolo nello Stato membro d'origine, per le quali si deve presumere che egli si sia già preparato nell'ambito della formazione seguita per ottenere detto titolo.

58. D'altro canto, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica [29], sancisce il principio secondo cui qualsiasi avvocato ha il diritto di esercitare in via permanente in uno Stato membro ospitante, con il titolo professionale di origine, le stesse attività svolte da un avvocato in base al titolo professionale di tale Stato, salvo che quest'ultimo escluda gli avvocati che hanno acquisito il loro titolo professionale in un altro Stato membro

28 — Ricordo che tale finalità del tirocinio di adattamento o della prova attitudinale è precisata al nono 'considerando' della direttiva e all'art. 1, lett. f) e g), della stessa.

29 — GU L 77, pag. 36.

dall'accesso a talune attività contemplate dalla professione di avvocato nel territorio dello Stato membro ospitante, quando tali attività sono riservate in altri Stati membri a professioni diverse da quella di avvocato [30].

59. Pertanto, la direttiva 98/5 prevede la possibilità per uno Stato membro di negare ad un cittadino comunitario che abbia acquisito le proprie qualifiche in un altro Stato membro di accedere a talune attività coperte dalla professione di avvocato nello Stato membro ospitante, quando tale parte di attività non rientra tra quelle contemplate dalla stessa professione in un altro Stato membro. Tale situazione è assimilabile a quella prevista all'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della direttiva.

60. Orbene, la direttiva 98/5 non mira a sostituire la direttiva (per quanto riguarda la professione di avvocato), bensì a completarla, riconoscendo agli avvocati che abbiano acquisito la loro qualifica professionale in un altro Stato membro, e che appunto non intendano sottoporsi alla prova attitudinale prevista al menzionato art. 4 della direttiva, il diritto di inserirsi in questa professione nello Stato membro ospitante, dopo avere maturato una certa esperienza professionale in tale Stato con il loro titolo di origine [31].

30 — V. art. 2, in combinato disposto con l'art 5, nn. 1 e 2. Si tratta degli atti che conferiscono il potere di amministrare i beni dei defunti o riguardanti la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari.

31 — Ciò è quanto risulta dal secondo, terzo e quinto 'considerando' della direttiva 98/5.

61. Questo quadro della direttiva 98/5 conferma la mia tesi secondo cui né la lettera dell'art. 3, lett. a), della direttiva né quella dell'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della stessa ostano a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante autorizzino un cittadino comunitario, se egli vi acconsente, ad accedere ad una parte soltanto del campo di attività contemplato da una professione regolamentata in detto Stato membro, quando tale parte corrisponde alle attività professionali cui l'interessato ha diritto di accedere nello Stato membro di origine in virtù del diploma di cui è titolare, senza essere tenuto ad effettuare un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale.

62. A mio parere, questa interpretazione non è rimessa in causa dalle ratio generale della direttiva.

2) La ratio generale della direttiva

63. Ritengo che nessun'altra disposizione della direttiva osti a che, se il richiedente lo consente, le autorità competenti dello Stato membro ospitante gli rilascino tale autorizzazione di accesso parziale ad una professione regolamentata nel proprio territorio, dispensandolo nel contempo da un tirocinio di adattamento o da una prova attitudinale.

64. È vero che l'art. 7, n. 1, della direttiva prevede, lo ricordo, che le autorità competenti dello Stato membro ospitante riconoscono ai cittadini degli altri Stati membri, che soddisfano alle condizioni di accesso e di esercizio di una professione regolamentata nel suo territorio, il diritto di fregiarsi del *titolo professionale dello Stato membro ospitante* che corrisponde a tale professione.

65. Tali disposizioni riflettono la preoccupazione del legislatore comunitario di agevolare l'assimilazione, nello Stato membro ospitante, dei cittadini di altri Stati membri che abbiano conseguito il proprio titolo in tali Stati ai cittadini dello Stato membro ospitante, che hanno acquisito la loro qualifica professionale nel medesimo. Tale preoccupazione è legata all'obiettivo perseguito dalla direttiva che, come si vedrà meglio in appresso, consiste nel facilitare ai cittadini europei l'esercizio delle professioni il cui accesso è subordinato nello Stato membro ospitante all'acquisizione di una formazione universitaria.

66. Tanto premesso, se le autorità competenti dello Stato membro ospitante sono tenute, in forza di tali disposizioni, a riconoscere ai suddetti cittadini il diritto di fregiarsi del titolo professionale corrispondente alla professione regolamentata di cui trattasi nel territorio di detto Stato, ritengo che tale obbligo s'imponga solo quando gli interessati soddisfano tutte le condizioni di accesso e di esercizio prescritte nello Stato in questione rispetto a questa professione.

67. Ne deduco che l'art. 7, n. 1, della direttiva non osta a che, quando gli interessati non soddisfano tutte le condizioni previste nello Stato membro ospitante per accedere alla professione regolamentata di cui trattasi (in particolare, per non avere effettuato un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale), le autorità competenti di detto Stato autorizzino gli interessati, se questi lo desiderano, ad accedere solo ad una parte delle attività contemplate da tale professione (quelle cui essi hanno accesso nello Stato membro d'origine), e non a tutte queste attività e, correlativamente, non li autorizzino ad usare il titolo professionale corrispondente alla detta professione allo scopo, in particolare, di evitare qualsiasi confusione da parte dei consumatori che possano ricorrere ai loro servizi nel territorio dello Stato membro ospitante.

68. Tale tesi vale a fortiori se si considera che, anche quando i cittadini degli Stati membri soddisfano tutte le condizioni di accesso e di esercizio ad una professione regolamentata nel territorio dello Stato membro ospitante (ad esempio dopo avere effettuato un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale), gli interessati non esercitano necessariamente tale professione con il titolo corrispondente nello Stato membro ospitante allorché soddisfano tutte le condizioni richieste per accedere a tutte le attività contemplate dalla detta professione e per esercitarle con tale titolo professionale. Ciò è quanto emerge dall'art. 7, n. 2, della direttiva.

69. Infatti, il legislatore comunitario si è preoccupato di imporre alle autorità competenti dello Stato membro ospitante l'obbligo di riconoscere ai cittadini degli Stati membri che soddisfino tutte le condizioni di accesso e di esercizio di una professione regolamentata nel territorio di detto Stato membro ospitante il diritto di utilizzare il *legittimo titolo formativo previsto nello Stato membro di* origine (da distinguere dal titolo professionale) ed eventualmente la sua abbreviazione nella lingua di quest'ultimo Stato. L'assimilazione di tali cittadini ai cittadini dello Stato membro ospitante risulta ancor meno sistematica se si tiene presente che l'art. 7, n. 2, della direttiva precisa che «[l]o Stato membro ospitante può prescrivere che il titolo sia seguito dal nome e dal luogo dell'istituto o della commissione che lo ha rilasciato».

70. Ne consegue che la ratio generale della direttiva non osta a che le autorità competenti dello Stato membro ospitante rilascino ad un richiedente, qualora questi vi acconsenta, un'autorizzazione di accesso parziale alle attività contemplate da una professione regolamentata in detto Stato, tale che il richiedente non venga assimilato totalmente al titolare di un diploma conseguito nello stesso Stato per accedere a tale professione.

71. Questa conclusione si impone a fortiori, come si vedrà in appresso, in base all'esame dello scopo perseguito dalla direttiva.

3. Lo scopo perseguito dalla direttiva

72. Come la Corte ha sottolineato a più riprese, dall'art. 57, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 47, n. 1, CE) discende che le direttive adottate sul fondamento di tale disposizione, come la direttiva in parola, hanno lo scopo di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, stabilendo regole e criteri comuni che comportino, nei limiti del possibile, il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati ed altri titoli [32]. Lo stesso vale per l'accesso alle attività subordinate rientranti a loro volta nell'ambito di applicazione della direttiva, e per l'esercizio delle medesime.

73. In tal senso, il terzo 'considerando' della direttiva sottolinea, lo ricordo, 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 (...) un altro metodo di riconoscimento di detti diplomi [diversi da quelli contemplati dalle direttive di settore finora adottate] atto ad agevolare l'esercizio di tutte le attività professionali subordinate in un determinato Stato membro ospitante al

32 — V., in particolare, sentenze Hocsman (punto 32), Dreessen (punto 26) e Commissione/Spagna (punto 19), citate.

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».

74. In tal modo, come enuncia il tredicesimo 'considerando' della direttiva, il sistema da questa istituito, «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».

75. Ne consegue che, lungi dall'opporsi ad una procedura quale l'autorizzazione ad accedere ad alcune delle attività contemplate da una professione regolamentata nello Stato membro ospitante (senza che l'interessato sia tenuto a compiere un tirocinio di adattamento o a sottoporsi a una prova attitudinale quando detto Stato prevede tale obbligo), lo scopo consistente nell'agevolare l'accesso alle attività subordinate ed autonome ed il loro esercizio, perseguito dalla direttiva, depone anzi a favore dell'ammissione di tale procedura.

76. Infatti, conformemente all'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, della direttiva, un tirocinio di adattamento può durare fino a tre anni. Evitare tale tirocinio implica evidentemente un risparmio di tempo che può essere rilevante, o addirittura decisivo, per il cittadino di uno Stato membro che desideri accedere, nello Stato membro ospitante, ad una professione regolamentata, soprattutto qualora egli intenda accedere soltanto alle attività di tale professione cui ha già diritto di accedere nello Stato membro in cui ha conseguito il suo titolo. Tale obbligo può seriamente scoraggiare l'interessato dallo scegliere questa via o dal perseguirla fino in fondo, dato che egli si espone al rischio di vedere vanificati i propri sforzi.

77. Lo stesso vale per la prova attitudinale, giacché, sebbene essa sia inquadrata dall'art. 1, lett. g), della direttiva e costituisca, in linea di principio, un'altra misura di compensazione, la cui scelta è rimessa all'interessato, generalmente si ammette che tale obbligo sia atto a dissuadere quest'ultimo, in una certa misura, dal progettare il trasferimento professionale in uno Stato membro diverso da quello in cui egli ha conseguito il proprio titolo, soprattutto qualora si tratti di proseguire nell'altro Stato esattamente le stesse attività esercitate fino a quel momento [33].

33 — In tale senso v. relazione della Commissione delle Comunità europee al Parlamento europeo e al Consiglio 15 febbraio 1996, sullo stato d'applicazione del sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, presentata conformemente all'articolo 13 della direttiva 89/48/CEE [COM(96) 46 def., pagg. 14, 15 e 21]. V. anche N. Parkins, «La directive 89/48/CEE: progrès sur la voie de la mise en œuvre», *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*, Institut Européen d'Administration Publique, 1992, pagg. 47 e 48.

78. Concludendo questo complesso di considerazioni, ritengo che si debba risolvere la prima questione nel senso che l'art. 3, lett. a), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, della direttiva non osta a che, quando, presso le autorità competenti di uno Stato membro, venga inoltrata, dal titolare di un diploma conseguito in un altro Stato membro, una domanda di autorizzazione ad accedere ad una professione il cui accesso o esercizio è subordinato in tale Stato membro ospitante al possesso di un titolo, le dette autorità accolgano parzialmente la domanda, se l'interessato vi acconsente, dispensando quest'ultimo dall'obbligo di compiere un tirocinio d'adattamento o di sottoporsi a una prova attitudinale e limitando nel contempo l'autorizzazione rilasciata alle sole attività di detta professione cui il titolo del richiedente dà accesso, conformemente alla normativa vigente nello Stato membro in cui detto titolo è stato conseguito, ad esclusione delle altre attività che rientrano nella professione ai sensi della normativa dello Stato membro ospitante.

B — *Sulla seconda questione*

79. Con la seconda questione, il giudice del rinvio vuole sapere, in sostanza, se gli artt. 39 CE e 43 CE vadano interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro ospitante escluda, in tali circostanze, la possibilità per le autorità competenti di detto Stato di rilasciare un'autorizzazione di accesso parziale alle attività contemplate da una professione regolamentata nel suo territorio, quale quella di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, per il fatto che, secondo la definizione di tale professione adottata dalla normativa nazionale dello Stato membro ospitante, le attività rientranti in tale professione sarebbero indissociabili, per cui un'autorizzazione di accesso alla professione di cui trattasi dovrebbe necessariamente estendersi a tutte le attività da questa contemplate.

80. A mio parere, vari elementi depongono a favore di una soluzione affermativa.

81. È vero che, per quanto riguarda l'art. 43 CE, esso dispone, al secondo comma, che la libertà di stabilimento si esercita alle condizioni definite dal paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. Ne consegue che, quando l'accesso ad un'attività professionale o l'esercizio della stessa sono regolamentate nello Stato membro ospitante, i cittadini di un altro Stato membro che intendano accedere a tale attività o esercitarla, in linea di principio, devono rispondere alle condizioni stabilite da tale regolamentazione [34].

34 — V., in particolare, sentenze 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punti 33-36), e 1° febbraio 2001, causa C-108/96, Mac Quen e a. (Racc. pag. I-837, punto 25).

82. Tanto premesso, se è vero che, in mancanza di armonizzazione delle condizioni di accesso alle attività di ingegnere controverse, gli Stati membri hanno competenza esclusiva ai fini della definizione di tali condizioni, ciò non toglie che, secondo una giurisprudenza costante, questi ultimi debbano esercitare i loro poteri in questo settore nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, quali quelle previste agli artt. 39 CE e 43 CE [35].

83. Ora, conformemente ad una giurisprudenza costante, i provvedimenti nazionali atti ad ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, quali quelle previste agli artt. 39 CE e 43 CE, sono ammissibili solo se soddisfano quattro condizioni cumulative: essi devono applicarsi in modo da non risultare discriminatori, essere giustificati da motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non eccedere quanto necessario per il raggiungimento di questo [36].

84. Quando la normativa di uno Stato membro ospitante, che definisce il campo di attività di una professione regolamentata nel territorio di detto Stato, ha l'effetto di escludere la possibilità per le autorità competenti di quest'ultimo di rilasciare un'autorizzazione di accesso parziale alle attività contemplate da tale professione, è chiaro che una siffatta normativa (quale quella di cui alla controversia principale) è atta ad ostacolare o scoraggiare l'esercizio sia della libera circolazione delle persone che della libertà di stabilimento.

85. Benché sia vero che tale normativa si applica indistintamente ai cittadini dello Stato membro ospitante e a quelli degli altri Stati membri, non mi è molto chiaro come essa possa rispondere ad un motivo imperativo di interesse pubblico, quale la tutela dei consumatori.

86. Infatti non sono convinto che, come prevede la normativa nazionale controversa nella causa principale, le attività rientranti nella professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos costituiscano un'unità inscindibile, tale che sarebbe impossibile isolare l'attività di ingegnere idraulico dalle altre attività contemplate da tale professione.

35 — V., in particolare, sentenze 29 ottobre 1998, cause riunite C-193/97 e C-194/97, De Castro Freitas ed Escallier (Racc. pag. I-6747, punto 23), 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten (Racc. pag. I-7919, punto 31), e Mac Quen e a., citata (punto 24).

36 — V., in particolare, in materia di libera circolazione delle persone, sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 32); per quanto riguarda la libertà di stabilimento, sentenze Gebhard, citata (punto 37), 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros (Racc. pag. I-1459, punto 34), Mac Quen e a., citata (punto 26), e 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a. (Racc. pag. I-13031, punto 64).

87. A priori, nulla osta *oggettivamente* a che, ad esempio, la progettazione e la costruzione di impianti idraulici siano dissociate dall'elaborazione e realizzazione di infrastrutture di trasporti terrestri. Questo peraltro è quanto emerge dalla situazione esistente in Italia, proprio perché in detto Stato membro le attività rientranti nella professione di ingegnere idraulico sono dissociate dalle altre attività che in Spagna sono contemplate dalla professione di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Pertanto, un'autorizzazione di accesso parziale a quest'ultima professione, quale è regolamentata in Spagna, non incide minimamente sull'idoneità del titolare di una laurea in ingegneria idraulica, conseguita in un altro Stato membro, a svolgere nello Stato membro ospitante le attività cui il suo titolo dà accesso nello Stato membro d'origine.

88. Di conseguenza, si può dubitare che la normativa spagnola controversa risponda ad un'*oggettiva* esigenza di tutela dei consumatori.

89. Del resto, quand'anche tale normativa nazionale rispondesse alla preoccupazione di tutelare i consumatori, in quanto eviterebbe che essi siano indotti in errore circa la portata delle qualifiche professionali dell'interessato, tale rischio potrebbe essere ridotto consentendo allo Stato membro ospitante di esigere che l'interessato utilizzi, ad esempio, il suo titolo professionale d'origine o il suo titolo formativo, eventualmente nella lingua dello Stato membro d'origine, ad esclusione del titolo professionale del detto Stato membro [37]. Tale misura sarebbe meno restrittiva, per quanto riguarda la libera circolazione delle persone e la libertà di stabilimento, rispetto all'esclusione di qualsivoglia autorizzazione di accesso parziale alla professione regolamentata di cui trattasi.

90. Concludo pertanto che occorre risolvere la seconda questione dichiarando che gli artt. 39 CE e 43 CE devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro ospitante escluda, in tali circostanze del genere, la possibilità per le autorità competenti di detto Stato di rilasciare un'autorizzazione di accesso parziale alle attività contemplate da una professione regolamentata nel suo territorio, quale quella di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, per il solo fatto che, secondo la definizione di tale professione adottata dalla normativa nazionale dello Stato membro ospitante, le attività rientranti in detta professione sono indissociabili, di modo che un'autorizzazione di accesso a tali attività dovrebbe necessariamente estendersi a tutte le attività incluse nella professione di cui trattasi.

37 — V. paragrafi 66 e 67 delle presenti conclusioni.

V — Conclusione

91. Alle luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere nei termini seguenti le questioni sottopostele dal Tribunal Supremo:

«1) L'art. 3, lett. a), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, secondo trattino, 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, non osta a che, quando, presso le autorità competenti di uno Stato membro, venga inoltrata, dal titolare di un diploma conseguito in un altro Stato membro, una domanda di autorizzazione ad accedere ad una professione il cui accesso o esercizio è subordinato in tale Stato membro ospitante al possesso di un titolo, le dette autorità accolgano parzialmente la domanda, se l'interessato vi acconsente, dispensando quest'ultimo dall'obbligo di compiere un tirocinio d'adattamento o di sottoporsi a una prova attitudinale e limitando nel contempo l'autorizzazione rilasciata alle sole attività di detta professione cui il titolo del richiedente dà accesso, conformemente alla normativa vigente nello Stato membro in cui detto titolo è stato conseguito, ad esclusione delle altre attività che rientrano nella professione ai sensi della normativa dello Stato membro ospitante.

2) Gli artt. 39 CE e 43 CE devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro ospitante escluda, in circostanze del genere, la possibilità per le autorità competenti di detto Stato di rilasciare un'autorizzazione di accesso parziale alle attività contemplate da una professione regolamentata nel suo territorio, quale quella di Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, per il solo fatto che, secondo la definizione di tale professione adottata dalla normativa nazionale dello Stato membro ospitante, le attività rientranti in detta professione sono indissociabili, di modo che un'autorizzazione di accesso a tali attività dovrebbe necessariamente estendersi a tutte le attività incluse nella professione di cui trattasi».