



**CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

C.N.D.C.E.C.
REGISTRO UFFICIALE
0003170 - 11/03/2011 - USCITA
Allegati : 1



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

CS/COO:me

Roma, 9 marzo 2011
Informativa n. 19/2011

**AI SIGNORI PRESIDENTI DEI CONSIGLI DEGLI
ORDINI DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI**

Oggetto: "Determinazione in ordine al riconoscimento delle qualifiche professionali: il caso Spagna - Economistas"

Caro Presidente,

Ti informo che il Consiglio Nazionale, nella seduta del 2 marzo scorso, ha approvato il documento "Determinazione in ordine al riconoscimento delle qualifiche professionali: il caso Spagna - Economistas", che Ti allego e che potrai trovare anche sul sito Internet (www.commercialisti.it).

Il documento ha come obiettivo quello di effettuare una ricognizione della problematica relativa alle pratiche elusive per il conseguimento della qualifica professionale di dottore commercialista e di esperto contabile, attraverso una qualifica estera, e le misure che il CNDCEC può attivare per arginare tale preoccupante fenomeno.

Un cordiale saluto.

Claudio Sicillotti



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

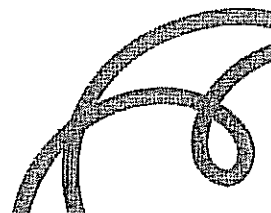
**Determinazione in ordine al riconoscimento delle qualifiche
professionali:**

il caso Spagna – Economistas

Considerazioni generali

Consigliere delegato: Andrea Bonechi

marzo 2011



Parte prima : considerazioni introduttive

- 1. Procedura prevista per il riconoscimento**
- 2. Problematica di fondo – gli illeciti e gli effetti distorsivi sul mercato**
 - Frode alla legge/elusione norme di rango costituzionale
 - Abuso del diritto comunitario
 - Discriminazione a rovescio
 - Rischio danno clienti/reputazione categoria professionale
 - Sovranità degli Stati membri nel determinare modalità accesso alle professioni
 - Pratiche commerciali sleali e altri illeciti

Parte seconda: Proposta intervento CNDCEC

- 1. Indicazioni al Ministero della giustizia sull'orientamento del CNDCEC – conferenza dei servizi**
- 2. Informativa Ordini territoriali DC.EC relativamente all'iscrizione**
- 3. Intervento a livello comunitario presso commissione europea:**
- 4. Interventi vs. AGCM/vs. soggetti fornitori-organizzatori servizio conseguimento titolo spagnolo**
- 5. Interventi vs. autorità spagnole e Colegio degli Economistas**

Parte terza: considerazioni di carattere generale per l'assunzione di posizioni del CNDCEC su tutte le richieste di riconoscimento

Riferimenti normativi

Riferimenti giurisprudenziali

Avvocati

Parte prima : considerazioni introduttive

1. PROCEDURA PREVISTA PER IL RICONOSCIMENTO

La procedura prevista oggi in Italia per il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in altri Paesi dell'Unione europea è disciplinata dal d.lgs 206/2007 con il quale è stata implementata in Italia la direttiva 36/2005/CE. Il meccanismo vigente non differisce significativamente dal meccanismo introdotto già dalla direttiva 89/48/CEE implementata con il decreto di recepimento 115/1999. Per i titoli conseguiti in Paesi terzi viene applicata la stessa procedura per via della estensione operata dalla normativa in materia di immigrazione (D.lgs 286/98)

L'iter previsto

- Presentazione della domanda di riconoscimento al Ministero della Giustizia allegando la documentazione comprovante il conseguimento di titoli accademici/tirocinio/esperienze professionali/normativa del Paese di origine sulla disciplina della professione/cittadinanza in uno dei Paesi dell'UE o permesso di soggiorno (quest'ultimo solo per i riconoscimenti di titoli conseguiti in Paesi terzi);
- Valutazione della corrispondenza tra la professione esercitata dall'interessato e la professione del dottore commercialista o esperto contabile
- Identificazione degli ambiti nei quali risulta carente la formazione rispetto al percorso di abilitazione italiano;
- Redazione parere per Ministero della Giustizia in merito alle materie oggetto di esame compensativo;
- Determinazione delle misure compensative da parte della conferenza inter-ministeriale (Giustizia/MIUR/Politiche comunitarie/Dipartimento funzione pubblica/) ed emanazione del relativo decreto di riconoscimento;
- Sostentimento della prova attitudinale presso il CNDCEC, a richiesta dell'interessato (sono previste due sessioni annuali). La commissione esaminatrice è nominata dal Ministero della Giustizia su proposta del CNDCEC. Non è prevista alcuna tassa;
- Rilascio dell'attestato di superamento prova attitudinale (non previste limitazione di ripetizione per mancato superamento);
- Iscrizione all'albo territorialmente competente

Nell'ambito della procedura non è più consentito richiedere tra i requisiti il possesso della cittadinanza italiana o della residenza per la quale è possibile applicare il criterio alternativo del domicilio professionale (articolo 11 D.lgs 59/2010). Lo stesso decreto di implementazione prescrive per altro l'estensione del meccanismo del silenzio assenso, sia alle iscrizioni ordinarie sia alle iscrizioni basate sul decreto di riconoscimento (articoli 45 e 55 D.lgs 59/2010).

Il titolo per l'iscrizione all'Ordine è rappresentato ora dal Decreto di riconoscimento.

Dati quantitativi

Nel periodo 2008-2010 sono state esaminate 56 richieste di riconoscimento, di cui 4 di titoli spagnoli, conseguiti da laureati Italiani, tutti respinti sia nel parere del CN sia nella decisione del Ministero. La tendenza, seguita anche sulla base delle domande presentate per avvocati e ingegneri, è stata in questo periodo di netto incremento, in riscontro alla pubblicità della scuola CEPU.

Si osserva, a titolo informativo, che nell'ultima riunione della conferenza dei servizi, tenutasi il giorno 9 febbraio 2011, sono state presentate ben oltre 50 pratiche di riconoscimento del titolo di avvocato spagnolo da parte di soggetti interamente formati in Italia.

2. Problematica di fondo – gli illeciti e gli effetti distorsivi sul mercato

La questione va inquadrata nell'ottica di una corretta applicazione delle norme comunitarie in materia di libera circolazione delle persone e del diritto allo stabilimento nonché della prerogativa degli Stati membri in materia di definizione dei percorsi di accesso alle professioni.

Il caso: assistiamo ad una marcata crescita di richieste di informazioni e di pratiche di riconoscimento nelle quali il richiedente, residente o cittadino italiano, avendo conseguito il **titolo universitario** e il **certificato di compiuto tirocinio in Italia**, richiede in Spagna il riconoscimento (omologazione) del titolo universitario, alle autorità universitarie, con l'immediata successiva iscrizione all'ordine professionale (Colegio degli Economistas) senza aver svolto alcuna ulteriore formazione in Spagna o sostenuto alcuna prova finale o simile al nostro Esame di Stato. Poche settimane successivamente alla iscrizione presso l'ordine spagnolo viene fatta richiesta di riconoscimento presso il Ministero della Giustizia in Italia.

La professione di **Economista** in Spagna è una professione regolamentata e sottoposta alla vigilanza del Ministerio de Economía y Hacienda. L'ambito delle attività degli Economistas è molto vasto e tendenzialmente coincide con le competenze dei dottori in Economia.

Il richiedente risulta essere, formalmente, un professionista spagnolo e chiede il riconoscimento della qualifica nell'ambito del meccanismo della direttiva 36/2005/CE e del relativo decreto di recepimento (D.lgs 206/2007). Siccome nello spirito della direttiva, possono essere assegnate come misure compensative solo le materie assenti nel bagaglio formativo del richiedente e che rappresentano aree fondamentali dell'attività professionale, in sede di valutazione risultano sostanzialmente "coperti" tutti gli ambiti della professione (contabile aziendalistico/legale/fallimentare/fiscale etc.) dato che il richiedente si è laureato in Italia ed ha completato il tirocinio.

La conseguenza aberrante è che nessuna (o quasi nessuna) misura compensativa può essere richiesta mentre altri, che seguono il percorso previsto dall'ordinamento italiano, devono invece sostenere l'esame così come previsto dal D.lgs 139/05 per tutte le materie e dimostrando di possedere competenze teorico pratiche.

Si osserva peraltro che il fenomeno su esposto, di elusione delle norme nazionali di rango costituzionale in materia di esame di stato, si presenta altresì con il tentativo di conseguire un titolo professionale rilasciato da alcune associazioni della Gran Bretagna, ossia di diverse "chartered associations" specificatamente elencate nell'allegato I della direttiva.



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Le distorsioni e gli illeciti

Con il mero atto di riconoscimento-omologazione da parte di un'autorità estera, e per il solo fatto di essere un'autorità competente non italiana (estera), si conferisce ai richiedenti un riconoscimento che in definitiva incide anche sulla situazione sostanziale e che consente così di evitare e di eludere la prova di abilitazione professionale, requisito costituzionalmente e legalmente previsto per l'esercizio della professione.

Il riconoscimento da parte delle autorità spagnole non attesterebbe l'acquisizione di una qualifica o esperienza professionale supplementare tale da consentire con la stessa di colmare il mancato esame di abilitazione italiano.

Gli aspetti caratterizzanti della fattispecie che la normativa comunitaria intende tutelare e promuovere - quella della realizzazione di un mercato interno e in particolare la libera circolazione dei professionisti - non sono infatti presenti: non vi è alcuna migrazione per studi, pratica o esperienza professionale, non vi è nessun intento di esercitare la professione in un Paese diverso, né temporaneamente, né con stabilimento; non si tratta di garanzie volte alla libera circolazione di professionisti, in quanto nel caso de quo si tratta di soggetti non interessati ad alcuna migrazione.

Il sistema generale di riconoscimento istituito dalla direttiva qualifiche mira infatti a consentire ai cittadini di uno Stato membro abilitati ad esercitare una professione regolamentata in uno Stato membro di accedere alla stessa professione in altri Stati membri.

Vi è un solo Paese di origine, l'Italia, che per artificio viene presentato come Paese ospitante mentre nel Paese che nella domanda di riconoscimento viene identificato come Paese di origine, non si è mai svolta alcuna attività formativa né conseguito alcun titolo. Si è solamente rilasciato, da una specifica autorità, un atto di omologazione e nulla di più.

- Siamo quindi dinanzi ad una situazione che, eludendo la disciplina comunitaria per un verso, e quella interna per altro verso, genera un insieme di negozi collegati posti in essere in frode alla legge (quella costituzionale e quella del D.lgs 139/05). E' difficilmente controvertibile che nel caso in esame ricorra la fattispecie di cui all'art. 1344 c.c. qualora i cittadini di uno Stato membro tentino grazie alle possibilità offerte dal diritto comunitario, di eludere l'applicazione della legge nazionale¹.
- Il procedimento del riconoscimento avviato in Italia non è riconoscimento di una qualifica estera bensì è il riconoscimento della omologazione avvenuta in Spagna di titoli italiani e quindi si connota come un vero e proprio duplice riconoscimento.

¹ In diritto comunitario esiste la nozione di abuso di diritto che trae origine dalla giurisprudenza della Corte, che si sviluppa dall'invocare abusivamente il diritto comunitario al fine di sottrarsi all'applicazione del diritto nazionale alla esercizio abusivo o fraudolento di diritti previsti dal diritto comunitario.

Apparso inizialmente nel campo delle libertà fondamentali, tale principio della Corte è stato trasferito e successivamente esteso ad altri determinati settori del diritto comunitario. In modo semplicistico, esso può essere inteso come principio generale che vieta i comportamenti abusivi, secondo il quale «gli interessati non possono avvalersi fraudolentemente o abusivamente del diritto comunitario». A giudizio della Corte la prova di un abuso richiede, da una parte, che ricorrano una serie di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa comunitaria, l'obiettivo perseguito dalla detta normativa non sia stato raggiunto e, dall'altra, la sussistenza dell'elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa comunitaria mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento.



- L'elusione delle norme nazionali mette peraltro a rischio il principio in base al quale la determinazione dei sistemi di abilitazione è prerogativa degli Stati membri. La direttiva stabilisce solamente un meccanismo di comparazione e di compensazione tra diversi sistemi.
- L'interessato potrebbe peraltro chiedere di essere iscritto come professionista temporaneo. Anche in questa ipotesi l'elusione è di palmare evidenza. La prestazione temporanea, introdotta come novità della direttiva del 2005, è stata ideata per consentire a professionisti che oltre ad essere abilitati nei Paesi d'origine, iscritti in appositi albi (o alle associazioni di common law) svolgono abitualmente la professione in tali Paesi, di esercitare temporaneamente o occasionalmente la medesima attività recandosi per brevi periodi in altri Paesi e impiegando il titolo acquisito nel Paese d'origine.

La distorsione di tale prassi è rappresentata dalla richiesta di soggetti italiani che pur avendo conseguito il titolo di economistas (e risultando stabilitti in Spagna in base alla direttiva) non esercitano affatto l'attività professionale in Spagna e chiedono di esercitare temporaneamente in Italia.

Per assurdo per tali soggetti:

- Il Paese di stabilimento non coincide con quello in cui hanno maturato l'esperienza formativa (neanche prevalente);
- Il paese di origine ai sensi della direttiva (Spagna) non coincide con l'effettivo Paese di origine in cui hanno svolto tutto il percorso formativo;
- Il Paese di destinazione della prestazione temporanea coincide con quello di origine sostanziale (Italia).

In questo caso non solo il CN ma anche l'OT non hanno poteri consultivi né decisionali in merito alla iscrizione e il professionista potrà così praticare a pieno diritto la professione, anche se con il titolo di "economista". Potrà ad esempio "vantarsi" di essere iscritto all'elenco degli esercenti temporanei. Visto che è una sezione "sconosciuta" a livello di pubblico potrebbe avere comunque un effetto promozionale.

- A questo si aggiunge anche il costo pubblico del procedimento amministrativo attivato a favore dei soggetti che intraprendono questa strada.
- Oltre alla elusione e all'abuso ne deriva in primis un rischio ai potenziali destinatari della prestazione professionale resa da un professionista iscritto (in base al decreto di riconoscimento) ma che nella sostanza non ha completato il percorso formativo e che non ha maturato le competenze necessarie per assicurare la qualità della prestazione resa e non ultimo il discredito della categoria professionale.
- Così agendo viene a crearsi una manifesta discriminazione a danno di tutti gli altri soggetti in possesso di qualifica accademica italiana che hanno svolto regolare tirocinio e che si accingono preparare l'esame da sostenere nel contesto nel quale hanno svolto il loro percorso di studi. E' una discriminazione a rovescio a danno di coloro che invece la normativa in materia di abilitazione l'hanno rispettata scrupolosamente ed hanno dedicato anni di studio e di tirocinio per abilitarsi. Si creerebbe una effettiva disparità di trattamento tra quanti abbiano maturato nel nostro paese i titoli validi per poter sostenere l'esame di Stato. Di qui l'invalidità del procedimento sopra descritto.
- In ultimo va considerata l'iniziativa dei soggetti quali il CEPU o di altri legali che conoscendo la situazione spagnola hanno sviluppato una propria attività lucrativa intorno a questi riconoscimenti. Le pratiche infatti



sono spesso presentate e curate in formato omogeneo. Il CEPU, come noto, ha diffuso una pubblicità invitando i laureati italiani a seguire questa strada. Possono essere ravvisati gli estremi di una pratica commerciale sleale, della prestazione (di fare conseguire l'omologazione del titolo) illecita perché finalizzata alla elusione delle norme di legge.

Il sistema che si è creato va puntualmente censurato perché oltre ad incentivare una pratica scorretta e in frode alla legge come sopra detto, provoca dannose conseguenze.



Parte seconda : proposte per intervento del CNDCEC

1. INDICAZIONI AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA SULL'ORIENTAMENTO DEL CNDCEC – CONFERENZA DEI SERVIZI

- **Esprimere parere negativo** per l'accoglimento della domanda di riconoscimento in sede di conferenza dei servizi, salvo che non sia documentata una **sostanziale integrazione** del percorso formativo nel Paese che ha rilasciato il titolo abilitativo (Spagna in questo caso), sotto forma di studi universitari e triennio di pratica professionale. In tal caso si precisa che data l'ampiezza delle attività che l'ordinamento professionale ricomprende nell'oggetto della professione (art. 1 D.lgs 139/05) e, considerato che anche i soggetti laureati in Italia che hanno regolarmente compiuto il tirocinio triennale sono tenuti a sostenere l'Esame di Stato sulle materie indicate agli articoli 46 e 47 del citato D.lgs 139, il parere dell'Ente, in merito alle opportune misure compensative, si baserà necessariamente su tale elencazione. Tale approccio appare quanto mai opportuno anche al fine di non generare alcuna discriminazione a sfavore dei soggetti che nel rispetto della legalità si preparano e si presentano all'esame di Stato così come prescritto dalla normativa italiana.
- In caso di diverso orientamento della Conferenza Interministeriale, il CNDCEC potrà considerare l'**impugnazione** del decreto di riconoscimento davanti al giudice amministrativo.
- In caso di ricorso dell'interessato avverso il decreto Ministeriale lamentando l'eccesso di misure compensative e nel caso in cui il Ministero dovesse decidere, in via di autotutela, di riportare il caso in conferenza dei servizi, il CNDCEC intende ribadire le medesima posizione.
- Il CNDCEC sollecita il Ministero della Giustizia ad emanare quanto prima l'atteso regolamento per lo **svolgimento delle prove attitudinali** per garantire la certezza delle norme del procedimento e la condivisione delle modalità di svolgimento delle stesse. Il CNDCEC intende indicare nel proprio parere un esame scritto e un esame orale con riferimento a tutte le materie caratterizzanti l'esame per dottore commercialista e dell'esperto contabile.
- Il CNDCEC prende atto della evoluzione nel pensiero espresso dal Ministero con riferimento ai titoli spagnoli e di dover respingere le richieste presentate salvo verifica di avvenuta integrazione della formazione. Si auspica che una simile consapevolezza maturi anche con riferimento ai titoli conseguiti in altri Paesi dell'Unione e in particolare in **Gran Bretagna** dove peraltro la professione parallela non è classificata come professione regolamentata ed il rilascio della qualifica è operato da associazioni private. Si evidenzia che nei Paesi anglosassoni non è neanche prevista la omologazione da parte delle autorità ma è sufficiente l'iscrizione all'associazione.
- Relativamente alla **iscrizione temporanea** il CNDCEC invita il Ministero della Giustizia (autorità competente per la ricezione della Pro forma) a rigettare le richieste. Va ribadito quanto detto in merito alle distorsioni e alle incongruenze di base e va evidenziato che l'iscrizione temporanea è idealmente collegata al riconoscimento del soggetto ai fini di una iscrizione completa e lo stabilimento. Coerentemente con l'orientamento maturato per il riconoscimento il Ministero dovrebbe applicare lo stesso rigore e criteri con riferimento alle richieste di iscrizione temporanea. In ogni caso anche alle richieste di iscrizioni temporanee



va applicata la misura compensativa nel caso in cui nessuna formazione si è stata debitamente documentata.

2. SVOLGIMENTO DELLA PROVA ATTITUDINALE

La prova attitudinale che si sostiene presso il CNDCEC, a richiesta dell'interessato, deve garantire parità di trattamento rispetto alle modalità e al rigore prescritto per lo svolgimento delle prove per l'Esame di Stato di abilitazione alla professione di dottore commercialista e di esperto contabile.

La prova in lingua italiana dovrà, articolata con prova scritta ed orale, essere finalizzata all'accertamento delle competenze teorico pratiche del candidato per le materie da compensare.

3. INFORMATIVA ORDINI TERRITORIALI DC.EC RELATIVAMENTE ALLA ISCRIZIONE

Il CNDCEC potrebbe indirizzare agli Ordini Territoriali una informativa nella quale sono riportate le seguenti indicazioni/considerazioni:

- Fornire all'OT indicazioni sulla procedura per l'iscrizione dei possessori di qualifiche estere che hanno avuto il riconoscimento in Italia del titolo (art. 46 - titolo per iscrizione, art. 55 - richiamo art.45 sul silenzio assenso) e hanno superato la prova attitudinale.
- Nel caso più estremo nel quale il Ministero decidesse di riconoscere la qualifica senza misure compensative (perché apparentemente risultano presenti tutte le materie e quindi il CN non gestisce più nessuna fase del procedimento) l'Ordine potrebbe rifiutare l'iscrizione all'albo adducendo l'assenza del requisito della irreprensibile condotta (questo è stato fatto dall'Ordine degli ingegneri ed ha poi innescato la causa che ha portato in fine a dare ragione all'Ordine stesso).
- Qualora si procedesse ugualmente alla iscrizione si raccomanda un attento monitoraggio da parte dell'Ordine considerata l'esigenza espressa in sede comunitaria di assicurare la qualità della prestazione.

4. INTERVENTI VS. AGCM/Vs. SOGGETTI FORNITORI-ORGANIZZATORI SERVIZIO CONSEGUIMENTO TITOLO SPAGNOLO

- Il CNDCEC potrebbe adire l'AGCM con richiesta di verificare la violazione da parte del CEPU con richiesta di inibire la continuazione delle pratiche scorrette. Va in questo contesto considerato il danno potenziale ai destinatari delle prestazioni professionali.

5. INTERVENTI VS. AUTORITÀ SPAGNOLE E COLEGIO DEGLI ECONOMISTAS

- Considerare la stipula di un Protocollo di intesa per arginare fenomeni di abuso della direttiva, la tutela del decoro di entrambe, le professioni sia quella italiana che spagnola ed in ultima analisi la qualità della prestazione.



6. INTERVENTO A LIVELLO COMUNITARIO PRESSO COMMISSIONE EUROPEA

- Il CNDCEC invita il Dipartimento delle politiche comunitarie a voler intervenire nel processo di revisione della direttiva sulle qualifiche professionali, avviato in sede comunitaria (vedi consultazione in corso con scadenza 15 marzo 2011), e coordinato dal Sig. Jürgen Tidje, capo unità, qualifiche professionali, presso la direzione Mercato Interno.
- Il concetto di "qualifiche professionali conseguite in un altro paese" espresso nello stesso decreto di recepimento della direttiva va inteso, a nostro parere, in senso sostanziale ed effettivo, ovvero conseguimento che rappresenta il momento finale di un intero o comunque significativo percorso formativo e non come mero rilascio di un atto di omologazione.
- Si propone infatti l'introduzione e il chiarimento, nel corpo della direttiva, del principio di "formazione sostanziale e prevalente" e del concetto di "conseguimento" in senso sostanziale. In tal senso la "nazionalità" del titolo conseguito non può essere determinata dalla sola nazionalità dell'autorità di certificazione che ha rilasciato il diploma o titolo, ma piuttosto dallo svolgimento di un significativo periodo formativo nel Paese di riferimento, al fine di poter correttamente qualificare tale Paese come Paese di origine.
- Nei considerando della direttiva va poi esplicitamente prevista la esclusione del doppio riconoscimento (o più precisamente di riconoscimento basato su omologazione del titolo nazionale).



PARTE TERZA: CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE PER L'ASSUNZIONE DI POSIZIONI DEL CNDCEC SU TUTTE LE RICHIESTE DI RICONOSCIMENTO

Alla luce delle considerazioni svolte è opportuno identificare le questioni di carattere generale pregiudiziali all'esame di tutte le pratiche di riconoscimento dando mandato al Consigliere delegato di assumere nelle sedi deputate tali posizioni finanche dovessero comportare un contenzioso.

La funzione di fondo della direttiva è quella di fornire uno strumento concreto per consentire a chi esercita l'attività professionale di spostare realmente, da un Paese all'altro la sede dei propri interessi professionali e di svolgere la medesima attività.

E' fondamentale qui ribadire che le attività esercitabili da dottori commercialisti ed esperti contabili sono per la stragrande maggioranza attività non riservate ed esercitabili comunque dai soggetti stranieri che non subiscono a priori alcuna limitazione allo sviluppo dei propri interessi economici.

Tenuto conto del considerando n. 11 della direttiva qualifiche e del tenore letterale del primo comma dell'art. 13, le distorsioni significative da arginare sono le seguenti:

- evitare la elusione e la strumentalizzazione del diritto alla circolazione da parte di italiani che hanno di fatto svolto l'intero percorso formativo nel territorio italiano, così come descritto nelle precedenti pagine;
- evitare che si producano effetti di discriminazione a rovescio attraverso il riconoscimento accordato a soggetti che non si sottopongono a nessuna verifica di abilitazione professionale di tipo pubblicistico;
- evitare, che attraverso il riconoscimento, si consenta a soggetti che non svolgono a fatto alcuna attività professionale corrispondente a quella di dottore commercialista e di esperto contabile di fregiarsi dei titoli professionali corrispondenti alle qualifiche (ivi compresa quella di "commercialista");
- evitare che attraverso il flusso di pratiche corrispondenti a situazioni di palese elusione e la determinazione di misure compensative, ancorché integrative, si crei un meccanismo artificioso di "esame di stato", parallelo a quello ufficiale e regolamentato dalla legge, gestito di Consigli nazionali, in sostituzione delle università presso le quali i soggetti con formazione italiana devono sostenere l'esame di stato. La funzione dei consigli nazionali è di tenere prove attitudinali per il riconoscimento di vere qualifiche straniere.

Nell'esame delle pratiche di riconoscimento dovranno essere pertanto osservati i seguenti passaggi:

1. Verifica del possesso di una qualifica professionale conseguita nel Paese di origine, per essa intendendo una qualifica conseguita in ordine ad una attività regolamentata.
2. Verifica della effettiva iscrizione all'albo o della idoneità ad essere iscritti, per la prima iscrizione, e assolvimento obblighi formativi.
3. Verifica dell'avvenuto superamento di una prova di esame di natura pubblicistica. Il titolo di laurea abilitante non appare sufficiente per acquisire una qualifica professionale per la quale è necessario, nel Paese di origine anche il superamento di un esame di Stato.
4. Verifica della effettiva e prevalente formazione nel Paese di origine.
5. Verifica dell'effettivo interesse ad un passaggio dal Paese di origine, nel quale è stato sostanzialmente conseguita la qualifica professionale, al Paese di destinazione, nel quale si intende stabilirsi.
6. Verifica della omogeneità dell'attività professionale esercitata nel Paese di origine e quindi della corrispondenza della stessa con quella di dottore commercialista o di esperto contabile.

Qualora non siano soddisfatti i precedenti punti l'unica misura compensativa può essere l'esame di Stato e, solo in subordine, analoga prova (per forma e materie tutte) attitudinale per misure compensative.

Qualora siano soddisfatti i precedenti passaggi si procede nel seguente modo:

1. Previsione di misure compensative su tutte le materie caratterizzanti della professione (sez. A o B a seconda dei casi) e rilevanti per il contesto nazionale nel quale va a collocarsi la prestazione professionale,, salvo quelle sostanzialmente coperte nel percorso formativo. Tra le prove vanno considerate in particolare le materie di diritto ivi compresa la legislazione professionale e la deontologia.
2. Svolgimento di prova scritta e orale.
3. Le prove attitudinali, da tenersi presso il CNDCEC, dovranno svolgersi con tutti i crismi stabiliti per gli Esami di abilitazione professionale.

Si segnalano a titolo esemplificativo alcune situazioni nelle quali è opportuna la verifica su descritta:

- Mancata iscrizione all'albo nel paese di origine per cancellazione risalente a diversi anni addietro;
- Richiesta di riconoscimento da parte di soggetti in possesso di un titolo accademico che rappresenta condizione necessaria per l'esercizio di determinate attività ma nei quali la professione non risulta essere è regolamentata;
- Svolgimento di attività limitate ad un ambito ristretto delle attività professionali, ad esempio quella tributaria, ancorché svolta in maniera prevalente ed assidua essa non può considerarsi pienamente corrispondente a quella dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e neanche colmabile con misure compensative;
- Richieste di riconoscimento da parte di soggetti iscritti ad associazioni (ad esempio ACCA) o ordini (esempio Economistas) ma che di fatto svolgono attività che esulano dall'attività caratterizzante dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, come ad esempio quella dell'analista economico o del consulente per investimenti finanziari o di intermediazione nel commercio estero.

Tali considerazioni rappresentano le linee guida per l'operato del Consigliere delegato e degli uffici per l'espressione dei pareri richiesti al CNDCEC nell'ambito delle procedure di riconoscimento.



RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Direttiva 89/48/CEE Considerando (1)**

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

L'obiettivo della direttiva è la eliminazione degli ostacoli alla circolazione ma non gli ostacoli a che deve sostenere le prove di esame di stato.

- **Direttiva 2005/36/CE Considerando (11)**

"Per le professioni coperte dal regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, di seguito denominato "il regime generale", gli Stati membri dovrebbero continuare a fissare il livello minimo di qualificazione necessaria in modo da garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio..... Infine, la presente direttiva non ha l'obiettivo di interferire nell'interesse legittimo degli Stati membri a impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni."

- **Direttiva 2005/36/CE Considerando (12)**

"La presente direttiva riguarda il riconoscimento, da parte degli Stati membri, delle qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri. Non riguarda, tuttavia, il riconoscimento, da parte degli Stati membri, di decisioni di riconoscimento adottate da altri Stati membri a norma della presente direttiva. Pertanto, i titolari di qualifiche professionali che siano state riconosciute a norma della presente direttiva non possono utilizzare tale riconoscimento per ottenere, nel loro Stato membro di origine, diritti diversi da quelli conferiti grazie alla qualifica professionale ottenuta in tale Stato membro, a meno che non dimostrino di aver ottenuto qualifiche professionali addizionali nello Stato membro ospitante".

Si è ritenuto opportuno citare tale considerando pur avendo l'obiettivo principale di escludere situazioni di riconoscimenti di titoli professionali a catena senza che nel passaggio da un titolo all'altro vi sia stata ulteriore formazione che "nazionalizzi" il secondo titolo conseguito.

Tuttavia, non è da escludersi che le richieste di omologazione rivolta alla Spagna, del titolo universitario conseguito in Italia non si fondi, per l'ente spagnolo, sul presupposto che il titolo universitario abbia valore abilitativo alle professioni, a prescindere dal sostenimento di un ulteriore esame di Stato o di un periodo di tirocinio.



- Decreto Legislativo 206/2007 articolo 1, comma 1

“Il presente decreto si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che vogliono esercitare sul territorio nazionale, quali lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in base a qualifiche professionali conseguite in uno Stato membro dell'Unione europea e che, nello Stato d'origine, li abilita all'esercizio di detta professione.”

- Decreto legislativo 59/2010 articolo 14, comma 1

“fatte salve le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali, regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale...”

E' quindi riconosciuta la possibilità per gli Stati membri di introdurre per le professioni regimi di autorizzazione che includono il conseguimento di titoli accademici, tirocinio, esami e che pertanto non vanno elusi con il conseguimento di un mero riconoscimento in un paese diverso.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

- Corte giustizia europea - Causa pregiudiziale C-311/06, Consiglio Nazionale degli ingegneri contro Ministero della Giustizia Marco Cavallera.

La Corte di giustizia europea, ha chiarito che “ *La semplice omologazione da parte di uno Stato membro, di un titolo rilasciato da un altro Stato membro non costituisce un Diploma che consenta di accedere ad una professione regolamentata in quest'ultimo Stato*” e che “*secondo la definizione stessa della direttiva, un «diploma» non include il titolo rilasciato da uno Stato membro che non attesti alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fondi né su di un esame, né su di un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro. Infatti, l'applicazione della direttiva in una situazione di tal genere si risolverebbe nel consentire ad un soggetto che abbia conseguito, nello Stato membro in cui ha svolto i suoi studi, esclusivamente un titolo che, di per sé, non dà accesso alla professione regolamentata, di accedervi egualmente, senza che tuttavia il titolo di omologazione conseguito altrove attesti l'acquisizione di una qualifica supplementare o di un'esperienza professionale. Un siffatto risultato sarebbe contrario al principio sancito dalla direttiva, secondo cui gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire il livello minimo di qualifica necessario allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio*”.

- Corte giustizia europea - Conclusioni dell'avvocato generale VERICA TRSTENJAK, 2 giugno 2010, Causa pregiudiziale C-118/09

(par 37)



Il sig. Koller e la Commissione sottolineano inoltre che la presente causa differisce considerevolmente dalla causa Cavallera per il fatto che nella situazione del sig. Koller non è presente nessuna delle lacune riscontrate in tale causa. Infatti, il decreto di riconoscimento del Ministero per l'istruzione e le scienze spagnolo non si baserebbe sulla mera constatazione della conclusione degli studi universitari in Austria, bensì sul superamento degli esami integrativi presso l'Università di Madrid.

(Par 39)

“Alla luce della ratio della direttiva 89/48 la Commissione ritiene che, in ogni caso, il titolo attesti qualifiche supplementari acquisite in un altro Stato membro e nel quale esse consentono l'accesso alla professione regolamentata. Tale requisito impedirebbe che ciò sia reso possibile già con la mera omologazione del diploma universitario ottenuto nello Stato membro ospitante. La Commissione rileva inoltre che, nella sentenza Cavallera, la Corte non esige che il titolo debba attestare in ogni caso anche un'esperienza lavorativa. Piuttosto, dalla formulazione della Corte risulterebbe che soltanto l'assenza congiunta di tali elementi porterebbe a non valutare – a causa del mancato riferimento allo Stato membro che lo ha rilasciato – il certificato di abilitazione quale «diploma» ai sensi della direttiva 89/48.

(par. 123)

“La nozione di «diploma» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 89/48 comprende i titoli rilasciati dall'autorità competente di un altro Stato membro da cui risulti che il richiedente è in possesso delle qualifiche professionali richieste per accedere a una professione regolamentata, i quali non attestino tuttavia il compimento di un ciclo di studi universitari in detto Stato della durata minima di tre anni e si basino, invece, sul riconoscimento del corrispondente titolo di studi acquisito nello Stato membro ospitante, purché tale riconoscimento si fondi su qualifiche aggiuntive conseguite nello Stato membro che lo ha rilasciato, quali ad esempio la formazione compiuta mediante la frequenza di corsi e il superamento di esami integrativi.

◦ Cons. Stato Sez. IV, 30-11-2009, n. 7496, Consiglio Nazionale degli ingegneri contro Ministero della Giustizia e Marco Cavallera

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto, anche a seguito della pronuncia preliminare della CGI, la fondatezza dell'appello e la non applicabilità della direttiva nel caso esaminato. “In sostanza la normativa precitata non è applicabile al caso in esame, in cui non c'è un professionista diplomato migrante ma un diploma italiano che è migrato in Spagna, ha ottenuto una sorta di attestazione di qualità ed è poi tornato in Italia pretendendo di aver acquisito una veste diversa”.

◦ TAR Lazio – Roma sez III quater, Ric. N. 10021/2007 – Sentenza n. 12251/2009

Già in passato sono stati evidenziati e sottoposti all'esame della magistratura i metodi con i quali la Spagna iscrive nei propri Collegi cittadini di altre nazioni; in particolare in un giudizio instaurato da alcuni cittadini italiani - in possesso solo di un titolo di istruzione secondaria – per il mancato riconoscimento del titolo professionale conseguito in Spagna ai fini dell'esercizio in Italia della professione di Ragioniere e Perito Commerciale, il TAR ha stabilito che: “Pertanto, considerato che in Italia per l'esercizio della professione di ragioniere e perito commerciale era necessario comunque aver seguito almeno un corso di studi post-secondario triennale, conseguendo il diploma e superando l'apposito esame abilitante, appare evidente che i ricorrenti, cittadini italiani, non potevano ottenere il riconoscimento del titolo professionale



spagnolo di Diplomado en Ciencias Mercantiles al fine di iscriversi in Italia all'Albo (all'epoca esistente) dei "ragionieri e periti commerciali": infatti, a prescindere dai chiarimenti forniti dalle autorità spagnole... i ricorrenti non potevano eludere la più rigorosa normativa del proprio stato di origine, trasformandolo in "Stato ospitante" nel quale far valere il titolo conseguito altrove".

AVVOCATI

Il CNF ha presentato all'AGCM in data 27 luglio 2010 un esposto nei confronti della società CESD Srl operante con marchio CEPU per pubblicità ingannevole in relazione all'annuncio pubblicitario apparso sulla stampa e altri canali di comunicazione.

Inoltre una commissione (consultiva/studio?) del CNF ha emanato un parere indirizzato agli ordini locali di Vicenza e Piacenza relativamente alle modalità per la iscrizione degli avvocati in base alla procedura di riconoscimento e di "integrazione".

Da precisarsi che per gli avvocati è previsto un percorso per la iscrizione alternativo al riconoscimento che consiste nello svolgimento di tre anni di pratica professionale in affiancamento ad un avvocato italiano. Tale pratica presupponeva stabilimento e l'iscrizione ad una apposita sezione dell'albo la relativa disciplina è stata introdotta con il recepimento della direttiva ha emesso presentato il 25 giugno 2009 un parere

Ad avviso del CNF, espresso nella conferenza dei servizi del 20 luglio u.s. In particolare, il percorso formativo analogo può considerarsi quello che si segue in modo del tutto corrispondente a quello seguito in Italia: laurea, pratica ed esame di abilitazione; quindi, la relativa norma del regolamento si applica se, per esempio, un cittadino con la laurea in Italia consegue in altro Stato membro il tirocinio ed esame di stato. La determinare le misure compensative come segue, distinguendo, per coloro che non hanno una formazione analoga, che dovranno comunque effettuare una prova pratica, che dovrà vertere su un parere ed un atto giudiziario su materie essenziali per l'esercizio della professione in Italia.

Avvocato con laurea in Italia

2 prove scritte: consistenti in 1 parere e in 1 atto giudiziario sulle seguenti materie, a scelta del candidato: diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo (sostanziale e processuale), diritto processuale civile, diritto processuale penale.

N.B. le due prove possono svolgersi (sempre a scelta del candidato) sulla stessa materia o su due materie diverse.

Unica prova orale su 2 materie: 1° prova su deontologia e ordinamento professionale. 2° prova su una tra le seguenti materie (a scelta del candidato): diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo (sostanziale e processuale), diritto processuale civile, diritto processuale penale, diritto commerciale .

Avvocato con laurea e compiuta pratica in Italia

1 prova scritta: consistente in un atto giudiziario su una delle seguenti materie, a scelta del candidato: diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo (sostanziale e processuale), diritto processuale civile, diritto processuale penale.

Unica prova orale su 2 materie: 1° prova su deontologia e ordinamento professionale. 2° prova su una tra le seguenti materie (a scelta del candidato): diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo (sostanziale e processuale), diritto processuale civile, diritto processuale penale, diritto commerciale .



Avvocato con laurea, compiuta pratica e superamento prova scritta in Italia

Unica prova orale su 2 materie: deontologia e ordinamento professionale, e una tra le seguenti materie (a scelta del candidato): diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo (sostanziale e processuale), diritto processuale civile, diritto processuale penale, diritto commerciale .

Avvocato con laurea in Italia + percorso analogo (tirocinio + esame di stato) in altro Paese

Unica prova orale su 2 materie: deontologia e ordinamento professionale e una tra le seguenti materie (a scelta del candidato): diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo (sostanziale e processuale), diritto processuale civile, diritto processuale penale.