

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO
sezione lavoro

Il Giudice dott. Antonio Lombardi, a scioglimento della formulata riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, nel procedimento ex art. 281-decies codice di procedura civile e art. 28 decreto legislativo n. 150/2011 (azione civile contro la discriminazione) pendente tra:
CGIL - Confederazione generale italiana del lavoro - Lombardia, APN - Avvocati per niente ONLUS, ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, NAGA - Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti; ricorrenti con l'avv. Alberto Guariso e l'avv. Livio Neri;
Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro pro tempore; resistente con l'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Ritenuto in fatto

Con ricorso ex art. 281-decies codice di procedura civile e art. 28 decreto legislativo n. 150/2011 i ricorrenti CGIL - Confederazione generale italiana del lavoro - Lombardia, APN - Avvocati per niente ONLUS, ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, NAGA - Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti, hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano, in funzione di Giudice del lavoro, il Ministero della giustizia, in persona del Ministro pro tempore.

Le parti ricorrenti hanno rappresentato:
che fino all'entrata in vigore della legge n. 55/2024 l'esercizio delle professioni di educatore professionale

socio-pedagogico e di pedagogo era regolato dalla legge n. 205/2017, che, all'art. 1, commi 595 e 596, aveva introdotto il requisito della laurea magistrale (L19 per l'educatore professionale socio-pedagogico, LM-50, LM-57, LM-85, LM-93 per il pedagogo, L/SNT2 per l'educatore professionale socio-sanitario);

che la disciplina previgente non prevedeva requisiti che avessero un collegamento con lo status civitatis dei candidati;

che la legge n. 55/2024, recante «Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali», ha precisato i requisiti di accesso a tali professioni come segue: «per l'esercizio della professione di pedagogo e' necessaria l'iscrizione nell'albo dei pedagogisti dell'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 1 dell'art. 5, previo conseguimento del titolo di studio e accertamento delle competenze professionali acquisite con il tirocinio previsto dal corso di studio» (art. 2, comma 3) e «per esercitare la professione di educatore socio-pedagogico e di educatore nei servizi educativi per l'infanzia di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, nonche' all'art. 1, commi da 594 a 599, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono necessari: (...)

c) l'iscrizione nell'albo degli educatori professionali socio-pedagogici dell'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 2 dell'art. 5» (art. 4, comma 1, lettera c);

che, pertanto, per effetto di tali disposizioni normative, l'educatore e il pedagogo, pur in possesso di titoli abilitanti, non possono piu' esercitare la professione se non iscritti all'albo;

che, nell'indicare i requisiti generali di iscrizione agli

albi, l'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024, indica i seguenti: «essere cittadino italiano o di uno stato membro dell'Unione europea o di uno Stato rispetto al quale vige la condizione di reciprocità»;

che, invece, la disciplina rivolta agli educatori che operano nel settore socio-sanitario, contenuta nel decreto ministeriale (Min. Sal.) 13 marzo 2018, non prescrive quale requisito di iscrizione al relativo albo alcuna condizione di reciprocità in capo ai cittadini di Stati non membri dell'Unione europea; che, pertanto, la prescrizione della condizione di reciprocità per i cittadini di Stati non membri dell'UE risulta violativa del principio di non discriminazione.

Le parti ricorrenti hanno, inoltre, riferito:

che l'istituzione dei due albi si troverebbe ancora in una fase transitoria, avendo il Ministero della giustizia nominato, presso ciascuna Corte d'appello, i commissari provvisori, con la funzione di formulare un primo elenco degli aventi titolo all'iscrizione e di indire le elezioni, prodromiche alla costituzione degli ordini;

che tutti i commissari regionali avrebbero predisposto i moduli di domanda di iscrizione prevedendo l'onere per il richiedente di attestare (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, esponendosi alle relative sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci) la sussistenza di tutti i requisiti di legge, ivi compreso, in caso di cittadinanza extra UE, la sussistenza della condizione di reciprocità, della quale spesso il richiedente non ha e non può avere adeguata certezza;

Alla luce di quanto allegato e dedotto, le parti ricorrenti hanno chiesto:

accertarsi il carattere discriminatorio del comportamento del Ministero della giustizia, e per esso dei commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, consistente nel richiedere ai candidati di cittadinanza extra UE la dichiarazione della sussistenza della condizione di reciprocità e nell'aver omissso di diramare una disposizione ove si chiarisce che tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti e titolari di permesso che consente di lavorare (o in subordine tutti gli stranieri aventi un titolo di soggiorno compreso nell'elenco di cui all'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 394/99) hanno diritto di accedere all'iscrizione ai predetti albi indipendentemente dal requisito della reciprocità;

operarsi un'interpretazione costituzionalmente estensiva e conforme delle norme in commento, ovvero disapplicare la normativa interna per contrasto con il generale divieto di discriminazione di cui all'art 5 della direttiva n. 2018/958/UE, tali da consentire di ordinare al Ministero della giustizia:

«di sospendere l'indizione delle elezioni sino al novantesimo giorno successivo alla emananda sentenza al fine di consentire la presentazione della domanda di iscrizione e la partecipazione alle elezioni anche ai cittadini stranieri; di annullare le elezioni già eventualmente svolte; di diramare una circolare interpretativa indirizzata a tutti i commissari, contenente l'indicazione che tutte le domande di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti potranno essere presentate e dovranno essere accolte indipendentemente dalla verifica della condizione di reciprocità', fermo ogni altro requisito;

di adottare ogni altro provvedimento ritenuto utile alla integrale rimozione della discriminazione»; per il caso di diniego di tali interpretazioni, rimettersi agli atti alla Corte costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, lettera a), legge n. 55/2024, per violazione degli articoli 3, 4 e 117, comma 1, della Costituzione;

in ogni caso, considerato il carattere infungibile degli obblighi di fare, le parti ricorrenti hanno chiesto di: «condannare il Ministero della giustizia a pagare alle associazioni ricorrente, ai sensi dell'art. 614-bis codice di procedura civile la somma di euro 100 per ogni giorno di ritardo nell'adozione dei provvedimenti sopra indicati, a partire dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della emananda sentenza;

ordinare al Ministero convenuto la pubblicazione dell'emanando provvedimento sul sito istituzionale con modalità tali da garantirne adeguata visibilità, nonché, ove ritenuto, di un estratto del provvedimento su un giornale a tiratura nazionale».

Il Ministero della giustizia si è costituito in giudizio evidenziando che:

il requisito della reciprocità risulta previsto da una norma di rango primario, con conseguente inaccoglibilità della domanda attesa la necessità di tutela del principio di separazione tra poteri dello Stato e delle prerogative statuali di natura legislativa, potendo al più il giudice ordinario provvedere alla disapplicazione dei provvedimenti amministrativi ritenuti illegittimi, ma non certo ordinare un facere specifico sostitutivo delle attività proprie e riservate alla sfera amministrativa;

la censurata violazione delle norme del diritto comunitario deve ritenersi insussistente, avendo la norma da disapplicare funzione di garantire una regolamentazione del mercato del lavoro non arbitraria ne' illegittima; la questione di legittimita' costituzionale risulta infondata, venendo in rilievo diritti fondamentali della persona, quale il diritto alla salute a favore dell'utente del servizio, intendendo il legislatore esercitare una prerogativa finalizzata a garantire un sistema fondato su principi di concorrenza leale e corretta, anche al fine di evitare manifestazioni di discriminazione al contrario.

Alla luce di quanto dedotto ha chiesto, ogni altra istanza, eccezione e deduzione disattesa, respingere le domande formulate dei ricorrenti, in quanto ritenute inammissibili e infondate.

Considerato in diritto

La normativa rilevante.

1. L'esercizio delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogista e' attualmente disciplinato dalla legge n. 55/2024, recante «Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali».

Fino all'entrata in vigore di tale testo normativo, la materia era regolata dalla legge n. 205/2017 che, all'art. 1, commi 595 e 596, prevedeva il requisito della laurea magistrale quale condizione per il rilascio della qualifica di educatore professionale socio-pedagogico e di educatore professionale socio-sanitario.

L'attuale disciplina normativa, oltre a definire le figure professionali del pedagogista e dell'educatore professionale

socio-pedagogico, contiene la previsione di precisi requisiti di

accesso alle professioni:

in base all'art. 2, legge cit., «1. Per esercitare la

professione di pedagogo e' necessario il possesso di uno dei

seguenti titoli di studio:

a) laurea specialistica o magistrale in programmazione e

gestione dei servizi educativi, classi 56/S e LM-50;

b) laurea specialistica o magistrale in scienze

dell'educazione degli adulti e della formazione continua, classi 65/S

e LM-57;

c) laurea specialistica o magistrale in scienze

pedagogiche, classi 87/S e LM-85;

d) laurea specialistica o magistrale in teorie e

metodologie dell'e-learning e della media education, classi 87/S e

LM-93;

e) laurea in scienze dell'educazione o in pedagogia,

rilasciata ai sensi dell'ordinamento previgente alla data di entrata

in vigore del regolamento di cui al decreto del Ministro

dell'universita' e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre

1999, n. 509.

2. Possono altresì esercitare la professione di pedagogo i

professori universitari ordinari e associati e i ricercatori che

insegnano o hanno insegnato discipline pedagogiche in universita'

italiane o estere e in enti pubblici di ricerca italiani o esteri.

3. Per l'esercizio della professione di pedagogo e' necessaria

l'iscrizione nell'albo dei pedagogisti dell'Ordine delle professioni

pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 1 dell'art. 5,

previo conseguimento del titolo di studio e accertamento delle

competenze professionali acquisite con il tirocinio previsto dal

corso di studi».

In base all'art. 4, legge cit.: «1. Per esercitare la professione di educatore socio-pedagogico e di educatore nei servizi educativi per l'infanzia di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, nonché all'art. 1, commi da 594 a 599, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono necessari:

a) il conseguimento del titolo di laurea triennale, previo accertamento delle competenze professionali acquisite con il tirocinio previsto dal corso di studi. La prova valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio svolto presso una struttura, attestato congiuntamente dalla struttura medesima e dagli organi accademici, è sostenuta alla presenza di un componente designato dall'Ordine professionale. La prova valutativa di cui al periodo precedente è svolta prima della discussione della tesi di laurea, nell'ambito dell'esame finale per il conseguimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione di educatore professionale socio-pedagogico;

b) in alternativa rispetto al requisito di cui alla lettera a), il possesso della corrispondente qualifica attribuita ai sensi dei commi 595, primo periodo, 597 e 598 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

c) l'iscrizione nell'albo degli educatori professionali socio-pedagogici dell'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, istituito ai sensi del comma 2 dell'art. 5».

L'art. 7, comma 1, lettera a), subordina l'iscrizione ai menzionati albi al possesso del seguente ulteriore requisito: «essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato rispetto al quale vige in materia la condizione di reciprocità».

2. Al fine di dare esecuzione alla richiamata disciplina sono stati predisposti moduli di domanda di iscrizione all'albo riproduttivi delle previsioni normative, tra le quali si registra l'onere di attestazione in capo al richiedente, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, della sussistenza del requisito della condizione di reciprocità'.

Il decreto ministeriale cui è demandata la definitiva attuazione della legge n. 55/2024 non è ancora intervenuto ma, dapprima con decreto-legge n. 202/2024, poi decreto-legge n. 117/2025, è stata prorogata al 31 marzo 2026 la scadenza del termine ultimo indicato per la presentazione delle domande di iscrizione ai relativi albi.

3. Giova, sul punto, rimarcare la differente regolamentazione che afferisce agli educatori che operano nel settore sociosanitario.

Il decreto ministeriale (Min. Sal.) 13 marzo 2018, istitutivo della professione sanitaria di educatore professionale, all'art. 2 prevede quali requisiti di accesso: la «a) cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione europea, salvo quanto previsto dal comma 3; (...))».

Il richiamato comma 3 dell'art. 2 così dispone: «i cittadini non appartenenti a un Paese dell'Unione europea, possono iscriversi all'albo professionale se in possesso, oltre che dei requisiti di cui al comma 1, del riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria effettuato dal Ministero della salute, ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 e successive modifiche, recante norme di attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali». In altri termini, il cittadino non appartenente a un Paese dell'Unione europea, in possesso di titolo di studio

abilitante, in assenza di prova circa la sussistenza della condizione di reciprocità, può esercitare il lavoro di educatore professionale nel settore socio-sanitario, ma non in quello psico-pedagogico. La natura discriminatoria della situazione prospettata.

1. I ricorrenti hanno promosso un'azione civile contro la discriminazione, ai sensi degli articoli 281-decies, codice di procedura civile e 28, decreto legislativo n. 150/2011, denunciando una situazione discriminatoria nell'accesso alla professione di pedagista e di educatore professionale socio-pedagogico, dipendente dall'attuazione dell'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024 che, nel regolare i requisiti di accesso all'albo dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, distingue i requisiti di accesso tra cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea e cittadini di Stati terzi.

Con riferimento a tale ultima categoria, si richiede di fornire prova non solo del possesso dei titoli di studio e delle competenze professionali, ma della sussistenza di una condizione di reciprocità nello Stato di provenienza. Incombe, dunque, sul richiedente extra UE l'onere di attestare il fatto che il diritto di svolgere le professioni di pedagista e di educatore socio-pedagogico possa essere normativamente esercitato dal cittadino italiano nel proprio Stato di provenienza.

2. La situazione discriminatoria appare ricorrere sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la previsione di cui all'art. 7, comma 1, lettera a,) legge n. 55/2024, determina una discriminazione diretta per motivi di nazionalità specificamente vietata ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 137/2012, recante la

riforma degli ordinamenti professionali, ove si legge: «1.(...)
 Sono
 vietate limitazioni alle iscrizioni agli albi professionali che
 non
 sono fondate su espresse previsioni inerenti al possesso o
 al
 riconoscimento dei titoli previsti dalla legge per la qualifica
 e
 l'esercizio professionale, ovvero alla mancanza di condanne penali
 o
 disciplinari irrevocabili o ad altri motivi imperativi di
 interesse
 generale. 2. L'esercizio della professione e' libero e
 fondato
 sull'autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e
 tecnico.
 La formazione di albi speciali, legittimanti specifici
 esercizi
 dell'attivita' professionale, fondati su specializzazioni
 ovvero
 titoli o esami ulteriori, e' ammessa solo su previsione espressa
 di
 legge. 3. Non sono ammesse limitazioni, in qualsiasi forma,
 anche
 attraverso previsioni deontologiche, del numero di persone
 titolate a
 esercitare la professione, con attivita' anche abituale e
 prevalente,
 su tutto o parte del territorio dello Stato, salve deroghe
 espresse
 fondate su ragioni di pubblico interesse, quale la tutela
 della
 salute. E' fatta salva l'applicazione delle
 disposizioni
 sull'esercizio delle funzioni notarili. 4. Sono in ogni caso
 vietate
 limitazioni discriminatorie, anche indirette, all'accesso
 e
 all'esercizio della professione, fondate sulla nazionalita'
 del
 professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale
 o
 della societa' tra professionisti».

Sempre nell'ambito dell'ordinamento domestico e' di
 particolare
 importanza quanto stabilito dal decreto legislativo n. 142/2020
 che,
 conformandosi alle prescrizioni della direttiva n. 2018/958/UE (1)
 ,
 all'art. 4 dispone: «1. Le nuove disposizioni legislative
 o

regolamentari che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o le disposizioni che modificano quelle esistenti non possono introdurre discriminazioni, ne' in via diretta, ne' in via indiretta, sulla base della nazionalita' o della residenza».

Ebbene, non e' revocabile in dubbio che la norma in questa sede censurata imponga a tutti i cittadini extra UE, benché regolarmente soggiornanti, condizioni diverse e piu' gravose da quelle previste per i cittadini italiani o di Stati membri per lo svolgimento delle professioni di pedagoga e educatore socio-pedagogico. Il vincolo della condizione di reciprocita' introduce, difatti, un elemento di discriminazione collegato allo status civitatis dei richiedenti l'iscrizione, con riferimento ai cittadini extra UE, che godono di un trattamento pacificamente deteriore rispetto ai cittadini italiani o di Stati membri della UE. La circostanza che lo stato di provenienza non consenta al cittadino italiano l'esercizio delle professioni determina l'esclusione del cittadino extracomunitario dall'accesso agli albi, quand'anche dimostri il possesso del titolo di studio e dei medesimi titoli abilitanti del cittadino italiano o UE.

3. La discriminazione introdotta dall'art. 7, legge n. 55/2024, rispetto ai cittadini extra UE appare operare anche sotto il profilo indiretto, avuto riguardo alle previsioni del decreto ministeriale 13 marzo 2018, il cui art. 2 prescrive: «i cittadini non appartenenti a un Paese dell'Unione europea, possono iscriversi all'albo professionale se in possesso, oltre che dei requisiti di cui al comma 1, del riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria effettuato dal Ministero della salute, ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 e successive

modifiche, recante norme di attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali».

Per effetto di tale disposizione, quindi, del tutto illogicamente, al cittadino straniero che non possa far valere il requisito della reciprocità e' consentito svolgere le mansioni di educatore professionale nel settore socio-sanitario, ma non nel settore psico-pedagogico.

La rimozione della discriminazione in via interpretativa o disapplicativa - Esclusione.

1. Al fine di rimuovere la censurata discriminazione non si ritiene, innanzitutto, praticabile l'opzione ermeneutica dell'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024, prospettata dai ricorrenti, tale per cui la condizione di reciprocità non opererebbe con riferimento ai diritti fondamentali, tra i quali si annovera il diritto al lavoro, anche nei casi in cui tali diritti si appuntino in capo a cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio italiano, i quali avrebbero pieno diritto di accedere all'iscrizione ai predetti albi indipendentemente dal requisito di reciprocità'.

Dall'accoglimento di tale tesi discenderebbe, nella prospettazione dei ricorrenti, la fondatezza delle domande formulate in via principale tese al riconoscimento del diritto all'iscrizione negli albi professionali senza necessità' di transitare per la declaratoria di illegittimità' costituzionale della norma in parola.

I ricorrenti hanno, in particolare, enfatizzato come la condizione di reciprocità' integri un requisito che incide sulla sola sfera dell'esercizio di un diritto, ma non sulla sua esistenza:

«l'art. 7 della legge n. 55/2024 genera così' nei confronti del

cittadino straniero regolarmente soggiornante un diritto "potenziale" che diventa effettivo ed efficace solo al verificarsi della condizione ulteriore - e non richiesta per i cittadini italiani e comunitari - di reciprocita'».

A suffragio della tesi la difesa dei ricorrenti richiama un consolidato insegnamento giurisprudenziale in base al quale l'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale (preleggi), che prevede la condizione di reciprocita' per l'esercizio di qualsiasi diritto civile dello straniero, non troverebbe applicazione con riferimento ai diritti fondamentali della persona. Così da ultimo, la giurisprudenza di legittimità: «l'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale (cc.dd. "preleggi") sulla condizione di reciprocita' e' applicabile solo in relazione ai diritti non fondamentali della persona dal momento che i diritti fondamentali, come quelli alla vita, all'incolumita' ed alla salute, siccome riconosciuti dalla Costituzione, non possono essere limitati da tale articolo, con la conseguenza che la relativa tutela deve essere assicurata, senza alcuna disparita' di trattamento, a tutte le persone, indipendentemente dalla cittadinanza, italiana, comunitaria ed extracomunitaria» (Cass. civ., sez. lav., 18 settembre 2023, n. 26741).

Rientrando pacificamente il diritto al lavoro nel novero dei diritti fondamentali della persona (cfr. Corte costituzionale 22 gennaio 2024, n. 7) risulterebbe preclusa l'operativita' del requisito della reciprocita'.

L'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 7, fondata sui richiamati principi giurisprudenziali, tuttavia, non può trovare seguito.

L'art. 16 preleggi, norma equiordinata rispetto all'art. 7, legge n. 55/2024, ha introdotto un limite di ordine generale in capo al cittadino straniero, ammettendolo a godere dei diritti civili a condizione di reciprocita', fatte salve le disposizioni contenute nelle leggi speciali. Il relativo corpo normativo, introdotto con regio decreto n. 262/1942, ha fronteggiato un processo di orientamento interpretativo, successivo all'introduzione della Carta costituzionale, di cui la sentenza richiamata appare espressione. La condizione di reciprocita' nel godimento dei diritti civili posta dalla norma trova, dunque, un limite nei diritti fondamentali della persona, di rilievo costituzionale, rispetto ai quali non vige alcuna condizione di reciprocita'.

Cio' non impedisce, tuttavia, che altra norma settoriale, qual e' l'art. 7, condizioni l'esercizio di specifici diritti in capo a taluni soggetti alla condizione di reciprocita', non potendosi rimuovere il limite sulla base dell'ermeneutica formata sull'art. 16 preleggi che, come testualmente affermato, si riferisce esclusivamente ai limiti posti «da tale articolo» e non puo', pertanto, considerarsi estensibile a ogni condizione di reciprocita', introdotta da norme di rango primario, che ostacoli l'esercizio di diritti fondamentali della persona.

2. Secondo la difesa dei ricorrenti l'interpretazione costituzionalmente conforme sarebbe, per altro verso, resa agevole dall'art. 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999 (regolamento d'attuazione del TU immigrazione) ove e' previsto: «L'accertamento di cui al comma 1 (cioe' l'accertamento della condizione di reciprocita'), non e' richiesto per i cittadini

stranieri titolari della carta di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico, nonché per i cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, per l'esercizio di un'impresa individuale, per motivi di famiglia, per motivi umanitari e per motivi di studio, e per i relativi familiari in regola con il soggiorno». L'applicazione di tale disposizione al caso in esame garantirebbe l'accesso agli albi a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti.

La norma richiamata non può, in evidenza, fondare in via autonoma l'interpretazione auspicata, trattandosi di norma di regolamentare, di rango secondario, inserita in un plesso normativo settoriale, che governa la specifica materia dell'immigrazione.

3. In linea generale, l'interpretazione costituzionalmente conforme o orientata della norma censurata appare impraticabile in ragione dei principi espressi dalla Corte costituzionale, nell'ordinanza interlocutoria 1° ottobre 2014, n. 20661, secondo cui:

«il giudice comune ha il potere ed il dovere di uniformare il diritto di cui è chiamato a dare applicazione al contenuto precettivo di fonti prevalenti su quelle interpretate: rientra pertanto tra i suoi compiti ricercare già sul piano della applicazione della legge soluzioni ermeneutiche suscettibili di far penetrare la Costituzione in profondità nell'ordinamento e di armonizzare così le sfere della legalità ordinaria e della legalità costituzionale. E' infatti insegnamento costante della Corte costituzionale che "in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne

interpretazioni costituzionali" (così la sentenza n. 356 del 1996; più di recente, la sentenza n. 21 del 2013). Ma l'interpretazione adeguatrice deve muoversi nel rispetto delle potenzialità obiettive del dato testuale. Essa non può essere condotta oltre i limiti estremi segnati dall'univoco tenore della norma interpretata: tale circostanza segna il "confine", "in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale" (Corte cost., sentenze n. 219 del 2008, n. 78 del 2012, n. 232 del 2013)».

Nel caso in esame, la chiarezza e univocità del dettato normativo di cui all'art. 7, comma 1, lettera a), è inconfutabile e nega alcuna possibilità ermeneutica adeguatrice, segnando il vincolo della condizione di reciprocità il limite invalicabile alla sua applicazione ai cittadini extracomunitari in possesso dei soli titoli di studio e abilitanti.

4. Ne appare, del resto, percorribile la strada, del pari auspicata dalla difesa dei ricorrenti, della disapplicazione, per contrasto della norma in commento con norme sovranazionali self-executing, e in particolare con la direttiva n. 2018/958/UE, art. 5 (il cui testo è riportato in nota 1) - che introduce il divieto di discriminazione diretta o indiretta sulla base della nazionalità o residenza nell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentari o il loro esercizio - avuto riguardo alla natura della direttiva, alla qualità dei ricorrenti e alla tipologia delle domande azionate.

Innanzitutto, i requisiti affinché la norma sovranazionale possa

qualificarsi autoesecutiva sono la chiarezza e precisione, ovvero la previsione di disposizioni sufficientemente dettagliate e inequivocabili, e la c.d. incondizionalita', ovvero l'attitudine all'applicazione non mediata da ulteriori provvedimenti o condizioni.

La direttiva n. 2018/958/UE non puo', tuttavia, ritenersi self-executing, ovvero direttamente applicabile ai cittadini degli Stati membri, necessitando di un'attivita' di recepimento da parte degli Stati membri, tenuti a introdurre o modificare le regolamentazioni delle professioni nel rispetto dei principi di proporzionalita' e non discriminazione.

Appare opportuno rammentare come gli enti ricorrenti agiscano, previo accertamento della natura discriminatoria della condotta del Ministero della giustizia e, per esso, dei Commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, per l'adozione di un piano di rimozione della discriminazione, ai sensi dell'art. 28, comma 5, decreto legislativo n. 150/2011, nell'ambito del quale ordinare la sospensione delle elezioni indette per la costituzione degli Ordini professionali o annullare quelle gia' svolte, e imporre l'assunzione di ogni opportuno provvedimento per consentire l'accoglimento delle domande di iscrizione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti «indipendentemente dalla verifica della condizione di reciprocita', fermo ogni altro requisito».

Il meccanismo disapplicativo per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta ha, tuttavia, incidenza inter partes e non erga omnes, impedendo alla norma interna di venire in rilievo per la definizione del contenzioso pendente dinanzi al

giudice nazionale. Nel caso di specie, i ricorrenti non assumono la lesione della propria sfera giuridica ma, in qualita' di enti rappresentativi, legittimati all'azione ex art. 28, decreto legislativo n. 150/2011, agiscono in funzione dell'adozione di un piano di rimozione pro futuro, destinato a un'intera categoria di soggetti, ovvero i cittadini extra UE, il cui diritto appare, in forza delle norme censurate, condizionato alla sussistenza della reciprocita' nello Stato di provenienza.

Sotto il profilo oggettivo, ovvero della tipologia dei provvedimenti richiesti nell'ambito del piano di rimozione della discriminazione, appare sufficiente richiamare le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale, 12 febbraio 2024, n. 15, la quale, nel delineare i tratti caratteristici dell'azione ex art. 28, decreto legislativo n. 150/2011 e della pronuncia inibitoria e ripristinatoria adottabile, mediante un piano che puo' giungere sino al punto di ordinare alla pubblica amministrazione la rimozione di atti e provvedimenti amministrativi discriminatori, «pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi», ha precisato che «nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto e' quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attivita' discriminatoria e' ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si e' accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge». «In evenienze del

genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare».

È quanto accade nel caso di specie, ove l'azione amministrativa che si assume discriminatoria, imputabile al Ministero della giustizia e meramente attuativa e, dunque, riproduttiva di una norma legislativa dal tenore inequivoco, con la conseguenza che l'esercizio del potere ordinatorio da parte dell'autorità giudiziaria, funzionale all'inibitoria e rimozione della discriminazione, non può che transitare per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, legge n. 55/2024. La rilevanza in giudizio della prospettata questione di legittimità costituzionale.

1. Tale questione, prospettata dalle parti ricorrenti in subordine all'interpretazione costituzionalmente conforme o orientata o alla disapplicazione della normativa discriminatoria ha, dunque, ad oggetto l'art. 7, lettera a), legge n. 55/2024, per contrasto con gli articoli 3, 4 e 117 della Costituzione (in relazione alle direttive 2003/109/CE, 2018/958/UE e alla convenzione OIL), nella parte in cui richiede al cittadino straniero, regolarmente soggiornante, ai fini dell'iscrizione all'albo professionale dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici, la sussistenza della condizione di reciprocità.

Esclusa, dunque, la possibilita' di ordinare un piano di rimozione per via interpretativa o disapplicativa, soltanto in caso di accoglimento della questione di legittimita' costituzionale proposta potrebbero trovare accoglimento le domande dei ricorrenti di accertamento del carattere discriminatorio della condotta del Ministero della giustizia e per esso dei Commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, concretizzatosi nella pedissequa richiesta ai candidati di cittadinanza extra UE della dichiarazione circa la sussistenza della condizione di reciprocita'. L'accoglimento della questione potrebbe, inoltre, condurre all'adozione nei confronti del Ministero della giustizia di un piano di rimozione della discriminazione e dei suoi effetti che, quale risultato ultimo, comporti la parificazione dei cittadini extra UE, regolarmente soggiornanti, ai cittadini italiani e UE, in materia di libero accesso ed esercizio delle professioni pedagogiche (pedagogisti ed educatori socio-pedagogici) indipendentemente dalla verifica della condizione di reciprocita', fermo ogni altro requisito.

Viceversa, in caso di inammissibilita' o rigetto della questione di legittimita' costituzionale, le domande dei ricorrenti non potrebbero trovare positivo riscontro, atteso che il comportamento, che si assume discriminatorio, del Ministero della giustizia e, per esso, dei Commissari preposti alla raccolta e pubblicazione delle domande di iscrizione negli albi dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici, appare riproduttivo e meramente

attuativo di una norma di legge che, stante il suo inequivoco tenore, non lascia margine per un'interpretazione difforme o correttiva.

Giova, ancora una volta, ribadire la preclusione in capo al giudice ordinario di ordinare all'Amministrazione la rimozione o modifica di atti e provvedimenti che siano riproduttivi di norme legislative, non potendosi imporre l'adozione di atti confliggenti con la legge non rimossa, essendo l'esercizio del potere subordinato all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria del provvedimento amministrativo (C. cost., 12 febbraio 2024, n. 15).

E' evidente, dunque, come il giudizio pendente non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale. La non manifesta infondatezza della questione.

1. Si ritiene che la questione di legittimità costituzionale proposta sia, oltre che rilevante, non manifestamente infondata nei termini che si vanno a esporre.

2. L'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 55/2024, nella parte in cui subordina l'iscrizione ai cittadini extracomunitari all'albo dei pedagogisti e degli educatori professionali socio-pedagogici alla sussistenza della condizione di reciprocità, pare in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 della Costituzione, ponendo un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani o di altro Stato membro dell'Unione europea.

L'introduzione normativa di criteri selettivi fondati sulla provenienza geografica appare, secondo la giurisprudenza della Corte, giustificata solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al

cui accesso costituisce filtro (Corte cost., numeri 7/2021, 281 e 44/2020, 168 e 141/2014, 222 e 133/2013). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento e' operato dalla Corte «secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto» (Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44).

Con particolare riferimento allo status civitatis, e' stata ritenuta fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 80, legge Regione Valle d'Aosta n. 3/2013, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., concernente l'esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato dei soggetti risultanti privi della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea sul presupposto che al legislatore (statale o regionale che sia) e' consentito introdurre regimi differenziati di trattamento ai consociati «soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (Corte cost., 19 marzo 2024, n. 53).

Il parametro ermeneutico risulta, per altro, espressamente codificato in seno all'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 2015/2003, attuativo della direttiva 2000/43/CE per la parita' di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla razza e origine etnica, secondo cui «nel rispetto dei principi di proporzionalita' e ragionevolezza, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attivita' di impresa, non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'art. 2 quelle differenze di trattamento dovute a

caratteristiche connesse alla razza o all'origine etnica di una persona, qualora, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima».

La legge n. 55/2024, recante «Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali», introduce una regolamentazione di settore provvedendo alla definizione delle professioni di pedagista ed educatore socio-pedagogico, all'individuazione dei requisiti di accesso alla professione ed esercizio dell'attività e all'istituzione dei relativi albi e ordini professionali.

L'istituzione degli albi, in particolare, appare funzionale alla verifica del possesso dei requisiti di accesso, quali il titolo di studio (art. 2, comma 1) e l'abilitazione all'esercizio della professione (art. 7, comma 1, lettera c). Gli iscritti agli albi costituiscono l'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative, articolato su base regionale (art. 6, comma 1), ente pubblico non economico, sussidiario dello Stato, preposto alla tutela degli «interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale» (art. 6, comma 3).

La regolamentazione dell'esercizio della professione, mediante l'istituzione degli albi e la costituzione degli ordini riveste, dunque, una nevralgica funzione di interesse pubblico, nella misura in cui garantisce l'adequazione della formazione, la professionalità e correttezza nello svolgimento dell'attività attraverso la definizione dei profili professionali, la verifica dei requisiti

necessari, la formazione continua, l'obbligo di assicurazione e l'esercizio di funzioni disciplinari.

La regolamentazione dell'accesso alle professioni e, in generale, del mercato del lavoro, ridonda non soltanto a beneficio del professionista, ma anche del beneficiario, assicurando l'adeguatezza della prestazione: «la garanzia del diritto al lavoro non comporta una generale ed indistinta libert  di svolgere qualsiasi attivita' professionale, spettando pur sempre al legislatore di fissare condizioni e limiti in vista della tutela di altri interessi parimenti meritevoli di considerazione e, piu' in particolare, di valutare, nell'interesse della collettivita' e dei committenti [...] i requisiti di adeguata preparazione occorrenti per l'esercizio dell'attivita' professionale medesima» (Corte cost. 26 ottobre 2000, n. 441).

In tale prospettiva, la subordinazione dell'iscrizione all'albo dei cittadini extracomunitari alla condizione di reciprocita' appare incoerente e illogica e del tutto eccentrica rispetto alle finalita' della norma, nella misura in cui introduce un elemento di differenziazione tra cittadini italiani e stranieri estraneo ai profili della formazione, professionalita' o deontologia del pedagogo o educatore socio-pedagogico (il «requisito essenziale e determinante» ai fini dello svolgimento del rapporto di lavoro di cui all'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 2015/2003), connesso alla giuridica possibilita' che il cittadino italiano abbia di esercitare analoga professione nel paese di provenienza del richiedente extracomunitario. L'irragionevolezza della previsione appare, per altro, ancor piu' evidente considerando come,

dall'analisi dei moduli di domanda versati in atti (cfr. doc. 1 fascicolo parte ricorrente), predisposti dai Commissari regionali, incomba sui richiedenti l'onere di attestare, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, la sussistenza della condizione di reciprocità, gravandoli della conoscenza delle complesse norme di regolamentazione degli ordini professionali nei Paesi di provenienza.

L'estraneità della regola alle finalità proprie della norma appare, del resto, evidente dalla lettura della comparsa di costituzione del Ministero della giustizia, che ne individua la ratio nell'esigenza di evitare una «situazione di discriminazione a contrario, con effetti certamente paradossali e antigiuridici», denotando il reale piano sistematico su cui la stessa si colloca, ovvero quello dei rapporti tra ordinamenti statuali e non dell'ordinamento delle professioni.

3. Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. è individuabile nel fatto che l'art. 7 cit. determina un trattamento illogicamente differenziato tra gli educatori professionali socio-pedagogici e gli educatori professionali socio-sanitari, operanti sotto la vigilanza della Federazione nazionale degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie di riabilitazione, la cui disciplina è dettata dal decreto ministeriale (Min. Sal.) del 13 marzo 2018.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, decreto ministeriale cit., per l'iscrizione all'albo, oltre al possesso del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria, del pieno godimento dei diritti civili, della residenza o domicilio nella

circoscrizione dell'ordine, e all'assenza di carichi pendenti, e' richiesta la cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione europea, salvo quanto previsto dal comma 3. Tale comma prevede che «i cittadini non appartenenti a un Paese dell'Unione europea possono iscriversi all'albo professionale se in possesso, oltre che dei requisiti di cui al comma 1, del riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria effettuato dal Ministero della salute ai sensi degli articoli 49 e 50».

La disposizione concorre, dunque, non soltanto a evidenziare un ulteriore profilo di disparita' di trattamento, ai sensi dell'art. 3

Cost., tra soggetti svolgenti professionalmente attivita' educative, sia pure in diversi ambiti tipologici, ma altresì ad avvalorare l'assunto secondo cui la specifica limitazione dell'accesso correlata allo status civitatis debba essere giustificata dalle finalita' della regola, evenienza che certamente ricorre per il riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria ma non per la condizione di reciprocita'.

4. La disciplina si pone poi in contrasto con l'art. 4, comma 1, e 35, comma 1 Cost. secondo cui, rispettivamente, «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto» (art. 4, comma 1, Cost.) e «tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, comma 1 Cost.).

E' fuori di dubbio che riconoscimento e tutela del fondamentale diritto al lavoro non possano essere confinati ai cittadini italiani ma vadano estesi ai cittadini UE ed extra UE legalmente soggiornanti sul territorio italiano, in possesso dei titoli di studio e dei

requisiti di accesso alle professioni richiesti dalla disciplina di regolamentazione del settore.

Le garanzie legislative di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani risultano introdotte nel nostro ordinamento sin dalla legge n. 943/1986 (art. 1, in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati) e sono state ribadite e precisate nel testo unico sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo n. 286/1998 (art. 2, commi 2 e 3). In presenza di tali garanzie, una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, fruendo di idoneo permesso di soggiorno, essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani (cfr. Corte costituzionale 30 dicembre 1998, n. 454). Il menzionato decreto legislativo n. 215/2003, attuativo della direttiva UE n. 43/2000, all'art. 3 sancisce l'obbligo della parità di trattamento tra individui senza distinzione di razza e origine etnica per ciò che riguarda l'accesso al lavoro autonomo o dipendente, sia nel settore pubblico nel settore privato.

Dovendosi, dunque, concepire il diritto al lavoro, dipendente o autonomo, pubblico o privato, in termini universali, quale patrimonio dei consociati a prescindere dalla provenienza geografica o cittadinanza e senza distinzione di razza e origine etnica, l'introduzione di limiti o condizioni all'accesso e svolgimento delle professioni, che non trovino una ragionevole giustificazione nelle caratteristiche della professione, si pone in contrasto con il dovere

del legislatore di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto (art. 4, comma 1 Cost.) e tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35, comma 1 Cost), configurando un ulteriore e concorrenti profilo di incostituzionalita' della norma.

5. Non va, da ultimo, trascurato un ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 10, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione. La prima disposizione precisa che la condizione giuridica dello straniero «e' regolata dalla legge in conformita' delle norme e dei trattati internazionali». La seconda stabilisce che la potesta' legislativa e' esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Analizzando diacronicamente le fonti sovranazionali, la condizione del lavoratore straniero trova, innanzitutto, protezione nell'art. 10, Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge n. 159/1981, a mente del quale «ogni Membro per il quale la convenzione sia in vigore s'impegna a formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parita' di opportunita' e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonche' di liberta' individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio». La garanzia di condizioni paritarie a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso del lavoro e delle professioni trova limitazione nell'art. 14 (2) , che consente

agli Stati membri di precludere l'accesso a limitate categorie di occupazioni e di funzioni solo quando la restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato.

La Direttiva 2003/109/CE, «relativa allo status di cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo», richiede di assicurare al soggiornante di lungo periodo lo stesso trattamento di cui godono i cittadini nazionali con riferimento a: «a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri (...) g) la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza».

La direttiva n. 2018/958/UE, recepita nel nostro ordinamento per il tramite del decreto legislativo n. 142/2020, prevede, al considerando n. 2: «In assenza nel diritto dell'Unione di specifiche disposizioni di armonizzazione dei requisiti per l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio, è competenza di uno Stato membro decidere se e come regolamentare una professione nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità»; al considerando n. 3: «Il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione. Come risulta dalla giurisprudenza, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dovrebbero soddisfare quattro condizioni, vale a dire: applicarsi in modo non

discriminatorio, essere giustificati da motivi di interesse generale,
essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e
non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale
obiettivo»; all'art. 5: «al momento di introdurre nuove disposizioni
legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso
alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di
modificare quelle esistenti, gli Stati membri provvedono affinché
dette disposizioni non siano direttamente o indirettamente
discriminatoria sulla base della nazionalità o della residenza». La disposizione nazionale che, introducendo un regime
differenziato di accesso all'albo professionale richieda, per i
cittadini extracomunitari, la sussistenza nello Stato di provenienza
della condizione di reciprocità, in assenza di qualsivoglia esigenza
di ordine pubblico, sicurezza, o di corrispondenza all'interesse
dello Stato, se non nella logica puramente protezionistica che la
caratterizza, si pone in contrasto con la normativa sovranazionale di
settore e, in via indiretta, con gli articoli 10, comma 2 e 117,
comma 1 della Costituzione.

(1) La direttiva n. 2018/958/UE prevede al considerando n. 2:
«In assenza nel diritto dell'Unione di specifiche disposizioni di
armonizzazione dei requisiti per l'accesso a una professione
regolamentata o il suo esercizio, e' competenza di uno Stato
membro decidere se e come regolamentare una professione nel
rispetto dei principi di non discriminazione e di
proporzionalità» e al considerando n. 3: «Il principio di
proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto

dell'Unione. Come risulta dalla giurisprudenza, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle liberta' fondamentali garantite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dovrebbero soddisfare quattro condizioni, vale a dire: applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi di interesse generale, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo».

All'art. 5, rubricato «non discriminazione» si legge: «al momento di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri provvedono affinche' dette disposizioni non siano direttamente o indirettamente discriminatorie sulla base della nazionalita' o della residenza»

(2) Art. 14. «Ogni Stato membro puo': a) subordinare la libera scelta dell'occupazione, pur garantendo il diritto alla mobilita' geografica, alla condizione che il lavoratore migrante abbia avuto residenza legale nel Paese, ai fini del lavoro, durante un periodo prescritto, non superiore a due anni o, se la legislazione esige un contratto di una data durata inferiore ai due anni, che il primo contratto di lavoro sia scaduto; b) dopo opportuna consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, regolamentare le condizioni per il riconoscimento delle qualifiche professionali, ivi

compresi i certificati e diplomi, acquisite all'estero;
c) respingere l'accesso a limitate categorie di occupazione e
di funzioni, qualora tale restrizione sia necessaria
nell'interesse dello Stato».