

# Riflessioni sull'equipollenza dei titoli e sulla libertà di movimento dei docenti universitari all'interno dell'Unione Europea

Angelo Rubino<sup>1</sup>

**Abstract:** In this paper I discuss aspects of the problems arising when a recognition of qualifications for the profession of university professor acquired in foreign states members of the European Union is attempted in Italy. I show that different obstacles still exist to the achievement of the free movement of workers -a fundamental principle of the Union enshrined in article 45 of the Treaty on the functioning of the European Union. I express the opinion that, due to a recent sentence of the Italian "Consiglio di Stato", in Italy the profession of university professor is a regulated profession in the sense of the European law. I also discuss the fact that a deeper consideration of the principles expressed by the Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications could be beneficial for the Italian university system.

Keywords: University, free movement of workers, recognition of qualifications, internationalization

La nostra analisi prende le mosse dalla considerazione di una raccomandazione approvata il 25 giugno 2014 dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN) per "*l'armonizzazione del Sistema Europeo dell'Istruzione Superiore ... tramite l'adozione di politiche che consentano... il mutuo riconoscimento automatico dei titoli di abilitazione per l'accesso alla docenza universitaria, attraverso l'adozione di direttive che determinino le condizioni di equivalenza, nel rispetto della diversità dei sistemi di Istruzione Superiore nazionali*".

Il senso della riflessione operata dal CUN pare emanare, almeno in parte, dal riconoscimento, ancorché non reso esplicito né annoverato tra le ragioni alla base del documento, di uno squilibrio che, ormai da anni, caratterizza il sistema italiano della ricerca: l'Italia esporta "cervelli" in grande quantità verso l'Europa, ma ne importa pochissimi. Il nostro è quindi uno dei sistemi più chiusi del Continente per quanto riguarda gli ingressi e più aperto per quanto riguarda le uscite (o fughe).

Da ciò appare evidente l'esigenza di un impegno forte per porre un argine a questo squilibrio, le cui conseguenze negative si ripercuotono, in ultima analisi, sul benessere del Paese, che perde di anno in anno parte del proprio capitale umano senza che questa venga rimpiazzata da ingressi altrettanto qualificati dall'estero.

Le sue radici sono molteplici e riguardano in primis la scarsa considerazione sociale (con il suo ovvio corollario economico) della ricerca e dei suoi addetti nel nostro Paese. Una conseguenza di questa sorta di marginalizzazione è anche il progressivo allontanamento dagli standard dei Paesi dell'Europa più avanzata del nostro Paese, che appare evidente dall'analisi comparativa di diversi parametri legati alle risorse investite nella ricerca e nella formazione terziaria (si vedano, per esempio, i dati comparativi relativi al numero dei laureati, alla percentuale del PIL investita in ricerca ecc.). E' intento della presente riflessione mostrare, pure, come una traccia visibile di questa sorta di tendenza, definibile forse con il termine disimpegno, sembri trasparire nell'impianto legislativo degli ultimi decenni relativo ai principi

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Ambientali, Informatica e Statistica, Università Ca' Foscari di Venezia, rubino@unive.it

alla base del processo di integrazione europea e alla loro attuazione. Nel seguito si discuterà dettagliatamente l'evoluzione di tale impianto in relazione all'equipollenza dei titoli per l'accesso alla docenza universitaria e, più in generale, alla libertà di movimento dei docenti universitari all'interno dell'Unione Europea.

A mio avviso, già la legge del 3 luglio 1998, numero 210 presentava diversi elementi di dubbia equità riguardo al trattamento riservato agli studiosi europei che volessero lavorare nel nostro Paese. Il "concorso", per esempio, si concludeva con l'identificazione di due "idonei" che poi potevano essere chiamati direttamente da qualsiasi Ateneo nazionale al ruolo di professore. Ma ai possessori di idoneità comunitarie (per esempio l'*Habilitation* tedesca) o ai professori attivi in Paesi dell'Unione non veniva concesso alcun riconoscimento. Addirittura, chi non fosse già professore associato in Italia doveva sostenere una prova didattica nel concorso ad ordinario (legge 210/1998, articolo 1, comma e, punto 3), fosse pure il più grande didatta e professore francese, spagnolo o tedesco, cosa che innescò l'avvio, da parte della Commissione Europea, di una procedura preliminare a quella di infrazione contro l'Italia, bloccata poi con il superamento della normativa suddetta a causa dell'entrata in vigore della legge 240/2010 ("Legge Gelmini" nel seguito).

Eppure la legge europea ed italiana (direttiva 2005/36/CE, recepita dallo stato Italiano tramite il Dlgs 20/2007) parla chiaro: "per l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata sono ammessi al riconoscimento professionale le qualifiche professionali che sono prescritte da un altro Stato membro per accedere alla corrispondente professione ed esercitarla" (art. 21 Dlgs 20/2007).

Ora, un sistema che intenda veramente aprirsi all'Europa dovrebbe essere sommamente interessato a dare un *significato il più possibile estensivo* al termine "professione regolamentata" e a concedere quindi il riconoscimento (l'equipollenza) a qualifiche comunitarie simili oppure, (il che, come mostrerò in seguito, è pressoché equivalente) ad applicare comunque criteri "europei" per orientarsi nelle decisioni sui riconoscimenti. Si noti che in diversi Paesi membri dell'Unione è pacifico che la professione di professore universitario costituisca una professione regolamentata ai sensi della direttiva 2005/36/CE, e che quindi i titoli che in quei Paesi servono per l'accesso alla docenza siano delle qualifiche professionali, perché non vi può essere una professione regolamentata se non vi è una qualifica professionale relativa a quella professione. Esiste addirittura un sito ufficiale europeo ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm)) dove è possibile accertare questo fatto senza ulteriori formalità. E' anche chiaro, d'altra parte, che la presenza di una certa professione nella suddetta lista del sito europeo significa semplicemente che tale professione è ritenuta regolamentata da un certo Stato, che un certo Stato, cioè, è spontaneamente disposto ad applicare tutte le regole di riconoscimento che la legge europea impone per le professioni regolamentate. Naturalmente (è quasi troppo ovvio per evidenziarlo in questa sede) ciò non esclude che altre professioni, non inserite nella lista, siano da considerarsi, allo stesso modo, regolamentate. Una professione è regolamentata se soddisfa i requisiti della direttiva 2005/36/CE. Se così non fosse, non si spiegherebbero i numerosi casi di contenzioso, talvolta sfociati in sentenze della corte di giustizia delle Comunità Europee, molte altre risolti dal giudice amministrativo nazionale, relativi a richieste di riconoscimento negate dalle diverse amministrazioni nazionali. Un caso concreto, che servirà in questa discussione per evidenziare diversi aspetti generali della questione, si riferisce ad una richiesta presentata al MIUR nel 2007 per ottenere l'equipollenza in Italia dei titoli tedeschi *Habilitation* (abilitazione scientifica) e *Lehrbefugnis* (abilitazione didattica), che consentono, in Germania, di accedere al ruolo di professore universitario ordinario, con i corrispettivi titoli di idoneità nazionali. Ad essa il Ministero oppose un diniego secco. Ne seguì un contenzioso che sfociò in una sentenza della corte di giustizia delle Comunità Europee (C-586/08: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&jur=C,T,F&num=c-586/08&td=ALL>). Giova qui notare come l'iniziativa per un contenzioso amministrativo a livello europeo come quello dal quale la succitata sentenza deriva (la cosiddetta "questione pregiudiziale") non può essere direttamente del cittadino comunitario. E' il giudice amministrativo nazionale che si rivolge ai colleghi europei per avere chiarezza rispetto ad un punto che riguarda specificatamente la normativa europea e la sua applicabilità

nel contesto specifico nazionale. Nel caso in questione, la domanda del giudice amministrativo italiano riguardava proprio la possibilità che la professione di docente universitario in Italia, così come essa si configurava prima dell'entrata in vigore della legge 240/2010, potesse essere considerata una professione regolamentata ai sensi della direttiva 2005/36/CE.

La lettura di quella sentenza appare quanto mai istruttiva, perché consente di chiarire diversi aspetti legati ai diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione. Formalmente (e usando termini che sembravano non escludere un'interpretazione estensiva da parte italiana, vedi anche l'interrogazione parlamentare europea dell'allora Senatore Gianni Vattimo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-1104+0+DOC+XML+V0//IT>) prevalsero le tesi del ministero (anche se alcuni Stati espressero ufficialmente parere favorevole alla tesi del ricorrente), ma il nostro Paese venne pure invitato a dare il giusto valore ai titoli comunitari: *"La circostanza che l'accesso ad una professione sia riservato ai candidati selezionati mediante una procedura diretta ad ottenere un numero predeterminato di persone sulla base di una valutazione comparativa dei candidati piuttosto che mediante l'applicazione di criteri assoluti e che conferisce un titolo la cui validità temporale è strettamente limitata non implica che tale professione sia una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Tuttavia, gli artt. 39 CE e 43 CE impongono che le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione nell'ambito di tale procedura"*.

Certamente "non implica" non significa "esclude". Alle prescrizioni della sentenza si sarebbe potuto reagire almeno prevedendo esplicitamente di assegnare un determinato punteggio ai candidati in possesso di un'abilitazione comunitaria. Ma ciò non avvenne e fu quindi lasciato alla discrezione delle singole commissioni giudicatrici la decisione riguardo al valore da attribuire al titolo e, prima ancora, la conoscenza stessa della sentenza europea: nessuno avvertì questa discrezionalità in contrasto con la lettera e lo spirito della sentenza stessa che, al suo punto 34, impone al nostro Paese il dovere di vigilare segnatamente affinché non avvengano discriminazioni: *"In considerazione del riferimento, nella questione proposta, alle disposizioni del Trattato CE riguardanti le libertà fondamentali, occorre tuttavia rammentare che gli artt. 39 CE e 42 CE garantiscono ai cittadini degli Stati membri l'accesso, senza discriminazione fondata sulla nazionalità, alle attività dipendenti e autonome. Spetta quindi alle autorità nazionali vigilare segnatamente affinché, nell'ambito di una procedura di selezione come quella che conduce all'iscrizione nell'elenco dei possessori dell'ISN, le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione..."*. Vigilare vuol dire impegnarsi attivamente per identificare e contrastare la violazione.

Intanto era entrata in vigore la "Legge Moratti" (legge 4 novembre 2005, numero 230), la quale rappresentò un'importante svolta per quel che riguarda il valore da riconoscere ai titoli per l'accesso alla docenza conseguiti in Paesi stranieri. La legge introdusse un'idoneità scientifica nazionale (ISN, vedi sopra) a numero chiuso e sancì la spendibilità (non il riconoscimento) delle idoneità straniere. Di conseguenza, gli studiosi in possesso di idoneità di "pari livello" potevano essere chiamati direttamente al ruolo di professore, proprio come accadeva per gli idonei italiani, anche se in una percentuale molto piccola rispetto alle chiamate di un dato Ateneo: *"Nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, le università... possono procedere alla copertura di una percentuale non superiore al 10 per cento dei posti di professore ordinario e associato mediante chiamata diretta di studiosi stranieri, o italiani impegnati all'estero, che abbiano conseguito all'estero una idoneità accademica di pari livello"* (legge 230/2005, comma 9).

L'applicazione di questa norma ebbe vita breve, perché, poco tempo dopo essere stata emanata, essa fu abrogata dalla legge del 9 gennaio 2009, numero 1 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca"). L'apertura internazionale, evidentemente, non era stata apprezzata come possibilità concreta di espansione e di crescita del mondo accademico. Ad onor del vero bisogna dire che la causa dell'abrogazione è stata in alcuni contesti messa in relazione all'abuso che pare venne fatto dello strumento delle "chiamate dirette" (si veda, a questo proposito, il dossier del CUN n. 6/2013 in cui si discutono alcune delle

criticità legate all'istituto della chiamata diretta per come esso si è evoluto dalla sua prima istituzione). Questa interpretazione appare però più un tentativo di coprire le ragioni vere del rifiuto del comma 9 della 230/2005 nella sua prima versione che una spiegazione plausibile degli eventi. Il fatto che vi siano stati diversi tentativi di chiamata di studiosi le cui posizioni non soddisfacevano in pieno alle richieste della norma è certamente vero (vedi il documento del CUN citato precedentemente). Bisogna notare, però, che ogni richiesta di chiamata diretta veniva esaminata direttamente proprio dal CUN attraverso un'attenta analisi del curriculum e dei titoli del candidato. Non è chiaro quindi come tali abusi potessero poi realizzarsi. Certamente, bisogna riconoscere che non deve essere stato sempre agevole, per gli organi deputati ad una decisione in merito, districarsi tra il groviglio delle diverse normative nazionali e delle procedure internazionali. E' anche stato fatto notare come, in assenza o quasi di concorsi per posti da professore, l'istituto della chiamata diretta potesse configurarsi come l'unico canale per l'accesso alla professione e non come una sua possibile, limitata (per ogni ateneo il tetto massimo era stabilito al 10%) modalità di reclutamento. Probabilmente, il vero motivo del mutamento normativo è da ricondursi proprio a questa mancanza -protrattasi poi per anni come vedremo- di un canale "normale" per il reclutamento. Il fastidio per una situazione di incertezza e di blocco è certamente comprensibile. Il ritorno al passato molto meno.

Dopo il mutamento legislativo operato dalla legge del 9 gennaio 2009, numero 1, infatti, si tornò ad un'asimmetria simile alla precedente: l'ideoneo italiano poteva essere chiamato direttamente da qualsiasi Ateneo, quello straniero no. La chiamata diretta rimaneva (e rimane) possibile per coloro i quali siano già inquadrati da almeno un triennio all'estero in posizioni considerate pari livello rispetto a quelle italiane, secondo una tabella di equivalenza stilata dal CUN (dm 2 maggio 2011 n. 236). Quindi, per essere trattato come un idoneo italiano, lo studioso straniero doveva essere già professore di ruolo da un triennio e pure a tempo indeterminato -pare di capire- se si tratta di un posto da ordinario.

La "Legge Gelmini", con l'introduzione dell'abilitazione scientifica nazionale a "numero aperto", poneva di nuovo sul tappeto il problema della riconoscibilità delle abilitazioni comunitarie. Se non vi è più una valutazione comparativa per determinare l'idoneità, cosa manca affinché l'abilitazione italiana sia a tutti gli effetti una "qualifica professionale" nel senso comunitario e quindi la professione di professore universitario sia da considerare regolamentata in Italia ai sensi della direttiva 2005/36/CE e del decreto legislativo 206/2007 citati sopra? Più avanti mostrerò come una risposta all'interrogativo precedente nel senso della regolamentazione della qualifica di professore sembri confermata (o, in termini minimalistici, quantomeno non esclusa) dal Consiglio di Stato.

Si noti che, curiosamente e, chissà, forse proprio nel tentativo di rimanere meno vincolata alla normativa europea, la "Legge Gelmini", al suo articolo 16, comma 4, stabilisce che "*Il conseguimento dell'abilitazione scientifica non costituisce titolo di idoneità*". In altri termini, il principio sancito dalla norma sembra poter ammettere la possibilità che si detenga l'abilitazione ad una certa attività senza però che ad essa si associ un'idoneità alla medesima attività. Risulta in realtà difficile trovare in altri ambiti lavorativi una distinzione/dissociazione simile e anche ad una riflessione più generalista (se si escludono gli impedimenti temporanei) non risulta agevole incontrare casi di abilitati non idonei. E' probabile che la motivazione -per così dire - psicologica del testo sia stata quella di voler marcare le differenze con la normativa precedente. Rimane il fatto che una delle caratteristiche principali e ineludibili delle leggi debba essere la sua non palese illogicità.

Dopo la novità normativa introdotta dalla "legge Gelmini", la richiesta precedente di equipollenza, alla quale era stata data definitivamente risposta negativa al termine del contenzioso di cui sopra, venne reiterata al MIUR. Il MIUR, per risolvere la faccenda (questo ad ulteriore conferma che una professione è regolamentata o meno non in base a quello che i singoli stati o le singole amministrazioni dichiarano, ma in base alla sua aderenza alla normativa europea), chiese dunque il parere del Consiglio di Stato (affare 05107/2012:<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=OLVKPXJ7K4IBWEOKBUM3W44DOU&q=05107/2012>), il quale istituì all'uopo una commissione speciale.

Dopo un corposo preambolo dedicato alla ricevibilità della richiesta del MIUR (in effetti si toccano tasti sensibilissimi quando, a seguito della richiesta di un semplice cittadino, l'autorità competente si rivolge alla giustizia amministrativa al massimo livello la quale, nel caso il cittadino non si ritenga soddisfatto, sarà poi quella chiamata a dire l'ultima parola sul caso stesso) il Consiglio di Stato, al termine dei lavori della commissione speciale, sanciva il "potere dovere" del MIUR di "*valutare ed eventualmente accogliere istanze di equipollenza*". In altri termini, il Consiglio di Stato riconosceva che un titolo tedesco per l'accesso alla docenza universitaria può essere dichiarato equipollente a quello richiesto in Italia: "*La Corte ha tuttavia invitato ogni Stato membro, ai sensi delle disposizioni del Trattato riguardanti le libertà fondamentali, a considerare che le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione. Orbene ciò, in particolare, dopo l'eliminazione del contingentamento del numero degli abilitandi, operata dall'art. 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, comporta senz'altro il potere dovere dell'Amministrazione ministeriale dell'istruzione, dell'università e della ricerca di valutare ed eventualmente accogliere istanze di equipollenza, di titoli ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti che hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale e della successiva chiamata ai sensi dell'art. 18 della stessa legge*".

Venne però introdotto un importante vincolo temporale: le abilitazioni comunitarie vecchie di più di 4 anni (ora di 6) debbono essere considerate "scadute" per non dare adito ad una sorta di "discriminazione alla rovescia" grazie alla quale il titolo straniero possa acquisire un valore superiore al corrispondente titolo italiano. Dalla decisione del Consiglio di Stato emergono però delle conseguenze inaspettate, perlomeno quando si considerino i titoli comunitari conseguiti prima dell'entrata in vigore della "Legge Gelmini".

L'abilitazione tedesca, per esempio, è a vita. Questo significa che un'abilitazione conseguita, per modo di dire, nel 2005 era perfettamente valida e spendibile in Germania nel 2011, quando entrò in vigore la "Legge Gelmini". Ma, a quel punto, per la normativa italiana (almeno nell'opinione che si evince dal parere del Consiglio di Stato in parola) essa era già scaduta, con una sorta di "decadimento retroattivo" di difficile comprensione. Naturalmente ogni Paese è libero di definire l'intervallo temporale di validità di una data qualifica: uno stato potrebbe, per esempio, stabilire che la patente di guida valga solo 3 anni, in modo da poter verificare più volte l'abilità del pilota. Bisogna però rendersi conto che, nell'ottica europea, porre un tale vincolo può comportare l'esclusione di quasi tutti gli altri cittadini comunitari e viene di fatto a poter porre dei forti limiti alle libertà fondamentali di movimento e stabilimento dei singoli (artt. 39 CE e 42 CE). Cosa fattibile in casi eccezionali, ma difficilmente proponibile per un sistema quale quello universitario italiano, che di mobilità avrebbe invece un estremo bisogno. In altri termini, quando si pongono dei limiti temporali alla validità di una qualifica, bisognerebbe vagliare bene cosa questo comporta a livello europeo, se sussistono esigenze eccezionali che rendono indispensabile una tale limitazione, se davvero conviene e chiedersi soprattutto cosa succederebbe se altri Paesi comunitari imboccassero la stessa via. Il trattamento riservato a chi abbia conseguito il titolo straniero prima dell'entrata in vigore della norma italiana è un caso speciale. E' ovvio che questi non avrebbe potuto ottenere l'equipollenza in tempo, in mancanza dello strumento legislativo nazionale. Bisognerebbe interrogarsi pure sul messaggio che si manda all'Europa quando poi i limiti temporali di validità, sui quali si gioca la possibilità del riconoscimento di un titolo comunitario, vengono mutati (4 anni, 6 anni) dall'oggi al domani.

Comunque, dopo il parere del Consiglio di Stato un altro studioso che possedeva un'abilitazione tedesca soddisfacente i vincoli temporali richiesti fece domanda di riconoscimento al MIUR.

La sua domanda venne quindi, come prescritto, presa in considerazione dal MIUR. La circostanza sembra un'ulteriore conferma del fatto che, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, la professione di professore universitario debba essere considerata regolamentata e quindi esista un organo deputato alla valutazione ed eventualmente al riconoscimento, cosa inimmaginabile per professioni non regolamentate. Si intraprese, addirittura, una sorta di attività ispettiva per comprendere più a fondo e in maniera diretta (anche se certificati consolari ufficiali attestanti natura e valore del titolo erano in possesso del MIUR da anni) la natura e il valore del titolo tedesco.

L'esito di tale attività fu una lista di "differenze" tra l'abilitazione tedesca e quella italiana (vedi il parere generale numero 13 del CUN del 10/01/2013, adunanza del 18/12/2012) anche sulla base della quale il riconoscimento venne negato. Le differenze notate dal CUN sono:

- a) I titoli tedeschi sono attribuiti in sede locale, con procedure definite dai singoli Atenei e non disciplinate da una normativa nazionale;
- b) Non è previsto che il motivato giudizio sul curriculum scientifico del candidato sia espresso sulla base di criteri e parametri normativamente definiti a livello nazionale;
- c) Non esiste una distinzione di livello dei titoli tedeschi corrispondente alla distinzione esistente nell'ordinamento italiano tra l'abilitazione a professore associato e quella a professore ordinario;
- d) L' Abilitazione Scientifica Nazionale ha durata quadriennale mentre i titoli tedeschi non hanno limiti temporali di validità.

E ancora: Soltanto nella prassi e non per norma tale titolo è ritenuto necessario per essere reclutati come professori di ruolo in un'Università tedesca mentre la scelta del livello di docenza è lasciata alle singole Università.

Anche sulla base del parere del CUN il MIUR rispose quindi negativamente alla richiesta di equipollenza. Non si è a conoscenza del fatto che, finora, alcuna abilitazione comunitaria sia stata riconosciuta l'equipollente a quella italiana.

Riassumendo quindi l'iter dei casi conosciuti si può dire che, nel primo caso la natura particolare dell'idoneità italiana dell'epoca (idoneità/concorso) "non implicava" che la professione di professore universitario fosse una professione regolamentata e quindi che si potesse applicare la legge europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Poi, una volta che il Consiglio di Stato ha sancito la riconoscibilità delle idoneità comunitarie (e quindi, a mio parere, ha stabilito che l'abilitazione scientifica nazionale si configura ora a tutti gli effetti quale qualifica professionale di una professione regolamentata<sup>2</sup>) il MIUR ha ritenuto che il titolo tedesco sia "troppo diverso" da quello italiano, anche sulla base delle indicazioni fornite dal CUN. E' da notare che lo stesso CUN, oggi, auspica che si pongano le basi per un "riconoscimento automatico" di abilitazioni comunitarie (si veda l'auspicio del CUN [https://www.cun.it/uploads/5248/pa\\_2014\\_07\\_22.pdf?v=](https://www.cun.it/uploads/5248/pa_2014_07_22.pdf?v=)). Come ho detto all'inizio, pur considerando un segno positivo il fatto che venga auspicato un futuro di reciproco riconoscimento all'interno dell'Unione e si discuta di come raggiungere tale obiettivo, a mio modo di vedere non traspare sufficientemente, nel documento del CUN succitato, lo spirito della normativa comunitaria e del Dlgs 20/2007 che tale normativa recepisce.

Infatti essa può e dovrebbe, a mio parere, essere interpretata diversamente, soprattutto nell'ottica auspicata all'inizio di ulteriore incentivo all'internazionalizzazione del sistema della ricerca italiana. E' chiaro che le qualifiche professionali in due Paesi comunitari saranno sempre più o meno differenti. Il punto fondamentale per il riconoscimento non è questo, ma, piuttosto, è l'accertamento che esse siano, nei rispettivi Paesi, le modalità (o fra le modalità) ufficiali per esercitare una certa professione e che dette professioni siano, nei due Paesi, paragonabili. In tal caso il riconoscimento sembra dovuto: *"Il riconoscimento delle qualifiche professionali operato ai sensi del presente decreto legislativo permette di accedere, se in possesso dei requisiti specificamente previsti, alla professione corrispondente per la quale i soggetti di cui all'articolo 2,*

---

<sup>2</sup> "il potere dovere dell'Amministrazione ministeriale dell'istruzione, dell'università e della ricerca di valutare ed eventualmente accogliere istanze di equipollenza, di titoli ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti che hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale e della successiva chiamata ai sensi dell'art. 18 della stessa legge" imposto dal parere del Consiglio di Stato (affare 05107/2012) implica, a mio modo di vedere, che la professione di professore universitario in Italia è una professione regolamentata nel senso delle norme europee. Se così non fosse, non servirebbe e non avrebbe senso alcuna equipollenza: una professione non regolamentata è, per definizione, una professione alla quale ogni cittadino può accedere, senza alcun "filtro" ufficiale. E' chiaro che, in tal caso, non c'è qualifica ed equipollenza che abbia senso. Se si esclude l'ipotesi -quanto mai inverosimile- che il parere del Consiglio di Stato sia stato un esercizio assolutamente inutile, allora bisogna ammettere la verosimiglianza della mia opinione. D'altronde, già il caso del reclutamento dei professori universitari ex legge 3 luglio 1998 numero 210 (e poi ex legge 4 novembre 2005, numero 230) fu considerato, dai giudici europei, una sorta di "caso limite". Infatti la procedura per il reclutamento possedeva entrambi gli elementi: quello dell'idoneità, immediatamente spendibile in ciascun ateneo nazionale e anche, addirittura senza alcuna limitazione temporale, per altri uffici (legge 230/2005, comma 15), cosa che è tipica delle professioni regolamentate, e quello del concorso su base comparativa, che è invece tipico delle professioni non regolamentate. I giudici europei ritennero che l'aspetto della selezione comparativa (o del numero chiuso) dovesse prevalere rispetto a quello dell'idoneità.

*comma 1, sono qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano"* (art. 3, comma 1 Dlgs 206/07).

*"La professione che l'interessato eserciterà sul territorio italiano sarà quella per la quale e' qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività sono comparabili"* (art. 3, comma 2 Dlgs 206/07). La legge fissa delle regole molto chiare per stabilire quando due professioni, in due Paesi membri, possano considerarsi "comparabili" e quando invece non lo siano. Queste regole si basano sull'intensità della qualifica, non sui dettagli relativi al loro conseguimento e/o alla diversa organizzazione dello Stato nel Paese straniero: *"Gli attestati di competenza o i titoli di formazione ammessi al riconoscimento soddisfano le seguenti condizioni:*

*a) essere stati rilasciati da un'autorità competente in un altro Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato;*

*b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente precedente a quella prevista dalle normative nazionali"* (art. 21, comma 1, Dlgs 206/07).

*"L'accesso e l'esercizio della professione regolamentata di cui al comma 1 sono consentiti anche ai richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per due anni, nel corso dei precedenti dieci, in un altro Stato membro che non la regolamenti e abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione che soddisfino le seguenti condizioni:*

*a) essere stati rilasciati da un'autorità competente in un altro Stato membro, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro;*

*b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente precedente a quello previsto dalle normative nazionali;*

*c) attestare la preparazione del titolare all'esercizio della professione interessata"* (art. 21, comma 2, Dlgs 206/07).

Si noti che una "professione regolamentata" è *"l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio e' consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione e' subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità"* (art. 4, comma 1 Dlgs 206/07) e che "qualifiche professionali" sono *"le qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza di cui all'articolo 19, comma 1, lettera a), numero 1), o un'esperienza professionale"* (art. 4, comma 1 Dlgs 206/07). Quindi una qualifica professionale può essere un titolo, non vi è contraddizione tra queste due categorie.

Per essere riconoscibile in Italia, una qualifica professionale di un Paese membro dell'Unione Europea non deve essere identica a quella italiana, ma riferirsi alla medesima professione che sia, nei due Paesi, percepita ad un livello abbastanza simile.

Quindi il succitato parere del Consiglio di Stato rende possibile già oggi, a mio modo di vedere, il riconoscimento di abilitazioni comunitarie, sempre che lo si voglia fare. Una volontà di interpretare le norme in un'ottica di apertura potrebbe rendere un mutuo riconoscimento automatico del tutto superfluo: la normativa europea è stata emanata proprio per superare gli accordi fra due parti (*la reciprocità*): essa regola la materia unitariamente per tutti gli Stati membri. Le *"direttive che determinino le condizioni di equivalenza"* auspiccate dal CUN, a mio parere, esistono già: sono appunto, la direttiva 2005/36/CE e il Dlgs 206/07 che tale direttiva recepisce. Considerato che il parere del Consiglio di Stato succitato sancisce la riconoscibilità (la possibilità di equipollenza) delle abilitazioni comunitarie, sembrerebbe logico applicare sempre e comunque i criteri "europei" (direttiva 2005/36/CE e il Dlgs 206/07) per decidere nei casi specifici riguardo al riconoscimento. Questi criteri sono il frutto di un lungo lavoro, al quale il nostro Paese ha contribuito. Tale lavoro rappresenta uno dei risultati di maggior rilievo del processo di integrazione europea, perché contribuisce a concretizzare i principi fondamentali dell'Unione. Il MIUR, invece, decise a suo tempo di respingere una richiesta di equipollenza perché le "differenze" fra i due titoli vennero considerate "troppo grandi" sulla base di una metrica che a me pare sostanzialmente tutta interna, derivata proprio da un parere del CUN (parere generale numero 13, adunanza del 18 dicembre 2012). Se a questa metrica si fosse sostituita invece quella europea l'equipollenza sarebbe stata forse possibile. Auspicare *"politiche che consentano... il mutuo riconoscimento automatico"*, se non vuol dire riferirsi alla direttiva 2005/36/CE al Dlgs 206/07, che regolano la materia

ormai da anni, può solo voler dire che debbano essere gli altri stati europei a mutare il proprio percorso formativo (in alcuni casi di tradizione più che secolare) per adeguarsi al percorso recentissimo e mutabilissimo nostrano.

Sembra di avvertire quindi una sensazione di disagio nei confronti della tanto auspicata apertura internazionale del sistema universitario italiano. Secondo me ci sarebbe bisogno di più lungimiranza politica. Forse ci vorrebbe poco: basterebbe riferirsi direttamente alle norme europee (che poi sono anche leggi italiane). Oltre a rispondere ad un altissimo ideale di giustizia, un tale modo di agire potrebbe rappresentare il simbolo del ritorno del nostro Paese al centro dell'Europa.

Se si lascia invece a dei semplici cittadini, come è successo nei casi illustrati, l'onere di dimostrare l'applicabilità delle leggi europee, si può produrre un enorme rallentamento del processo di integrazione europea. Alla fine, al di là dei casi personali, il rischio è un impoverimento del sistema.