Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NICHOLAS EMILIOU
presentate l'8 settembre 2022[1]

**Causa C-270/21**

**A**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia)]

«Rinvio pregiudiziale – Riconoscimento delle qualifiche professionali – Direttiva 2005/36/CE – Diritto all'esercizio della professione di maestro di scuola materna sulla base di titoli di istruzione superiore e di competenza pedagogica – Professione regolamentata – Qualifica professionale acquisita nell'ex Unione sovietica – Paese terzo – Nozione»

## I. Introduzione

1. A (in prosieguo: il «ricorrente») ha chiesto all'Opetushallitus, l'Agenzia nazionale finlandese per l'istruzione (in prosieguo: l'«Opetushallitus»), il riconoscimento della sua qualifica di maestro di scuola materna, basandosi sui seguenti documenti: un titolo di istruzione secondaria ottenuto nel 1980 nella Repubblica socialista sovietica estone (in prosieguo: la «RSS estone»), ossia nel territorio dell'ex Unione Sovietica; due titoli di istruzione superiore esulanti dall'ambito dell'educazione, ottenuti in Estonia nel 2006 e nel 2013; e un certificato rilasciato nel 2017 dall'Eesti Õpetajate Liit (Associazione estone degli insegnanti), attestante la competenza pedagogica di A.

2. La domanda di A veniva respinta e la decisione dell'Opetushallitus veniva confermata dallo Helsingin hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Helsinki, Finlandia), in aderenza all'approccio adottato dall'Opetushallitus, secondo cui, in sostanza, il ricorrente non soddisfaceva i requisiti per il riconoscimento della sua qualifica professionale ai sensi della normativa nazionale di recepimento della direttiva 2005/36[2].

3. Il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia) nutre dubbi in merito a due nozioni utilizzate da detta direttiva. In primo luogo, con riferimento a diversi aspetti della normativa nazionale che disciplina l'accesso alla professione di maestro di scuola materna in Estonia, esso si chiede se tale professione, quale è disciplinata in Estonia, possa essere considerata una «professione regolamentata», ai sensi della direttiva 2005/36, atteso che tale nozione presuppone, in sostanza, che l'accesso a una determinata professione sia subordinato al possesso

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, L 255, pag. 22). Tale direttiva è stata modificata a più riprese.

di «determinate qualifiche professionali». In secondo luogo, tale giudice si chiede se la qualifica professionale attribuita nell'ex Unione sovietica debba essere considerata come ottenuta in un paese terzo.

## II. Contesto normativo

### *A. Diritto dell'Unione*

4. A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36, per «professione regolamentata» si intende: «attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; (...)».

5. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2005/36:

«1. Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro permette l'accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'articolo 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro.

2. L'accesso a una professione e il suo esercizio descritti al paragrafo 1 sono consentiti anche ai richiedenti che, nel corso dei precedenti dieci anni, abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno, o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale, in un altro Stato membro che non regolamenta detta professione e che abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione rilasciati da un altro Stato membro che non regolamenta tale professione.

Gli attestati di competenza e i titoli di formazione soddisfano le seguenti condizioni:

a) sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro;

b) attestano la preparazione del titolare all'esercizio della professione in questione.

Tuttavia, l'anno di esperienza professionale di cui al primo comma non può essere richiesto se i titoli di formazione posseduti dal richiedente sanciscono una formazione e un'istruzione regolamentata».

### *B. Diritto finlandese*

6. Il laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (legge sul riconoscimento delle qualifiche professionali, n. 1384/2015; in prosieguo: «la legge sulle qualifiche professionali») stabilisce, all'articolo 1, primo comma, che esso disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali e la libera prestazione dei servizi a norma della direttiva 2005/36. L'articolo 6 di detta legge specifica ulteriormente le condizioni di un siffatto riconoscimento.

### *C. Diritto estone*

7. I requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna in Estonia sono disciplinati dal Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (regolamento del Ministro dell'Istruzione sui requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna) del 26 agosto 2002 (in prosieguo: il «regolamento sui requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna»), adottato dal Ministro dell'Istruzione. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, il datore di lavoro valuta l'equivalenza dei requisiti di qualifica disciplinati dal regolamento e l'idoneità del lavoratore a esercitare la citata professione.

8. Ai sensi dell'articolo 18 di detto regolamento, i requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna sono un titolo di istruzione superiore e competenze pedagogiche. L'articolo 37 prevede che i requisiti di qualifica ivi disciplinati non si applichino ai soggetti che hanno lavorato come maestri di scuola materna anteriormente al 1º settembre 2013 e che sono in possesso di una qualifica in base alle norme del medesimo regolamento in vigore prima di tale data o sono ritenuti adeguatamente qualificati per mansioni lavorative analoghe.

## III. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

9. A chiedeva all'Opetushallitus il riconoscimento della qualifica professionale di maestro di scuola materna, sulla base di: i) un certificato attestante il rilascio di un titolo di «Koolieelsete lasteasutuste kasvataja» (educazione della prima infanzia) nel 1980 (in prosieguo: il «diploma del 1980»); ii) un certificato attestante il conseguimento di un titolo di «Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava» (programma di studio specializzato per gestione alberghiera corrispondente al livello di istruzione superiore) nel 2006 (in prosieguo: il «diploma del 2006»); e iii) un certificato attestante il conseguimento di un titolo di «Ärijuhtimise magistri kraad» – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine (Master in gestione aziendale – gestione turismo e servizi) nel 2013 (in prosieguo: il «diploma del 2013»). Inoltre A allegava alla domanda un attestato «Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6» (certificato professionale di insegnante, livello 6), rilasciato nel 2017 dall'associazione estone degli insegnanti (in prosieguo: il «certificato del 2017»).

10. Con decisione dell'8 marzo 2018, l'Opetushallitus ha respinto la domanda di A.

11. Con decisione del 18 aprile 2019 lo Halsingin hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Helsinki) ha rigettato l'impugnazione proposta da A avverso la decisione dell'Opetushallitus. Tale giudice ha ritenuto che i titoli ottenuti da A e la sua esperienza professionale non soddisfacessero i requisiti previsti dall'articolo 6 della legge sulle qualifiche professionali.

12. Secondo tale giudice, non risultava che il certificato del 2017 si fondasse su studi compiuti e un'esperienza professionale acquisita in Estonia. La qualifica professionale dell'interessato non poteva quindi essere considerata sotto tutti gli aspetti come ottenuta in Estonia. Tale giudice ha precisato che, a causa del modo in cui la competenza pedagogica quale requisito di qualifica per i maestri di scuola materna deve essere dimostrata in forza del diritto estone, tale professione dovrebbe essere considerata come non regolamentata in Estonia. Detto giudice ha altresì affermato che l'esperienza professionale maturata da A nella RSS estone e in Finlandia [3] non potrebbe essere presa in considerazione nella causa avente ad oggetto il riconoscimento della qualifica professionale, non trattandosi di un'esperienza maturata in un «altro Stato membro».

13. Nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio, A ha fatto valere di aver conseguito la formazione necessaria nel suo paese d'origine, dove gli era anche stato conferito un attestato di competenza pedagogica. Egli ha precisato che la professione di maestro di scuola materna è una professione regolamentata in Estonia, benché il soddisfacimento dei requisiti in materia debba essere valutato dal datore di lavoro, e che la competenza pedagogica si può acquisire e dimostrare in diversi modi.

14. A ha altresì dichiarato di aver conseguito il primo titolo nell'ambito dell'educazione della prima infanzia all'epoca della RSS estone, titolo che però sarebbe stato equiparato in Estonia, con una legge del 2005, ai titoli di studio conseguiti nel paese. Egli ha altresì conseguito il certificato del 2017 e possiede quindi, a suo avviso, due titoli nell'ambito dell'educazione della prima infanzia provenienti da «un altro Stato membro».

15. L'Opetushallitus ha precisato che la professione di cui trattasi non può essere considerata regolamentata in Estonia, in quanto la normativa estone non collega il requisito della competenza pedagogica a un titolo di formazione, a un attestato di competenza o a un'esperienza professionale. Al contrario, il rispetto del requisito della competenza pedagogica viene accertato dal datore di lavoro.

16. Il giudice del rinvio si chiede se la professione in questione, quale è trattata in Estonia, debba essere considerata una «professione regolamentata» ai sensi della direttiva 2005/36. Da un lato, i requisiti di qualifica sono stabiliti nel regolamento sui requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna e consistono in un titolo di istruzione superiore e nella competenza pedagogica, definita in una norma professionale adottata da un consiglio responsabile della professione associata. Detto giudice ha inoltre preso atto della circostanza che la Repubblica di Estonia ha fatto inserire tale professione nella banca dati di professioni regolamentate istituita dalla Commissione. Dall'altro lato, la normativa nazionale di cui trattasi lascia alla discrezionalità del datore di lavoro il compito di valutare se un individuo soddisfi i requisiti di qualifica e non esista una normativa o altro documento che stabilisca in che modo sia possibile provare la sussistenza della necessaria competenza pedagogica.

17. Nel caso in cui la professione di maestro di scuola materna fosse considerata come una «professione regolamentata» in Estonia, il giudice del rinvio si interroga sulla natura del certificato del 2017, tenuto conto del fatto che esso è stato rilasciato, secondo il giudice del rinvio, sulla base dell'esperienza professionale acquisita nell'ex Unione sovietica e in Finlandia, lo Stato ospitante.

[3] Dalla decisione di rinvio risulta che A ha esercitato la professione di maestro di scuola materna nella RSS estone tra il 1980 e il 1984 e in Finlandia nel corso degli anni 2016 e 2017.

18. Infine, il giudice del rinvio ritiene necessario valutare se la qualifica professionale del ricorrente acquisita nella RSS estone debba essere considerata come ottenuta in un paese terzo.

19. Ciò premesso, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha disposto di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della [direttiva 2005/36] debba essere interpretato nel senso che si deve considerare come professione regolamentata una professione per la quale, da un lato, i requisiti di qualifica sono fissati in un regolamento adottato dal Ministro dell'Istruzione di uno Stato membro, il contenuto delle competenze pedagogiche richieste a un maestro di scuola materna è disciplinato in una norma professionale e lo Stato membro ha fatto inserire la professione di maestro di scuola materna nella banca dati delle professioni regolamentate istituita dalla Commissione europea, ma per la quale, dall'altro lato, in base alla formulazione del regolamento riguardante i requisiti di qualifica per tale professione, viene concesso al datore di lavoro un margine discrezionale ai fini della valutazione del soddisfacimento dei requisiti di qualifica, in particolare in relazione al requisito della competenza pedagogica, e il tipo di prova per la sussistenza della competenza pedagogica non viene stabilito né nel regolamento in questione né in altre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se un certificato rilasciato dall'autorità competente dello Stato membro di origine, che si riferisce a una qualifica professionale il cui ottenimento presuppone un'esperienza lavorativa nella professione di cui trattasi, possa essere considerato come attestato di competenza o altro titolo di formazione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della [direttiva 2005/36], qualora l'esperienza professionale che giustifica il conferimento di tale certificato sia stata acquisita nello Stato di origine in un periodo in cui esso era una repubblica socialista sovietica e nello Stato membro ospitante, ma non nello Stato membro d'origine in un periodo successivo alla sua riacquistata indipendenza.

3) Se l'articolo 3, paragrafo 3, della [direttiva 2005/36] debba essere interpretato nel senso che una qualifica professionale, che si fonda su un titolo conseguito presso un istituto di formazione situato nel territorio geografico di uno Stato membro in un periodo in cui detto Stato membro non esisteva come Stato indipendente, ma come repubblica socialista sovietica, e su un'esperienza professionale acquisita in detta repubblica socialista sovietica prima della riacquistata indipendenza dello Stato membro, deve essere considerata come una qualifica professionale conseguita in un paese terzo, cosicché per avvalersi di tale qualifica professionale occorrono in aggiunta tre anni di esperienza professionale acquisiti nello Stato membro d'origine nel periodo successivo alla sua riacquistata indipendenza».

20. Osservazioni scritte sono state presentate dai governi estone, spagnolo, dei Paesi Bassi e finlandese, nonché dalla Commissione europea. Il governo estone ha altresì risposto ai quesiti per risposta scritta ad esso rivolti dalla Corte.

## IV. Analisi

21. Inizierò con alcune osservazioni preliminari sull'applicabilità della direttiva 2005/36 al procedimento principale (A). Affronterò poi il regime di riconoscimento istituito da tale direttiva (B). Proseguirò l'analisi esaminando la prima questione relativa alla nozione di «professione

regolamentata» (C), passando poi alla terza questione, diretta a stabilire se la qualifica professionale ottenuta nell'ex Unione sovietica debba essere considerata come ottenuta in un paese terzo (D). La seconda questione mira a determinare la pertinenza del certificato del 2017 e viene sollevata solo nell'ipotesi di una risposta affermativa alla prima. Poiché propongo di risolvere la prima questione nel senso che la professione di cui trattasi *non può* essere considerata «regolamentata», la seconda questione diviene irrilevante. Tuttavia, la tratterò nell'ambito della prima questione, in quanto la rilevanza del certificato del 2017 è uno degli elementi che esaminerò in tale contesto. Per concludere, ricorderò l'applicabilità in via suppletiva del diritto primario dell'Unione, nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio ritenga che la direttiva 2005/36 non si applichi al procedimento principale (E).

## *A. Sull'applicabilità della direttiva 2005/36 al procedimento principale*

22. Una delle condizioni fondamentali per l'applicazione della direttiva 2005/36 è che la persona che chiede il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali sia qualificata per l'esercizio della professione in questione nel proprio Stato di origine [4]. Osservo che, nel procedimento principale, sussistono dubbi al riguardo.

23. Più precisamente, la decisione di rinvio fa riferimento a indicazioni fornite dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca estone, secondo le quali A ha il diritto di esercitare la professione di cui trattasi in Estonia sulla base dei diplomi del 2006 e del 2013 nonché del certificato del 2017. Ciò premesso, il giudice del rinvio ha invitato l'Opetushallitus a chiedere chiarimenti alle autorità estoni sulla questione se A sia qualificato per la professione di maestro di scuola materna in Estonia, più precisamente sulla base del diploma del 1980, tenendo conto del fatto che A aveva lavorato come maestro di scuola materna nella RSS estone dal 1980 al 1984. Detto giudice ha invitato inoltre l'Opetushallitus a chiedere chiarimenti sulla questione se A rientri nell'ambito di applicazione di una disposizione transitoria contenuta all'articolo 37 del regolamento sui requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna. Secondo tale disposizione, i requisiti di qualifica ivi disciplinati non si applicano ai soggetti che hanno lavorato come maestri di scuola materna anteriormente al 1º settembre 2013 e sono in possesso di una qualifica in base alle norme del medesimo regolamento in vigore prima di tale data o sono ritenuti adeguatamente qualificati per mansioni lavorative analoghe. Secondo il giudice del rinvio, la risposta ricevuta dalle autorità estoni non chiarisce del tutto tali questioni.

24. Come rilevato dalla Commissione, al fine di accertare l'applicabilità della direttiva 2005/36, occorre approfondire, nel procedimento principale, la questione se A sia qualificato per esercitare la professione di cui trattasi in Estonia. L'analisi che segue si basa sul presupposto dell'applicabilità della direttiva nel caso di specie. Se il giudice del rinvio dovesse concludere diversamente, la situazione del ricorrente rimarrebbe nell'ambito delle disposizioni del Trattato applicabili, vale a dire gli articoli 45 e 49 TFUE e i principi derivanti dalla giurisprudenza Vlassopoulou della Corte di giustizia [5]. Tale aspetto sarà brevemente affrontato nella sezione E delle presenti conclusioni.

[4] V., in tal senso, articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, nonché sentenze del 19 gennaio 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, punto 19), o dell'8 luglio 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punto 26).

[5] Sentenza del 7 maggio 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193; in prosieguo: la «sentenza Vlassopoulou», punti da 15 a 21). Per un'applicazione più recente v., ad esempio, sentenza del 16 giugno 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psicoterapeuti) (C-577/20, EU:C:2022:467; in prosieguo: la «sentenza Valvira-psicoterapeuti», punti da 40 a 43).

### *B. Il regime di riconoscimento istituito dalla direttiva 2005/36*

25. La direttiva 2005/36 mira ad agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite in uno Stato membro (chiamato Stato membro di origine) in modo da consentire ai richiedenti di accedere, in un altro Stato membro (chiamato Stato membro ospitante), alla professione per la quale sono in possesso di qualifiche e ivi esercitarla alle stesse condizioni che valgono per i cittadini di quest'ultimo [6], fermo restando che le professioni di cui trattasi sia nello Stato membro d'origine sia in quello ospitante possono essere identiche, analoghe o «semplicemente equivalenti per quanto riguarda le attività che esse ricomprendono» [7].

26. Perché la direttiva 2005/36 sia applicabile, la professione di cui trattasi deve essere «regolamentata» nello Stato membro ospitante [8] (altrimenti, la materia non rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva). La nozione di «professione regolamentata», che costituisce l'elemento chiave della direttiva nel suo complesso ed è definita all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), sarà analizzata approfonditamente nella parte C delle presenti conclusioni. Tuttavia, è utile notare, in questa fase, che essa implica, in sostanza, che l'accesso a una determinata professione e il suo esercizio siano subordinati al possesso di «determinate qualifiche professionali».

27. Al fine di agevolare il processo di riconoscimento delle qualifiche professionali, la direttiva 2005/36 istituisce tre regimi di riconoscimento.

28. Il primo è un regime detto di riconoscimento automatico e riguarda professioni selezionate per le quali la direttiva 2005/36 stabilisce requisiti minimi di formazione [9]. Il secondo è un regime specifico di riconoscimento dell'esperienza professionale e riguarda le professioni del commercio, artigianato e industria [10]. Il terzo è un regime generale di riconoscimento e riguarda tutte le altre professioni [11].

29. Come rilevato dal governo estone e dalla Commissione, il caso di specie rientra nel regime generale di riconoscimento.

30. Il concreto funzionamento di tale regime dipende fondamentalmente dalla questione se la professione di cui trattasi sia regolamentata non soltanto nello Stato membro ospitante (condizione che deve sempre verificarsi, come ho già osservato), ma *anche* nello Stato membro di origine.

6 V. articolo 1 della direttiva 2005/36, ai sensi del quale tale strumento «fissa le regole con cui uno Stato membro (in seguito denominato "Stato membro ospitante"), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (in seguito denominati "Stati membri d'origine") e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione. (...)».

7 Sentenza del 21 settembre 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707; in prosieguo: la «sentenza Malta Dental Technologists Association», punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

8 V. articolo 1 della direttiva 2005/36, citato alla nota 6, o articolo 2, paragrafo 1, ai sensi del quale la direttiva 2005/36 si applica «a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi (...), una professione *regolamentata* in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali. (...)». Il corsivo è mio.

9 Medico, medico specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, dentista specialista, veterinario, farmacista, architetto, ostetrica. V. capo III del titolo III della direttiva 2005/36.

10 Il cui elenco figura all'allegato IV della direttiva 2005/36. V. capo II del titolo III della medesima direttiva.

11 V. capo I del titolo III della direttiva 2005/36 e l'articolo 10 di quest'ultima.

31. In primo luogo, qualora la professione sia *parimenti regolamentata* nello Stato membro di origine, lo Stato membro ospitante, in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, deve permettere l'accesso a tale professione o il suo esercizio, alle stesse condizioni richieste per i suoi cittadini, ai cittadini degli altri Stati membri che dispongano di un attestato di competenza o di un titolo di formazione prescritto dallo Stato membro d'origine.

32. In secondo luogo, e per contro, qualora la professione di cui trattasi *non sia regolamentata* nello Stato membro di origine, dall'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/36 risulta che l'analogo obbligo di riconoscimento dello Stato membro ospitante sussiste solo se il richiedente, nel corso dei precedenti dieci anni, ha esercitato a tempo pieno tale professione per un anno (o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale) in un altro Stato membro e se sia in possesso di uno o più attestati di competenza o titoli di formazione rilasciati dallo Stato membro di origine. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2005/36, il requisito relativo alla pratica non si applica se il richiedente possiede un titolo di formazione che attesti una «formazione e un'istruzione regolamentata», definita all'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2005/36.

33. Pertanto, benché il regime generale si basi sul reciproco riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali acquisiti nello Stato membro di origine, esso implica altresì un esame individuale delle domande e mantiene la possibilità per lo Stato membro ospitante di esigere «misure di compensazione», vale a dire il compimento di un tirocinio di adattamento o il superamento di una prova attitudinale [12].

34. Nel caso di specie, il giudice del rinvio rileva che, in Finlandia, paese in cui A chiede il riconoscimento della sua qualifica professionale, la professione di maestro di scuola materna è una «professione regolamentata» in quanto la normativa finlandese impone il compimento di una formazione specifica [13]. Questo punto non è in discussione. Pertanto, il giudice del rinvio deve accertare se la stessa professione sia parimenti regolamentata in Estonia, al fine di stabilire se la domanda di A debba essere valutata alle condizioni di cui all'articolo 13, paragrafo 1, o piuttosto a quelle di cui all'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/36.

### *C. Se la professione di maestro di scuola materna, come regolamentata in Estonia, costituisca una «professione regolamentata» ai sensi della direttiva 2005/36*

35. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede di accertare se la nozione di «professione regolamentata» si applichi nel caso in cui: i) i requisiti applicabili alla professione di cui trattasi sono definiti da un regolamento adottato da un Ministero dell'Istruzione e della Ricerca; ii) il contenuto della competenza pedagogica è disciplinato in una norma professionale istituita da un consiglio competente per la specifica professione; iii) lo Stato membro ha fatto inserire la professione di cui trattasi nelle banche dati delle professioni regolamentate della Commissione; ma iv) le disposizioni nazionali lasciano un margine di discrezionalità al datore di lavoro ai fini della valutazione se una determinata persona soddisfi i requisiti di qualifica; e v) non è stata precisata la natura delle prove che attestano la competenza pedagogica.

[12] Alle condizioni previste all'articolo 14 della direttiva 2005/36. V. considerando 11 di tale direttiva e, ad esempio, sentenza del 26 giugno 2019, Commissione/Grecia (C-729/17, EU:C:2019:534; in prosieguo: la «sentenza Commissione/Grecia», punto 91).

[13] Il giudice del rinvio rileva che il requisito di qualifica consiste, quantomeno, in un diploma di laurea in scienze dell'educazione, che comprenda una formazione come maestro di scuola materna, o una qualifica professionale nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale, che comprenda una specializzazione in educazione della prima infanzia e pedagogia sociale.

36. Al fine di rispondere a tale questione, esaminerò la nozione di «professione regolamentata» ai sensi della direttiva 2005/36 (1), prima di passare agli elementi indicati dal giudice del rinvio (2).

## *1. Nozione di «professione regolamentata» ai sensi della direttiva 2005/36*

37. La nozione di professione *regolamentata* costituisce l'elemento centrale della direttiva 2005/36. Come già accennato, in primo luogo, la direttiva si applica solo quando il riconoscimento è richiesto in uno Stato membro in cui la professione in questione sia «regolamentata» [14] e, in secondo luogo, il fatto che la professione sia o meno regolamentata anche nello Stato membro d'origine determina quali delle condizioni specifiche per il riconoscimento, indicate rispettivamente nei due paragrafi dell'articolo 13 della direttiva 2005/36, siano applicabili.

38. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), di detta direttiva, l'espressione «professione regolamentata» fa riferimento ad «attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; (...)» [15]. Inoltre, l'espressione «qualifiche professionali» è definita all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva come «le qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza – di cui all'articolo 11, lettera a), punto i) – e/o un'esperienza professionale». Ne consegue, per quanto pertinente al caso di specie, che affinché una professione sia «regolamentata», l'accesso alla stessa deve essere subordinato, per legge, al possesso di «determinate qualifiche professionali». Allo stesso tempo, come rileva la Commissione, il diritto nazionale deve altresì richiedere, per una siffatta «professione regolamentata», un «titolo di formazione», un «attestato di competenza», «e/o un'esperienza professionale».

39. Più precisamente, la Corte ha dedotto dalla definizione contenuta nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 (che era già presente, con una formulazione leggermente diversa, nelle direttive 89/48 [16] e 92/51 [17], poi sostituite dalla direttiva 2005/36), che, affinché una professione sia «regolamentata», si deve riservare espressamente l'accesso alla stessa alle persone che soddisfano talune condizioni e vietare l'accesso a quelle che non le soddisfino [18]. Inoltre, la Corte ha altresì dichiarato che le qualifiche professionali richieste affinché una determinata professione possa essere considerata «regolamentata» non vanno riferite a «qualsiasi qualifica attestata da un titolo di formazione di carattere generale, ma a quella corrispondente a un titolo di formazione specificamente concepito per preparare i suoi titolari all'esercizio di una determinata professione» [19]. Per tale motivo, come sottolinea, in sostanza, la Commissione,

[14] V., ad esempio, articolo 1 e articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, citati alle note 6 e 8 supra.

[15] Tale definizione aggiunge altresì che «costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale». L'ultima frase della stessa disposizione si riferisce alle professioni esercitate dai membri di associazioni o organizzazioni elencate nell'Allegato I della direttiva 2005/36 e specifica che una siffatta professione «è assimilata ad una professione regolamentata». Tali elementi della definizione non sono pertinenti nel caso di specie.

[16] Articolo 1, lettere c) e d), della direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, 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).

[17] Articolo 1, lettere e) e f), e articolo 2 della 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 (GU 1992, L 209, pag. 25).

[18] V., ad esempio, sentenze del 1º febbraio 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, in prosieguo: la «sentenza Aranitis», punto 19) o dell'8 maggio 2008, Commissione/Spagna (C-39/07, EU:C:2008:265, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

[19] Sentenza del 6 ottobre 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, in prosieguo: la «sentenza Brouillard», punto 38).

l'espressione «determinate qualifiche professionali» utilizzata nella definizione della nozione di «professione regolamentata» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 deve differire dalla nozione più ampia di qualifica accademica [20].

40. Attraverso molti esempi, la Corte ha escluso dalla nozione di specifica qualifica professionale quei titoli di formazione (come la laurea in giurisprudenza) che danno accesso a un ampio ventaglio di professioni piuttosto che preparare i loro possessori a una posizione specifica [21]. La Corte ha altresì considerato che la professione di geologo non era «regolamentata» poiché l'accesso a tale professione non era soggetto, in Germania, ad alcuna norma giuridica anche se, di fatto, solo i detentori del titolo d'istruzione superiore di «Diplom-Geologe» esercitavano tale attività. Ciò accadeva perché, come la Corte ha spiegato, la questione se una professione sia regolamentata dipende dalla situazione giuridica esistente nello Stato membro ospitante e non dalle condizioni del mercato del lavoro [22].

41. Per contro, la Corte ha considerato come «regolamentata» la professione di dirigente ospedaliero nel servizio pubblico francese. Tale decisione era fondata sul fatto che l'accesso a detta professione era riservato dalla legge alle persone che avessero completato un corso presso l'Ecole nationale de la santé publique (Scuola nazionale della salute pubblica, Francia) e avessero superato un esame conclusivo che certificava le conoscenze teoriche e pratiche richieste per la gestione ospedaliera (sebbene tale formazione non fosse comprovata da alcun diploma o altro documento) [23]. Analogamente, la Corte ha considerato come «regolamentata» la professione di mediatore, in quanto l'accesso a quest'ultima era subordinato, in forza del diritto nazionale, all'aver seguito una formazione adeguata ai fini dell'ottenimento di una qualifica professionale e un titolo che permettessero specificamente di esercitare detta professione [24]. La Corte è giunta alla medesima conclusione per quanto riguarda la professione di odontotecnico a Malta, poiché l'accesso a tale professione era subordinato a un titolo di formazione universitaria richiesto per poter accedere alle professioni complementari alla medicina. Una formazione del genere mirava specificamente a preparare i candidati all'esercizio di tali professioni, e la professione di odontotecnico era espressamente menzionata tra queste ultime [25].

42. Tenendo conto di questi chiarimenti, passerò ora ad esaminare le caratteristiche specifiche della professione in questione, così come trattata dalla legge estone.

### *2. Elementi specifici da prendere in considerazione*

43. Il giudice del rinvio cita numerosi elementi al fine di valutare se la professione di cui trattasi sia «regolamentata» in Estonia. Dapprima mi occuperò dell'importanza dell'inserimento della professione in questione nelle banche dati delle professioni regolamentate della Commissione (a) e, in seguito, esaminerò gli ulteriori elementi rilevati dal giudice del rinvio (b).

[20] V. altresì conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston nella causa Brouillard (C-298/14, EU:C:2015/408; in prosieguo: le «conclusioni nella causa Brouillard», paragrafi 54 e 55).

[21] La causa riguardava la professione di referendario presso la Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio); sentenza Brouillard, punto 39.

[22] Sentenza Aranitis, punti 22 e 23.

[23] Sentenza del 9 settembre 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, punti da 44 a 53).

[24] Sentenza Commissione/Grecia, punto 88.

[25] Sentenza Malta Dental Technologists Association, punto 36.

*a) Inserimento nella banca dati delle professioni regolamentate della Commissione*

44. L'articolo 59 della direttiva 2005/36, intitolato «Trasparenza», prescrive agli Stati membri di notificare alla Commissione un elenco, tra l'altro, delle professioni regolamentate. La formulazione attuale (e il titolo) di tale disposizione, introdotta dalla direttiva 2013/55/UE,[26] precisa che la Commissione sviluppa e tiene aggiornata una banca dati accessibile al pubblico delle professioni regolamentate e dettaglia i requisiti relativi alla cooperazione, in tale contesto, tra la Commissione e gli Stati membri.

45. Ciò premesso, la definizione della nozione di «professione regolamentata» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 non rinvia, di fatto, né al contenuto delle banche dati della Commissione né al diritto interno degli Stati membri. Rilevo altresì che la Corte ha ripetutamente dichiarato che la definizione della nozione di «professione regolamentata» rientra nel «diritto dell'Unione»[27]. Pertanto, l'elenco della Commissione deve essere considerato indicativo[28].

46. Quindi, come sostengono tanto il governo dei Paesi Bassi che la Commissione, il fatto che uno Stato membro, quale la Repubblica di Estonia nella fattispecie, consideri una professione come «regolamentata» per farla inserire nella banca dati della Commissione non è, di per sé, determinante per stabilire se tale professione sia «regolamentata» ai sensi della direttiva 2005/36. Le caratteristiche del regolamento nazionale devono essere esaminate alla luce della norma prevista al riguardo da tale direttiva.

*b) Peculiarità del regolamento nazionale controverso*

47. Per quanto riguarda gli elementi della normativa nazionale applicabile specificamente menzionati dal giudice del rinvio nell'ambito della sua indagine sulla questione se la professione di cui trattasi sia «regolamentata», ricordo che, in forza dell'articolo 18 del regolamento sui requisiti di qualifica per maestri di scuola materna, i requisiti di qualifica applicabili sono i) un titolo di istruzione superiore e ii) competenze pedagogiche.

48. Dalla decisione di rinvio risulta che, in Estonia, il requisito di un titolo di istruzione superiore non si riferisce ad alcun settore particolare, quale l'istruzione, ma può riguardare *qualsiasi* settore.

49. Tenuto conto del carattere generale del requisito del titolo di istruzione superiore, condivido il parere dei governi finlandese e dei Paesi Bassi nonché della Commissione secondo cui tale elemento non può essere invocato per considerare la professione di cui trattasi come «regolamentata», poiché non sembra riguardare un titolo orientato all'esercizio di una professione determinata nell'accezione della sentenza Brouillard.

50. Resta tuttavia da esaminare se la professione di cui trattasi possa ancora essere qualificata come «regolamentata» in forza del requisito delle «competenze pedagogiche», che rappresenta la seconda condizione prevista all'articolo 18 del regolamento relativo ai requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna.

[26] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 (GU 2013, L 354, pag. 132) (in prosieguo: la «direttiva 2013/55»).

[27] V., per una dichiarazione recente, sentenza Malta Dental Technologists Association, punto 34.

[28] Come già rilevato nelle conclusioni nella causa Brouillard, paragrafo 50.

51. Ritengo di no.

52. Dalla decisione di rinvio e dalla risposta fornita dal governo estone al quesito posto dalla Corte risulta che le competenze pedagogiche richieste sono definite in una norma professionale [29], segnatamente la norma professionale Õpetaja tase 6 (in prosieguo: «insegnante, livello 6»), approvata con decisione n. 10 dell'Hariduse Kutsenõukogu (Consiglio sulle qualifiche professionali: Istruzione, Estonia) il 25 aprile 2017 [30].

53. Capisco che l'accesso alla professione di maestro di scuola materna in Estonia è quindi riservato a coloro che, in particolare, possiedono le competenze pedagogiche ai sensi della norma professionale di cui trattasi. Tuttavia, dagli elementi del fascicolo risulta che il rispetto di tale norma non è soggetto ad alcun meccanismo di controllo vincolante e non deve manifestarsi in modo particolare. Risulta piuttosto dall'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento sui requisiti di idoneità per maestri di scuola materna che il rispetto è verificato, caso per caso, dal datore di lavoro. Alla luce di tali circostanze, il requisito delle competenze pedagogiche non risulta connesso ad alcuna delle forme in cui devono essere indicate le «qualifiche professionali» e che sono elencate all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2005/36, come ho già rilevato al paragrafo 38 delle presenti conclusioni, vale a dire «un titolo di formazione», un «attestato di competenza» «e/o un'esperienza professionale».

54. È vero che, nel procedimento principale, A si basa altresì sul certificato del 2017, rilasciato dall'Associazione estone degli insegnanti.

55. Il governo estone ha spiegato che, quando l'Associazione estone degli insegnanti rilascia certificati professionali di maestri di scuola materna («Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6»), come il certificato del 2017, essa agisce in qualità di organismo professionale di certificazione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della legge sulle professioni. È stato altresì precisato che il certificato del 2017 era stato rilasciato sulla base della norma professionale Õpetaja tase 6 («insegnante, livello 6»), menzionata al paragrafo 52 delle presenti conclusioni.

56. Tuttavia, il fascicolo contiene pareri divergenti quanto alla natura esatta di tale certificato e alla sua rilevanza per l'accesso alla professione di maestro di scuola materna in Estonia.

57. Il giudice del rinvio deduce dagli elementi di fatto di cui dispone che il rilascio di un siffatto certificato è facoltativo e soggetto al pagamento di diritti. Detto giudice ne conclude che tale rilascio presuppone il possesso di un diploma di istruzione superiore e la valutazione della conformità alla norma professionale delle competenze acquisite precedentemente. Secondo tale giudice, il rilascio del certificato di cui trattasi presuppone, di fatto, un'esperienza professionale come maestro di scuola materna.

58. Da parte sua, il governo estone ha indicato nelle sue osservazioni scritte che tale certificato attesta che: i) il titolare è stato ammesso alla professione di insegnante e ii) la sua competenza è già stata valutata nel processo di concessione dell'accesso a tale professione. Nella sua risposta al quesito posto dalla Corte, detto governo ha rilevato, in sostanza, che il certificato di cui trattasi attesta, in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della legge sulle professioni, che le competenze del titolare corrispondono ai requisiti enunciati nella norma professionale.

[29] Ai sensi dell'articolo 5 dei Kutseseadus (legge sulle professioni), RT I, 13.03.2019, 10, secondo cui, come spiegato dal governo estone, una norma professionale è un documento che descrive la professione e precisa le competenze richieste.

[30] Il governo estone ha fornito la seguente fonte della norma professionale di cui trattasi: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

59. A tal riguardo rilevo, in primo luogo, che il fascicolo non contiene ulteriori informazioni su un processo di accesso alla professione di cui trattasi che vada al di là dell'obbligo per il candidato di essere in possesso di un titolo di istruzione superiore e delle competenze pedagogiche, competenze che sono valutate dal datore di lavoro, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, e dall'articolo 18 del regolamento relativo ai requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna. In secondo luogo, e indipendentemente dall'esatta qualificazione del certificato del 2017 ai sensi della direttiva, mi sembra determinante che il possesso di tale certificato *non* costituisce una condizione preliminare per l'accesso alla professione di insegnante di scuola materna, come spiegato dal governo estone alla luce dell'articolo 15, paragrafo 2, della legge sulle professioni.

60. Tuttavia, il governo estone ha rilevato che, quando il candidato si presenta con un certificato rilasciato dall'Associazione degli insegnanti estoni, il datore di lavoro non ha alcun motivo di dubitare delle sue competenze pedagogiche. Tuttavia, al contempo, detto governo ha confermato che la normativa estone non contiene alcuna norma in tal senso. Ritengo quindi che, anche in presenza di un siffatto certificato, spetti sempre al datore di lavoro valutare se un dato candidato soddisfi i requisiti relativi alle competenze pedagogiche, come indicato all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento relativo ai requisiti di qualifica per i maestri di scuola materna.

61. Tengo a sottolineare che, contrariamente a quanto sembra ritenere il governo dei Paesi Bassi, non appare in modo manifesto che la valutazione effettuata dal datore di lavoro riguardi l'idoneità del candidato, ad esempio, alla luce delle esigenze specifiche del datore di lavoro o delle competenze di cui dispongono i candidati concorrenti. Una siffatta valutazione è infatti destinata a svolgersi nel contesto di qualsiasi procedura di assunzione, indipendentemente dal fatto che la professione in questione sia regolamentata o meno. Al contrario, ritengo che la valutazione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento sui requisiti di qualifica dei maestri di scuola materna riguardi proprio i criteri di qualifica che consentono al candidato di accedere alla professione in quanto tale. Ritengo che il possesso di un attestato, quale il certificato del 2017, possa agevolare la valutazione, ma non incide sul margine di discrezionalità di cui il datore di lavoro sembra godere in tale contesto.

62. Ciò significa altresì che le competenze pedagogiche possono essere dimostrate secondo diverse modalità, nessuna delle quali è obbligatoria. Pertanto, la conclusione relativa alla questione se taluni candidati rispondano al livello di «ingresso» richiesto per accedere alla professione di maestro di scuola materna risulta priva di una base vincolante uniforme, come rileva, in sostanza, il governo spagnolo.

63. In tali circostanze, concludo, in accordo con i governi spagnolo e finlandese, nonché con la Commissione, che la professione di maestro di scuola materna, così come disciplinata in Estonia, non può essere considerata «regolamentata» ai sensi della direttiva 2005/36, qualora l'accesso a tale professione e il suo esercizio siano subordinati, da un lato, a un diploma di istruzione superiore non specificamente orientato all'esercizio di tale professione e, dall'altro, a competenze pedagogiche definite in una norma professionale, ma la cui esistenza è valutata, caso per caso, dal datore di lavoro.

### *D. Sull'importanza della qualifica professionale acquisita nell'ex Unione sovietica*

64. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede se la qualifica professionale basata su un diploma ottenuto nell'ex Unione sovietica (ossia il diploma del 1980 che A ha presentato assieme al certificato del 2017 e ad altri documenti alle autorità finlandesi) debba essere considerata come

ottenuta in un paese terzo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36, cosicché, affinché una siffatta qualifica sia riconosciuta in Finlandia, A avrebbe dovuto esercitare la professione di cui trattasi per tre anni in Estonia (1).

65. Ritengo che tale questione sia sottoposta alla Corte poiché, come risulta dalla decisione di rinvio, il giudice del rinvio prevede anche la possibilità che il diploma del 1980 possa costituire un titolo di «formazione regolamentata» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2005/36, poiché ciò condurrebbe al riconoscimento della qualifica professionale di A sul fondamento dell'articolo 13, paragrafo 2, terzo comma, di detta direttiva (2) [31].

*1. Se la qualifica professionale acquisita nell'ex Unione sovietica costituisca una qualifica acquisita in un «paese terzo»*

66. Il regime di riconoscimento istituito dalla direttiva 2005/36 presuppone, in sostanza, che, affinché la qualifica professionale iniziale possa essere riconosciuta, essa deve essere stata ottenuta in uno degli Stati membri. Ciò discende dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2005/36 [32]. In deroga a tale norma, l'articolo 2, paragrafo 2, di tale direttiva stabilisce che «[o]gni Stato membro può consentire, secondo norme sue proprie, ai cittadini degli Stati membri titolari di qualifiche professionali non acquisite in uno Stato membro, l'esercizio di una professione regolamentata sul proprio territorio ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a)».

67. In tal caso, un titolo di formazione rilasciato in un Paese terzo sarà rilevante ai fini del regime di riconoscimento comune solo dopo tre anni di pratica nello Stato membro che l'ha riconosciuto. Ciò discende dall'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36 che stabilisce che: «È assimilato a un titolo di formazione ogni titolo di formazione rilasciato in un paese terzo se il suo possessore ha, nella professione in questione, un'esperienza professionale di tre anni sul territorio dello Stato membro che ha riconosciuto tale titolo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 certificata dal medesimo».

68. Il giudice del rinvio si interroga dunque sull'importanza dell'espressione «paese terzo» utilizzata in tale disposizione per accertare, come è già stato rilevato, se la condizione di tre anni si applichi o meno ad A.

69. Dalla decisione di rinvio risulta che il diploma del 1980 è un diploma di istruzione secondaria nell'educazione della prima infanzia, che A ha conseguito nell'ex Unione sovietica e che è stato assimilato, con una legge del 2005, a un diploma di istruzione secondaria conseguito in Estonia.

70. Ciò risponde, a mio avviso, alla terza questione, nel senso che il diploma del 1980 non può essere considerato come rilasciato da un paese terzo.

71. A differenza di quanto sostiene il governo finlandese, non credo che dal testo dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36, menzionato al paragrafo 67 delle presenti conclusioni, possa essere dedotto il contrario. Tale formulazione è indeterminata e non fornisce alcuna indicazione su come debbano essere caratterizzate situazioni quali quella oggetto del procedimento principale.

[31] V. supra, paragrafo 32 delle presenti conclusioni.

[32] V. supra nota 9.

72. In realtà, la direttiva 2005/36 non contiene alcuna disposizione su tale punto nell'ambito del regime *generale* di riconoscimento. È vero che tale assenza contrasta con un'espressa menzione in tal senso nell'ambito del regime di riconoscimento *automatico* [33].

73. Infatti, per quanto riguarda più in particolare l'Estonia, l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2005/36, relativo ai «diritti acquisiti», affronta la questione dei titoli di formazione per professioni rientranti nel regime automatico, quali medici, infermieri o architetti e conseguiti prima del 20 agosto 1991, vale a dire nell'ex Unione sovietica. Da tale disposizione discende che i titoli di formazione relativi alle professioni che rientrano nel regime automatico di riconoscimento sono riconosciuti dagli altri Stati membri, qualora le autorità estoni attestino che tali titoli hanno sul territorio nazionale la stessa validità giuridica dei titoli che esse rilasciano [34].

74. Altre parti dell'articolo 23 della direttiva 2005/36 prevedono disposizioni analoghe per quanto riguarda le qualifiche professionali acquisite nel territorio di altri ex Stati, vale a dire la Repubblica democratica tedesca (articolo 23, paragrafo 2), la Cecoslovacchia (articolo 23, paragrafo 3) e la Jugoslavia (articolo 23, paragrafo 5).

75. Ne consegue che la responsabilità di decidere sul mantenimento della validità giuridica dei titoli di formazione rilasciati da quegli ex Stati per quanto riguarda le professioni soggette al regime di riconoscimento *automatico* è espressamente riconosciuta alle autorità dello Stato membro interessato.

76. Sorge la questione se dalla mancanza di norme analoghe per quanto riguarda il regime *generale* di riconoscimento oggetto del procedimento principale derivi una conclusione diversa. Ritengo di no.

77. Il fatto che il legislatore dell'Unione abbia espressamente riconosciuto la competenza degli Stati membri a decidere sul mantenimento della validità delle qualifiche ottenute negli ex Stati interessati, per quanto riguarda le situazioni che rientrano nel regime di riconoscimento *automatico*, si spiega, come suggerisce in sostanza la Commissione, con il fatto che tale regime va di pari passo con norme dettagliate sui requisiti professionali minimi. In tale contesto, l'aspetto temporale doveva essere affrontato insieme ad altri aspetti.

78. Per contro, il regime *generale* di riconoscimento non contiene una siffatta armonizzazione minima dei requisiti professionali che, pertanto, rimangono sotto il controllo degli Stati membri, fatto salvo il rispetto del diritto dell'Unione [35]. Spetta quindi agli Stati membri stabilire cosa possa essere riconosciuto come titolo di formazione sul proprio territorio.

79. Nella stessa ottica, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2005/36 riconosce la possibilità per gli Stati membri (d'origine) di preservare i diritti acquisiti per quanto riguarda le qualifiche professionali acquisite in virtù di una normativa che non è più in vigore, anche qualora i requisiti siano nel frattempo divenuti più rigorosi. In tali situazioni, lo Stato membro ospitante è tenuto a

[33] Come esposto in precedenza, il regime di riconoscimento automatico fa parte dei tre regimi previsti dalla direttiva 2005/36 e riguarda talune professioni selezionate, quali medici, infermieri o architetti. V. supra, paragrafo 28 delle presenti conclusioni.

[34] E l'attività di cui trattasi sia stata esercitata dalle rispettive persone sul territorio nazionale per almeno tre anni consecutivi nel corso dei cinque anni precedenti il rilascio del certificato. V. articolo 23, paragrafo 4, ultimo comma, della direttiva 2005/36.

[35] V. considerando 11 della direttiva 2005/36. V. altresì sentenze Vlassopoulou, punto 9, o Malta Dental Technologists Association, punti 47 e 53, e giurisprudenza ivi citata.

considerare, ai fini del regime generale di riconoscimento previsto dall'articolo 13 della direttiva [36], la formazione precedentemente acquisita (nello Stato membro d'origine) come corrispondente al livello della formazione attuale [37].

80. Ritengo che lo stesso debba valere, mutatis mutandis, quando si tratta della decisione di uno Stato membro, quale la Repubblica di Estonia, di stabilire se le qualifiche professionali acquisite sul suo territorio quando tale territorio faceva parte di un altro Stato soddisfino il livello minimo di qualificazione richiesto dalla normativa attualmente in vigore.

81. Tale conclusione è, a mio avviso, confermata dall'obiettivo perseguito all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36. Il requisito di tre anni di esercizio professionale ivi enunciato mira, a mio avviso, analogamente al requisito della durata di un anno previsto all'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/36 [38], a garantire che le qualifiche professionali «immesse» nel regime comune di riconoscimento siano state esaminate rispetto alla realtà del mercato professionale pertinente. Esso può essere altresì considerato una garanzia contro l'elusione dei requisiti delle qualifiche professionali in vigore nei rispettivi Stati membri.

82. Non vi è tuttavia alcuna esigenza analoga nel caso di qualifiche professionali acquisite nel territorio di uno Stato membro in un momento in cui tale territorio faceva parte di un altro Stato. Ciò che si pone storicamente a tale riguardo è, anzitutto, una questione di mantenimento della validità giuridica [39] all'interno dello Stato di nuova costituzione (o ricostituito) (unitamente alla validità di altri elementi dell'ordinamento giuridico). Una volta adottata una decisione sul mantenimento della validità di una qualifica professionale, essa diviene parte dell'ordinamento giuridico di tale Stato membro e dovrebbe quindi beneficiare del regime di riconoscimento reciproco alle condizioni previste dalla direttiva 2005/36.

83. Pertanto, alla luce di quanto precede, concludo, in accordo con il governo estone e con la Commissione, che una qualifica professionale acquisita nell'ex Unione sovietica e assimilata dalla Repubblica di Estonia, ai sensi della sua legislazione, a una qualifica ottenuta in tale Stato membro, deve essere considerata come acquisita in tale Stato membro e non in un paese terzo.

### *2. Se il diploma del 1980 sancisca una «formazione regolamentata»*

84. Come ho già rilevato, dalla decisione di rinvio risulta che il giudice del rinvio si chiede se il diploma del 1980 possa essere considerato un titolo di «formazione regolamentata» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2005/36. In caso affermativo, dall'articolo 13, paragrafo 2, terzo comma, di tale direttiva discenderebbe che non si può esigere che il richiedente abbia acquisito, nel corso dei dieci anni precedenti, un anno di esperienza professionale come maestro di scuola materna in un altro Stato membro al fine di ottenere il riconoscimento della sua qualifica professionale in Finlandia.

[36] Illustrate supra, ai paragrafi 31 e 32 delle presenti conclusioni.

[37] V. altresì, nel contesto della direttiva 89/48, sentenza del 29 aprile 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, punto 45).

[38] La Corte ha dichiarato, nell'ambito della direttiva 89/48, che «[i]l requisito di un'esperienza professionale di tale durata si riferisce dunque alla concreta possibilità per il richiedente di esercitare la professione di cui trattasi nello Stato membro di origine». Sentenza del 5 aprile 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, punto 31).

[39] Rilevo che le citate disposizioni dell'articolo 23 della direttiva 2005/36 utilizzano il termine di validità giuridica delle qualifiche professionali di cui trattasi.

85. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2005/36, definisce la «formazione regolamentata» come «qualsiasi formazione specificamente orientata all'esercizio di una professione determinata e consistente in un ciclo di studi completato, eventualmente, da una formazione professionale, un tirocinio professionale o una pratica professionale». La seconda frase aggiunge che «la struttura e il livello della formazione professionale, del tirocinio professionale o della pratica professionale sono stabiliti dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro in questione e sono soggetti a controllo o autorizzazione dell'autorità designata a tal fine».

86. Ammetto che tale definizione non è di facile comprensione, in quanto, in primo luogo, «una formazione professionale, un tirocinio professionale o una pratica professionale» sembra far parte di una «formazione regolamentata» solo «eventualmente» e, in secondo luogo, il requisito concernente «la struttura e il livello» stabilito dalla normativa nazionale sembra riguardare solo tale parte (pratica) della formazione e non invece la parte teorica [40].

87. Tuttavia, concordo con la Commissione sul fatto che il livello e la struttura della formazione richiesti, così come stabiliti dalle disposizioni nazionali, debbano applicarsi tanto alla parte teorica quanto alla parte pratica di tale formazione, altrimenti non sono sicuro in che modo le «formazioni regolamentate», oggetto di tale definizione, possano effettivamente essere considerate complessivamente come *regolamentate*.

88. Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se: i) il diploma del 1980 costituisca una prova del conseguimento di una formazione orientata all'esercizio della professione specifica di cui trattasi; ii) la struttura e il livello di tale formazione siano stati stabiliti dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali o siano state soggette a controllo o ad autorizzazione dell'autorità designata a tal fine, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2005/36; e iii) un siffatto titolo sia stato rilasciato da un'autorità competente, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e attesti la preparazione del titolare all'esercizio della professione in questione, conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2005/36.

89. In caso affermativo, e tenuto conto del fatto che detto diploma è stato assimilato dalla Repubblica di Estonia a diplomi rilasciati da tale Stato membro, ritengo che detta qualifica professionale debba essere riconosciuta, fatta salva la possibilità per le autorità dello Stato membro ospitante di esigere provvedimenti di compensazione ai sensi (e nei limiti) dell'articolo 14 della direttiva 2005/36.

[40] Rilevo che sono stati forniti esempi di «formazione regolamentata» all'allegato III della direttiva 2005/36 nella sua versione iniziale, ma che tale allegato è stato abrogato dall'articolo 1, paragrafo 52, della direttiva 2013/55, verosimilmente a causa dell'intenzione di ampliare la portata di tale nozione. V. documento di lavoro dei servizi della Commissione, valutazione d'impatto, documento di accompagnamento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e la normativa relativa alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno; SEC/2011/1558 final, punto 6.4.2; pag. 33. La proposta della Commissione di detta direttiva definiva la nozione di «formazioni regolamentate» come, tra l'altro, «orientate specificamente all'esercizio di una determinata professione». Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, COM/2002/0119 def., (GU 2002, C 181 E, pag. 183), proposta di articolo 11, paragrafo 4, lettera b), paragrafo 5, paragrafo 6, e di articolo 13, paragrafo 2, terzo comma.

### *E. Osservazioni finali sull'applicabilità (in via suppletiva) del diritto primario*

90. Come la Corte ha ripetutamente ricordato, quando una causa non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36, le autorità competenti non possono porre fine alla loro valutazione, ma devono proseguire tale valutazione alla luce delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE [41]. Infatti, «le direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi, e in particolare la direttiva 2005/36, non hanno come obiettivo e non possono avere come effetto quello di rendere più difficile il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli nelle situazioni da esse non contemplate» [42].

91. Quando viene presentata una domanda di riconoscimento delle qualifiche professionali che non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36, quindi, intervengono gli articoli 45 e 49 TFUE. Pertanto, le autorità competenti sono tenute a prendere in considerazione le qualifiche professionali dell'interessato procedendo a un confronto tra le qualifiche attestate dai suoi diplomi, certificati ed altri titoli di formazione nonché dalla sua esperienza professionale pertinente e le qualifiche professionali richieste dalle norme nazionali pertinenti per l'esercizio della professione di cui trattasi, come statuito dalla sentenza Vlassopoulou e dalla giurisprudenza successiva [43].

92. Da tali principi risulta che lo Stato membro interessato deve verificare, in modo obiettivo, se il diploma straniero attesti che il suo titolare possiede conoscenze e qualifiche almeno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale e, in caso affermativo, riconoscere tale diploma come rispondente ai requisiti stabiliti dalle sue disposizioni nazionali. In caso di differenze sostanziali, è possibile stabilire provvedimenti di compensazione che devono rispettare in particolare il principio di proporzionalità, dopo aver comunque verificato se le conoscenze già acquisite dal richiedente, anche nello Stato membro ospitante, possano essere prese in considerazione al fine di comprovare il possesso delle conoscenze richieste dallo Stato membro ospitante [44].

93. Pertanto, e come sostiene, in linea di principio, la Commissione, al momento dell'esame alla luce degli articoli 45 o 49 TFUE, le qualifiche del richiedente devono essere valutate approfonditamente, prendendo in considerazione l'insieme dei suoi diplomi, l'esperienza professionale acquisita nell'ex Unione sovietica e in Finlandia [45] nonché il certificato del 2017, al fine di stabilire se esista un'equivalenza tra le sue qualifiche e le qualifiche professionali richieste, in forza della legislazione dello Stato membro ospitante, per l'esercizio della professione di maestro di scuola materna e per accertare se eventuali competenze mancanti siano di fatto state acquisite.

41 V., per una pronuncia recente, sentenza Valvira-psicoterapeuti, punti da 35 a 44.

42 Sentenza del 3 marzo 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formazione medica di base) (C-634/20, EU:C:2022:149; in prosieguo: la «sentenza Valvira – formazione medica di base», punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

43 La sentenza Vlassopoulou è stata pronunciata su fatti ai quali non era ancora applicabile alcuno degli strumenti di diritto derivato relativi al riconoscimento delle qualifiche professionali e la Corte si è quindi basata sulla pertinente disposizione del Trattato (nella fattispecie l'articolo 52 del Trattato CEE, ora articolo 49 TFUE). Benché tale causa riguardasse la libertà di stabilimento, la sua ratio si applica anche alla libera circolazione dei lavoratori. V., per un'applicazione recente, sentenze Valvira – psicoterapeuti (punti 40 e 41) e Valvira – formazione medica di base (punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

44 V., ad esempio, sentenza Valvira – formazione medica di base, punti da 42 a 46 e giurisprudenza ivi citata.

45 V. sentenza dell'8 luglio 2021, BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punto 40 e giurisprudenza ivi citata) per quanto riguarda la pertinenza dell'esperienza acquisita nello Stato membro ospitante.

## V. Conclusione

94. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia) nei seguenti termini:

L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, deve essere interpretato nel senso che:

la professione di maestro di scuola materna non può essere considerata «regolamentata», ai sensi di tale disposizione, qualora l'accesso a tale professione e il suo esercizio siano subordinati, in primo luogo, a un diploma di istruzione superiore non specificamente orientato all'esercizio di tale professione e, in secondo luogo, a competenze pedagogiche definite in una norma professionale, ma la cui sussistenza è valutata, caso per caso, dal datore di lavoro.

L'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36 dev'essere interpretato nel senso che:

una qualifica professionale acquisita nell'ex Unione sovietica, assimilata dalla Repubblica di Estonia, ai sensi della sua legislazione, a una qualifica ottenuta in tale Stato membro, deve essere considerata come acquisita in tale Stato membro e non in un paese terzo.