CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 19 aprile 2007 [1]

1. Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee intende far dichiarare che la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 1, 3, 4, 7, 8 e 10 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 3 anni [2].

I — Contesto normativo

A — *Il diritto comunitario*

2. Talune normative nazionali, senza essere discriminatorie, possono pregiudicare in maniera ingiustificata la libera circolazione dei lavoratori. È il caso, in particolare, dei requisiti di qualificazione per l'esercizio di una professione che possono essere considerevolmente differenti da un Stato membro all'altro. Per eliminare tali ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori, il legislatore comunitario ha istituito un sistema di riconoscimento dei titoli fondato sul principio del riconoscimento reciproco.

3. Per attuare tale sistema, la Comunità europea ha adottato due approcci in materia di riconoscimento dei diplomi.

4. Il primo approccio, detto «settoriale», istituisce un sistema di riconoscimento dei diplomi per sette professioni regolamentate [3]. Nell'ambito di tale approccio sono state adottate varie direttive. Esse stabiliscono criteri minimi, comuni a tutti gli Stati membri, per le condizioni di accesso ed esercizio di tali professioni. Di conseguenza, i diplomi, ottenuti in seguito alle formazioni impartite che figurano nell'elenco adottato dal legislatore comunitario, sono riconosciuti automaticamente dagli Stati membri.

1 — Lingua originale: il francese.
2 — GU 1989 L 19, pag. 16 (in prosieguo: la «direttiva 89/48»).
3 — Si tratta delle seguenti professioni: medico, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto.

5. Il secondo approccio sviluppato dal legislatore comunitario è più globale. La direttiva 89/48 è stata adottata in base a questo approccio. Essa si applica alle professioni non contemplate da una direttiva settoriale e, ai sensi del suo art. 3, trova fondamento nel principio di riconoscimento reciproco dei diplomi senza previa armonizzazione delle formazioni.

6. In tal modo lo Stato membro ospitante che regolamenta una professione, in forza della direttiva 89/48, deve riconoscere la validità dei diplomi professionali di livello superiore ottenuti in un altro Stato membro per l'esercizio della professione regolamentata di cui trattasi, purché ovviamente, come prevede tale direttiva, il diploma conferisca al suo titolare tutte le qualifiche professionali necessarie per accedere nello Stato di rilascio del diploma alla professione regolamentata interessata.

7. In forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48, s'intende per «diploma» qualsiasi diploma rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, che sancisce un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni. Inoltre, risulta da tale disposizione che tali studi devono essere stati seguiti in un'università o in istituto di istruzione superiore o in un altro istituto dello stesso livello di formazione.

8. Tale principio è accompagnato, in taluni casi, da misure compensative imposte dallo Stato membro ospitante. Infatti, dal momento che esistono differenze sostanziali tra il contenuto della formazione seguita nello Stato membro di origine e quello della formazione impartita nello Stato membro ospitante, quest'ultimo, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva 89/48, ha la possibilità di sottoporre il titolare del diploma ad un tirocinio di adattamento o a una prova attitudinale.

9. Il secondo comma, prima frase, di questo stesso articolo precisa che lo Stato membro ospitante, in linea di principio, deve lasciare la scelta al titolare del diploma tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale.

10. Tuttavia, in deroga a tale principio, lo Stato membro ospitante può prescrivere o detto tirocinio o detta prova, se si tratta di una professione il cui esercizio richiede una conoscenza precisa del diritto nazionale e nella quale la consulenza e/o l'assistenza per quanto riguarda il diritto nazionale costituisce un elemento essenziale e costante dell'attività. Quando viene adottata tale procedura, lo Stato membro ospitante, ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva 89/48, deve comunicare alla Commissione il progetto della disposizione di cui trattasi e i motivi che la rendono necessaria.

11. Peraltro, l'art. 7, n. 3, della direttiva 89/48, che prevede una disposizione particolare per le professioni regolamentate da un'associazione o un'organizzazione [ai sensi dell'art. 1,

lett. d), secondo comma [4]], è formulato come segue:

«Qualora una professione sia regolamentata nello Stato membro ospitante da un'associazione o un'organizzazione di cui all'articolo 1, lettera d), i cittadini degli Stati membri potranno avvalersi del titolo professionale o dell'abbreviazione conferiti da dette organizzazioni o associazioni soltanto se è comprovata la qualità di membro delle medesime.

Qualora l'associazione o l'organizzazione subordini l'affiliazione al possesso di talun[e] qualifiche, essa può applicare tali requisiti ai cittadini di altri Stati membri titolari di un diploma ai sensi dell'articolo 1, lettera a) o di un titolo di formazione ai sensi dell'articolo 3, lettera b) solo in conformità delle disposizioni della presente direttiva, in particolare degli articoli 3 e 4».

12. Il termine previsto all'art. 12 della direttiva 89/48 per il recepimento di quest'ultima nel diritto nazionale è scaduto il 4 gennaio 1991.

4 — Secondo tale disposizione, è considerata tale un'associazione o un'organizzazione riconosciuta dallo Stato membro, che rilasci un diploma ai suoi membri, che esiga da parte loro il rispetto di regole di condotta professionale da essa prescritte e che conferisca ai medesimi il diritto di un titolo, di un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale diploma.

B — *La normativa nazionale*

13. In Grecia il decreto presidenziale 165/2000 del 28 giugno 2000 [5], modificato dai decreti presidenziali 373/2001 del 22 ottobre 2001 [6] e 385/2002 del 23 dicembre 2002 [7] (in prosieguo: il «decreto 165/2000»), è diretto a recepire la direttiva 89/48 nell'ordinamento giuridico nazionale.

14. Poiché, con i suoi addebiti, la Commissione mette in discussione disposizioni specifiche del diritto nazionale, queste ultime saranno individuate nell'ambito della valutazione degli addebiti.

II — Procedimento precontenzioso

15. In seguito alle denunce di 37 privati, la Commissione concludeva che la normativa ellenica non era conforme alla direttiva 89/48 sotto diversi aspetti. Il 27 luglio 2001 essa inviava pertanto alla Repubblica ellenica una lettera di diffida, seguita da una lettera di

5 — FEK A' 149.
6 — FEK A' 251.
7 — FEK A' 334.

diffida complementare del 21 dicembre 2001. Il governo ellenico rispondeva con lettere rispettivamente del 12 ottobre 2001 e del 13 marzo 2002.

16. Considerando che tali risposte non erano soddisfacenti, il 1° luglio 2002 la Commissione inviava alla Repubblica ellenica un parere motivato e, il 9 luglio 2004, un parere motivato complementare, invitando tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tali pareri entro due mesi dalle loro notifiche. La Repubblica ellenica rispondeva a detti pareri con lettere del 3 settembre 2002, del 26 agosto 2004 e del 7 aprile 2005.

17. Sebbene le informazioni fornite dalla Repubblica ellenica rispondessero sotto certi profili agli addebiti della Commissione, quest'ultima manteneva la sua posizione secondo la quale la Repubblica ellenica non aveva adottato tutte le misure necessarie per recepire la direttiva 89/48 nel suo ordinamento interno. Essa decideva pertanto di presentare il ricorso in esame.

III — Ricorso

18. A sostegno del ricorso la Commissione fa valere sette addebiti, vertenti rispettivamente su:

— il non riconoscimento dei diplomi in franchising rilasciati dalle autorità competenti di un altro Stato membro;

— l'incompatibilità delle misure compensative previste dal decreto 165/2000 con quelle citate nella direttiva 89/48;

— il mantenimento della competenza attribuita al Symvoulio Anagnoriseos Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis' [8] per valutare se l'istituto d'insegnamento di un altro Stato membro appartenga all'istruzione superiore e se il richiedente possieda l'esperienza professionale richiesta nel caso in cui la durata della formazione sia inferiore di un anno a quella prescritta in Grecia per l'esercizio della stessa professione;

8 — Consiglio responsabile del riconoscimento dell'equipollenza dei diplomi di istruzione superiore in Grecia (in prosieguo: il «Saeitte»).

— il non riconoscimento delle qualifiche professionali per l'accesso agli impieghi pubblici nel settore scientifico;

— la prassi amministrativa dei vari servizi del settore pubblico riguardanti le condizioni d'impiego di persone già assunte, titolari di un diploma ai sensi della direttiva 89/48 e che hanno problemi connessi ai requisiti di inquadramento in un livello gerarchico superiore;

— la richiesta di presentazione di un attestato di equipollenza accademica del Diapanepistimiako Kentro Anagnoriseos Titlon Spoudon tis Allodapis [9] e del superamento di un concorso per i titolari di un diploma ai sensi della direttiva 89/48 per l'iscrizione al Techniko Epimelitirio Ellados [10], e

— la richiesta di presentazione di certificati di formazione professionale omologati da un'autorità consolare per i diplomi di altri Stati membri.

9 — Centro interuniversitario di riconoscimento dei diplomi esteri (in prosieguo: il «Dikatsa»).

10 — Camera tecnica di Grecia (in prosieguo: il «TEE»).

19. Sulla base di tali addebiti, la Commissione chiede che la Corte voglia dichiarare che la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 1, 3, 4, 7, 8 e 10 della direttiva 89/48 e condannare la Repubblica ellenica alle spese.

20. La Commissione ha rinunciato al quarto e al settimo addebito. Limiterò quindi la mia valutazione al primo, al secondo, al terzo, al quinto e al sesto addebito.

IV — Valutazione

21. Occorre anzitutto sottolineare che la Repubblica ellenica ha citato, in una lettera inviata alla Commissione il 29 agosto 2006, la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica* del decreto ministeriale che recepisce correttamente la direttiva 89/48 nel suo diritto interno. Tale documento è privo di pertinenza. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, la fondatezza di un ricorso per inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, in quanto la

Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi [11]. Nella fattispecie, il termine ultimo era stato fissato in due mesi a decorrere dalla notifica del parere motivato complementare, ovvero il 9 settembre 2004.

A — *Sul primo addebito*

1. Principali argomenti delle parti

22. Il primo addebito riguarda il riconoscimento dei diplomi rilasciati al termine di formazioni svolte nell'ambito di accordi di franchising. Tali formazioni si basano su accordi transnazionali di cooperazione tra un'università o un istituto di istruzione superiore di uno Stato membro che rilascia un diploma e un istituto privato di un altro Stato membro responsabile di impartire la formazione per il conseguimento di tale diploma.

23. Nel ricorso in esame, la Commissione contesta alla Repubblica ellenica di non riconoscere tali diplomi rilasciati al termine di formazioni svolte nell'ambito di accordi di franchising stipulati tra un'università di un altro Stato membro e un istituto privato che ha sede nel territorio greco.

24. La Repubblica ellenica reputa, infatti, che essa non è tenuta a riconoscere un diploma rilasciato da un'autorità di un altro Stato membro quando tale diploma sanziona una formazione ottenuta, in tutto o in parte, nello Stato membro ospitante e che, secondo quest'ultimo Stato, non è riconosciuta come rientrante nell'ambito dell'istruzione superiore.

25. A tal proposito, essa sostiene che, per quanto attiene alla qualità dell'istituto come università o istituto di istruzione superiore o altro istituto di un livello equivalente di formazione, l'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48 rinvia alle disposizioni nazionali dello Stato membro sul cui territorio viene fornita la formazione. Pertanto, sarebbe solo alla luce del diritto greco che dovrebbero essere valutati la qualità degli istituti di cui trattasi e quindi il valore dei diplomi.

26. Al riguardo, la Repubblica ellenica osserva che l'art. 16 della costituzione greca riserva l'istruzione superiore ai soli istituti pubblici. Di conseguenza, un obbligo di riconoscere un diploma rilasciato al termine di una formazione acquisita nel suo territorio in quanto diploma di una formazione universitaria o superiore, quando così non è ai sensi

11 — V., in particolare, sentenze 27 novembre 1990, causa C-200/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4299, punto 13); 18 ottobre 2001, causa C-354/99, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-7657, punto 45), e 26 giugno 2003, causa C-233/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6625, punto 30).

del diritto nazionale, sarebbe contrario agli artt. 149 CE e 150 CE [12].

27. Viceversa, la Commissione ritiene che i diplomi rilasciati al termine di formazioni svolte nell'ambito di accordi di franchising rientrino nel sistema di istruzione dello Stato membro nel cui territorio ha sede l'università che rilascia tali diplomi. Essa sostiene che, ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48, spetta alle autorità competenti dello Stato membro di rilascio del diploma valutare il contenuto e l'organizzazione della formazione impartita in altro Stato membro.

2. Valutazione

28. Nell'ambito del primo addebito viene contestato alla Repubblica ellenica di non riconoscere i diplomi rilasciati dalle università di altri Stati membri quando la formazione, per il conseguimento di tali diplomi, è stata seguita in un istituto privato che ha sede nel suo territorio.

12 — In forza di tali articoli, la Comunità può, se necessario, sostenere e integrare l'azione degli Stati membri in materia di istruzione e formazione professionale nel pieno rispetto della loro responsabilità per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del loro sistema di istruzione e formazione professionale. L'istruzione e la formazione professionale rientrano quindi nell'ambito di competenza degli Stati membri.

29. La questione che si pone è se un diploma rilasciato al termine di una formazione svolta nell'ambito di un accordo di franchising sia un «diploma» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48, obbligando così lo Stato membro ospitante a riconoscerlo, in forza dell'art. 3 di tale direttiva.

30. La peculiarità di un tale diploma consiste nel fatto che la formazione non è stata impartita nel territorio dello Stato membro di rilascio di tale diploma, ma è stata impartita da un istituto privato che ha sede nel territorio di un altro Stato membro.

31. Tenuto conto di tale peculiarità, occorre considerare che è lo Stato membro nel cui territorio è impartita la formazione a dover valutare la qualità di detto diploma?

32. Ritengo di no.

33. Anzitutto, osservo che l'art. 1, lett. a), primo comma, primo trattino, della direttiva 89/48 stabilisce che s'intende per «diploma»

qualsiasi diploma «che sia stato *rilasciato da un'autorità competente di uno Stato membro* [13], designata in conformità delle sue disposizioni legislative, regolamentari o amministrative». Si deve necessariamente constatare che la qualità del diploma è valutata secondo il diritto dello Stato membro che lo ha rilasciato.

34. Inoltre, rilevo che l'art. 1, lett. a), primo comma, secondo trattino, di tale direttiva non impone un criterio di territorialità riguardante il luogo della formazione. Di conseguenza, ritengo che spetti allo Stato di rilascio del diploma la competenza a determinare il contenuto e l'organizzazione della formazione impartita per l'ottenimento di tale diploma e quindi il luogo dove tale formazione sarà effettuata.

35. Aggiungo altresì che l'art. 1, lett. a), di detta direttiva precisa soltanto che la formazione sancita dal diploma deve essere stata effettuata in misura preponderante nella Comunità [14]. Ai sensi di tale disposizione, l'importante è che la formazione sia postsecondaria, di una durata minima di tre anni e sia stata impartita da un istituto di istruzione superiore o un altro istituto dello stesso livello di formazione.

36. Tale analisi è confermata dall'obiettivo stesso della direttiva 89/48 e dalla giurisprudenza della Corte.

37. Infatti, tale direttiva è diretta al riconoscimento reciproco dei diplomi che sanciscono formazioni professionali di una durata minima di tre anni. Contrariamente alle direttive settoriali, il sistema istituito dalla direttiva 89/48 non si basa sull'armonizzazione dei requisiti per l'accesso e per l'esercizio delle professioni regolamentate.

38. È il motivo per cui la Corte ha dichiarato, nella recente sentenza Price [15], che gli Stati membri restano competenti a regolamentare tali requisiti di accesso, ossia a determinare il contenuto, il livello o ancora la struttura della formazione richiesta per le professioni regolamentate non disciplinate dalle direttive settoriali.

39. La circostanza che la formazione sia stata impartita, in tutto o in parte, da un istituto privato che ha sede nel territorio dello Stato membro ospitante, non può esonerare quest'ultimo dall'obbligo ad esso incombente di riconoscere il diploma che consegue a tale formazione. Se gli fosse riconosciuta una tale facoltà, sarebbe il principio stesso del riconoscimento reciproco ad essere messo in discussione.

13 — Il corsivo è mio.
14 — V. art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 89/48.
15 — Sentenza 7 settembre 2006, causa C-149/05, Racc. pag. I-7691, punto 54.

40. Aggiungo che non riconoscere un diploma poiché è stato rilasciato al termine di una formazione svolta nell'ambito di un accordo di franchising equivarrebbe non solo a scoraggiare gli studenti ad iscriversi ai corsi proposti dalle università degli altri Stati membri, ma anche ad ostacolare la libera circolazione dei lavoratori in possesso di diplomi così ottenuti, il che sarebbe contrario all'obiettivo della direttiva 89/48.

41. Il primo e il tredicesimo considerando di tale direttiva fanno presente, a tal riguardo, che quest'ultima è diretta ad agevolare l'esercizio di una professione in uno Stato membro diverso da quello nel quale i cittadini comunitari hanno acquisito le loro qualifiche professionali e che questi ultimi hanno il diritto «ad acquisire (…) conoscenze [professionali] dove più lo ritengano opportuno».

42. Gli accordi di franchising consentono una mobilità del genere e d'altronde si inseriscono pienamente nell'ottica del programma comunitario di scambio Erasmus che incoraggia le azioni di cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore degli Stati membri.

43. Infine, ricordo che, qualora lo Stato membro ospitante ritenga che la formazione ricevuta dal titolare del diploma verta su materie sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto in tale Stato, detto Stato ha la possibilità, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. b), primo comma, della direttiva 89/48, di esigere dal richiedente che compia un tirocinio di adattamento o si sottoponga ad una prova attitudinale.

44. Alla luce di tali considerazioni ritengo pertanto fondato il primo addebito.

B — *Sul secondo addebito*

45. L'art. 5, n. 1, lett. b), del decreto 165/2000 stabilisce una deroga al principio di cui all'art. 4, n. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 89/48 [16]. Infatti, tale decreto stabilisce che non solo la facoltà di scelta non si applica alle professioni che richiedono una conoscenza precisa del diritto nazionale, ma non si applica neanche «a tutte le altre professioni che costituiscono oggetto di disposizioni specifiche».

16 — Ricordo che, in virtù di tale principio, quando lo Stato membro ospitante ricorre alla sua facoltà di imporre misure compensative, esso deve lasciare la scelta al richiedente tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale.

46. Come osserva giustamente la Commissione, tale disposizione nazionale, che stabilisce in maniera generale che lo Stato membro ospitante si riserva la scelta tra il tirocinio di adattamento e la prova attitudinale «per tutte le altre professioni che costituiscono oggetto di disposizioni specifiche», è contraria agli artt. 4, n. 1, lett. b), secondo comma, seconda frase, e 10 della direttiva 89/48. Infatti, lo Stato membro ospitante può derogare al principio della scelta del richiedente solo qualora la professione regolamentata interessata esiga una conoscenza precisa del diritto nazionale.

47. La Repubblica ellenica riconosce la fondatezza di tale addebito e aggiunge che è in corso di adozione un decreto presidenziale per abrogare la parte della frase controversa.

48. Basti ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato [17].

49. Orbene, si deve constatare che alla scadenza di tale termine la Repubblica ellenica non aveva adottato le misure necessarie per conformarsi agli artt. 4, n. 1, lett. b), secondo comma, seconda frase, e 10 della direttiva 89/48. Ne deriva che il secondo addebito è fondato.

C — *Sul terzo addebito*

50. L'art. 10, n. 1, lett. b), aa) e bb), del decreto 165/2000 attribuisce una competenza esclusiva al Saeitte nel decidere sulle domande di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 89/48.

51. Ai sensi di tale disposizione, il Saeitte è competente a valutare se l'istituto di istruzione frequentato dal richiedente appartenga all'istruzione superiore e se il richiedente possieda l'esperienza professionale richiesta qualora la durata della formazione sia inferiore di almeno un anno rispetto a quella prescritta in Grecia per l'esercizio della stessa professione.

52. Come sottolinea la Commissione, ritengo che la competenza attribuita al Saeitte a valutare se un istituto di istruzione appartenga all'istruzione superiore sia contraria all'art. 8, n. 1, della direttiva 89/48. In forza di tale articolo, gli attestati e i documenti rilasciati dalle autorità competenti dello Stato membro

17 — V. nota 11.

di rilascio del diploma e presentati dal richiedente devono essere sufficienti a provare che le condizioni stabilite agli artt. 3 e 4 di tale direttiva sono soddisfatte.

53. Invece, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, ritengo che il Saeitte sia competente, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), di detta direttiva, a verificare se il titolare del diploma possieda l'esperienza professionale richiesta qualora la durata della formazione sia inferiore di almeno un anno a quella prescritta in Grecia per l'esercizio della stessa professione.

54. Infatti, ai sensi di tale disposizione, l'art. 3 della direttiva 89/48 non osta a che lo Stato membro ospitante esiga anche che il richiedente «provi che possiede un'esperienza professionale, quando la durata della formazione (…) è inferiore di almeno un anno a quella prescritta nello Stato membro ospitante».

55. Pertanto, la Repubblica ellenica ha il diritto di esigere dal titolare del diploma straniero la prova del possesso di un'esperienza professionale, quando la formazione che porta alla professione regolamentata interessata è inferiore di un anno a quella prescritta in Grecia.

56. La Repubblica ellenica non contesta tale addebito e osserva che è in corso di adozione un decreto presidenziale che abroga la disposizione controversa.

57. Alla luce della giurisprudenza della Corte [18] e della risposta fornita dalla Repubblica ellenica, ritengo che anche tale terzo addebito sia fondato, ma solo in quanto il Saeitte è competente a valutare se l'istituto d'istruzione che ha sede nel territorio di un altro Stato membro appartenga all'istruzione superiore.

D — *Sul quinto addebito*

58. La Commissione addebita alla Repubblica ellenica di negare l'equivalenza professionale ai titolari di diplomi, ai sensi della direttiva 89/48, che lavorano nel settore pubblico, impedendo così a questi ultimi di accedere ad uno scatto salariale superiore. La Commissione ritiene che tale prassi sia contraria all'art. 3 della direttiva 89/48.

59. La Repubblica ellenica contesta tali affermazioni. A suo parere, le disposizioni del codice greco del pubblico impiego attribuiscono alle persone titolari di un diploma

18 — Idem.

straniero il diritto di essere collocate nei posti di grado superiore.

60. A sostegno di tale addebito, la Commissione si limita a denunciare che «la prassi amministrativa del [Saeitte] e dei vari servizi del settore pubblico, vale a dire il mantenimento da parte della Repubblica ellenica del vecchio sistema di evoluzione delle carriere dei dipendenti pubblici, è contraria all'art. 3 della direttiva [89/48]». Allo stesso modo, essa si limita a menzionare le denunce sottopostele dai titolari di tali diplomi, nonché un verbale della riunione del Saeitte [19]. La Commissione non allega tali denunce al fascicolo né nessun altro elemento che corrobori tali affermazioni.

61. Occorre ricordare che, conformemente ad una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito di un ricorso per inadempimento presentato ai sensi dell'art. 226 CE, spetta alla Commissione provare l'asserito inadempimento, senza potersi fondare su una presunzione qualsiasi [20].

19 — V. punti 66 e 67 del ricorso.

20 — V., in particolare sentenza 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 6); 29 aprile 2004, causa C-194/01, Commissione/Austria (Racc. pag. I-4579, punto 34); 12 maggio 2005, causa C-287/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3761, punto 27), e 20 ottobre 2005, causa C-6/04, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-9017, punto 75). Peraltro occorre precisare che, nel caso di un addebito relativo ad una pratica rimproverata all'amministrazione attribuibile a uno Stato membro, la Corte ha dichiarato che la dimostrazione di un inadempimento richiede la produzione di elementi di prova di natura specifica rispetto a quelli abitualmente presi in considerazione nell'ambito di un ricorso per inadempimento avente unicamente ad oggetto il contenuto di una disposizione nazionale (v. sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 28).

62. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve necessariamente rilevare che la Commissione non ha fornito la prova che il sistema greco di evoluzione delle carriere degli impiegati pubblici impedisce ai titolari di diplomi, ai sensi della direttiva 89/48, di avvalersi del loro titolo professionale per essere collocati in un grado gerarchico superiore.

63. Di conseguenza ritengo il quinto addebito non fondato.

E — *Sul sesto addebito*

1. Principali argomenti delle parti

64. Ai sensi dell'art. 2 della legge greca 1486/1984 [21], tutti i cittadini greci o comunitari titolari di un diploma di ingegnere del Politecnico di Atene, delle facoltà di ingegneria greche e delle facoltà equivalenti

21 — FEK A' 161. Legge come modificata all'art. 2 del decreto presidenziale 512/1991 (FEK A' 190), (in prosieguo: la «legge 1486/1984»).

straniere devono iscriversi al TEE per poter esercitare la professione di ingegnere.

65. Nelle sue osservazioni scritte la Commissione fa riferimento all'articolo unico della decisione ministeriale greca ED 5/1984/B-713 (in prosieguo: la «decisione ministeriale del 1984») [22] che obbliga i titolari di un diploma ai sensi della direttiva 89/48 a presentare un attestato di equipollenza accademica del Dikatsa e a superare un concorso per l'iscrizione al TEE.

66. La Commissione reputa la decisione ministeriale del 1984 contraria all'art. 7, n. 3, secondo comma, della direttiva 89/48. In forza di tale disposizione, la qualità di membro di un'organizzazione professionale può essere subordinata a talune qualifiche solo alle condizioni previste, in particolare, agli artt. 3 e 4 di tale direttiva.

67. La Repubblica ellenica nega la fondatezza di tale addebito. A suo parere, dopo l'entrata in vigore del decreto 165/2000, la prassi del TEE sarebbe cambiata e per l'iscrizione sarebbe sufficiente un semplice riconoscimento dei diplomi stranieri da parte del Saeitte. Inoltre, la Repubblica ellenica sostiene che la partecipazione al concorso riguarda altre categorie di professionisti. Nella controreplica essa aggiunge che il TEE intende modificare i bandi di concorso affinché non sussista alcun dubbio.

2. Valutazione

68. Nel corso del presente procedimento, è stato chiesto alle parti di precisare se il TEE sia un'«associazione» o un'«organizzazione» ai sensi dell'art. 1, lett. d), secondo comma, della direttiva 89/48 e rientri così nell'ambito dell'art. 7, n. 3, secondo comma, di tale direttiva.

69. La Repubblica ellenica afferma che il TEE non è un'organizzazione professionale ai sensi del detto art. 1, lett. d), secondo comma. Essa ritiene quindi che l'art. 7, n. 3, della direttiva 89/48 non sia destinato ad essere applicato.

70. Da parte sua, la Commissione sostiene che il TEE è un'organizzazione professionale. Essa ritiene quindi che l'art. 1 della decisione ministeriale del 1984, che esige dal titolare del diploma un'equipollenza accademica rilasciata dal Dikatsa e il superamento di un

22 — V. punto 5 della replica.

esame orale, sia contrario all'art. 7, n. 3, secondo comma, della direttiva 89/48.

71. Tuttavia, non ritengo che la decisione ministeriale del 1984 sia emanata da un'organizzazione professionale.

72. Infatti, l'art. 1, lett. d), primo comma, della direttiva 89/48 sancisce che la nozione di «attività professionale» regolamentata s'intende come «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».

73. Allo scopo di disciplinare tutte le situazioni in cui l'operatore economico può trovarsi, il legislatore comunitario afferma che le professioni non regolamentate dallo Stato membro, ma rientranti nell'ambito di organizzazioni di categoria indipendenti che offrono vantaggi ai propri membri, devono comunque essere equiparate alle professioni regolamentate.

74. Per tale motivo, se non si applica l'art. 1, lett. d), primo comma, della direttiva 89/48, un'attività professionale esercitata dai membri di un'associazione o di un'organizzazione professionale è assimilata ad un'attività professionale regolamentata in forza dell'art. 1, lett. d), secondo comma, di detta direttiva.

75. Quest'ultima disposizione si applica se l'associazione o l'organizzazione professionale rilascia ai suoi membri un diploma, li sottopone a regole da essa prescritte e conferisce loro il diritto di un titolo, di un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale diploma.

76. A tal riguardo, si deve constatare che la decisione ministeriale del 1984 è una regola prescritta direttamente dalla Repubblica ellenica e non dal TEE.

77. Osservo altresì che in Grecia l'accesso alla professione di ingegnere e il suo esercizio sono subordinati proprio a disposizioni legislative, poiché, ai sensi dell'art. 2 della legge 1486/1984, solo i diplomati delle scuole di ingegneria greche o straniere possono iscriversi al TEE [23]. Solo una volta ottenuto tale diploma il suo titolare ha la possibilità di iscriversi al TEE.

23 — V. risposta della Repubblica ellenica ai quesiti posti dalla Corte, pag. 5.

78. È quindi chiaro che in Grecia l'accesso alla professione di ingegnere e il suo esercizio sono regolamentati direttamente dallo Stato.

79. D'altro canto, occorre ricordare che la Corte, nella sentenza Peros [24], ha dichiarato che il TEE non poteva esigere dal titolare del diploma straniero l'omologazione del suo titolo dalle autorità nazionali competenti, e ciò ai sensi dell'art. 3, primo comma, lett. a), della direttiva 89/48. Se il TEE fosse stato considerato come un'organizzazione professionale, tali obblighi sarebbero derivati dall'art. 7, n. 3, secondo comma, di tale direttiva.

80. Di conseguenza ritengo che l'addebito non sia fondato in quanto riguarda l'art. 7, n. 3, secondo comma, della direttiva 89/48 e che l'art. 3, primo comma, lett. a), di tale direttiva, che disciplina le attività regolamentate dallo Stato, sia applicabile alla situazione di cui trattasi.

81. Potrei allora pormi la domanda se il fatto di applicare il detto art. 3, primo comma, lett. a) alla situazione di fatto descritta dalla Commissione nel suo addebito non cambierebbe l'oggetto della controversia e non pregiudicherebbe i diritti della difesa, dichiarando così l'addebito irricevibile.

24 — Sentenza 14 luglio 2005, causa C-141/04 (Racc. pag. I-7163, punti 39 e 40).

82. Ritengo di no per i seguenti motivi.

83. Sebbene gli artt. 3 e 7, n. 3, secondo comma, della direttiva 89/48 riguardino, da un lato, le attività professionali il cui esercizio è regolamentato dallo Stato membro e, dall'altro, le attività professionali esercitate dai membri di un'organizzazione professionale, essi istituiscono gli stessi obblighi. Infatti, l'art. 3 di tale direttiva sancisce il principio del riconoscimento reciproco dei diplomi e l'art. 7, n. 3, secondo comma, di detta direttiva si richiama, in particolare, a tale articolo 3.

84. In entrambe le fattispecie, l'obiettivo è lo stesso, vale a dire evitare che lo Stato membro ospitante esiga dal titolare, il cui diploma straniero è stato riconosciuto dall'organismo competente, una qualsiasi altra omologazione da parte di un'autorità statale.

85. Di conseguenza, poiché gli obblighi derivanti dalle due disposizioni summenzionate sono identici, ritengo che l'oggetto della controversia non sia diverso a seconda che si prenda in considerazione l'art. 7, n. 3, secondo

comma della direttiva 89/48 o l'art. 3, primo comma, lett. a), di quest'ultima.

86. In tal senso, la Corte ha dichiarato che, allorché una modifica del diritto comunitario interviene nel corso del procedimento precontenzioso, la Commissione è legittimata a far constatare un inadempimento degli obblighi che trovano la loro origine nella versione iniziale di una direttiva e che sono stati confermati da nuove disposizioni. La Corte ha quindi affermato che l'oggetto della controversia non era stato modificato malgrado tale cambiamento, poiché gli obblighi essenziali che gravavano sullo Stato membro erano identici [25].

87. Pertanto, in questo caso particolare, ritengo il sesto addebito ricevibile in quanto riguarda l'art. 3, primo comma, lett. a), della direttiva 89/48.

88. Ora, occorre esaminare la fondatezza di tale addebito.

89. Dai documenti del fascicolo risulta che l'art. 11 del decreto 165/2000 stabilisce che, dall'adozione della decisione del Saeitte, l'organizzazione professionale competente ha l'obbligo di iscrivere il titolare del diploma, ai sensi della direttiva 89/48, tra i suoi membri [26]. Quindi, un semplice riconoscimento del Saeitte è sufficiente, in linea di principio, all'iscrizione tra i membri del TEE degli ingegneri diplomati degli istituti superiori di altri Stati membri.

90. Tuttavia, come già rilevato, la Commissione fa riferimento ad una decisione ministeriale vertente sulle modalità di autorizzazione per l'esercizio della professione di ingegnere. Ricordo che risulta da tale decisione che, per l'iscrizione al TEE, i titolari di diplomi stranieri devono sottoporsi ad un esame orale e ottenere un attestato di equipollenza accademica rilasciato dal Dikatsa.

91. Orbene, la Corte ha dichiarato che, quando la direttiva 89/48 trova applicazione, un ente pubblico di uno Stato membro, tenuto a rispettare le norme previste dalla direttiva pertinente, non può più richiedere l'omolo-

25 — V. sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773, punti 36-40).

26 — V. risposta scritta della Repubblica ellenica ai quesiti posti dalla Corte, pag. 6.

gazione dei titoli di un interessato da parte della autorità nazionali competenti [27].

92. Sotto tale profilo, ricordo che, ai sensi dell'art. 9, n. 1, di tale direttiva, la Repubblica ellenica ha designato il Saeitte come autorità competente autorizzata a ricevere le domande di riconoscimento delle qualifiche professionali.

93. Di conseguenza, esigere un attestato di equipollenza accademica del Dikatsa e il superamento di un esame orale per i titolari il cui diploma straniero è stato riconosciuto dal Saeitte è contrario all'art. 3, primo comma, lett. a), della direttiva 89/48 [28].

94. Ad ogni modo, la situazione attuale riguardante l'iscrizione dell'interessato come membro del TEE è fonte di incertezza giuridica, dato che la coesistenza di due regole contrarie crea una situazione di diritto ambigua e non è pertanto idonea ad adempiere in modo chiaro gli obblighi derivanti dalla direttiva 89/48, e in particolare dal suo art. 3, primo comma, lett. a) [29].

95. Di conseguenza, ritengo il sesto addebito fondato in quanto riguarda l'art. 3, primo comma, lett. a), della direttiva 89/48.

96. In considerazione della fondatezza della maggior parte degli addebiti occorre, ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, condannare la Repubblica ellenica alle spese.

27 — Sentenza Peros, cit. (punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
28 — Ibidem (punto 40).
29 — V. sentenza 10 gennaio 2006, causa C-98/03, Commissione/Germania (Racc. pag. I-53, punto 78), nella quale la Corte ha dichiarato che la coesistenza di una regola conforme al diritto comunitario e una regola non conforme a quest'ultimo, non è idonea a garantire, effettivamente ed in modo chiaro e preciso, gli obblighi derivanti da una normativa comunitaria.

V — Conclusioni

97. Alla luce di quanto precede propongo alla Corte di:

1) dichiarare che la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 1, 3, 4, 8, e 10 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 riconoscendo i diplomi rilasciati dalle competenti autorità di un altro Stato membro in base ad accordi di franchising;

   — privando il richiedente della possibilità di scelta tra un tirocinio di adattamento e una prova attitudinale per professioni diverse da quelle che prescrivono una conoscenza precisa del diritto nazionale;

   — attribuendo al Symvoulio Anagnoriseos Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis' la competenza a valutare se l'istituto di istruzione nel quale il richiedente ha compiuto la sua formazione appartenga all'istruzione superiore, e

   — esigendo la presentazione di un attestato di equipollenza accademica del Diapanepistimiako Kentro Anagnoriseos Titlon Spoudon tis Allodapisi e il superamento di un concorso, per i titolari di diplomi ai sensi della direttiva 89/48, per l'iscrizione al Techniko Epimelitirio Ellados.

2) condannare la Repubblica ellenica alle spese.