



COMMISSIONE EUROPEA

Direzione generale del Mercato interno e dei servizi

ECONOMIA BASATA SULLA CONOSCENZA

Qualifiche professionali

Bruxelles, 7 gennaio 2011

MARKT.D.4 D(2010)

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE DELLA DG MERCATO INTERNO E SERVIZI RIGUARDANTE LA DIRETTIVA SULLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

Osservazione importante: il presente documento è un documento di lavoro della Direzione generale del Mercato interno e dei servizi della Commissione europea redatto a scopo di consultazione e discussione. Non presenta posizioni o proposte formali della Commissione e non ne condiziona il contenuto.

INDICE

1	INTRODUZIONE	3
1.1	Successo o potenziale non ancora sfruttato nel mercato unico?	3
1.2	Prima sfida: procedure semplificate per il singolo cittadino	4
1.3	Seconda sfida: integrare le professioni all'interno del mercato unico	4
1.4	Terza sfida: infondere nel sistema nuova fiducia	5
2	UN APPELLO ALLA SEMPLIFICAZIONE	5
2.1	Perché c'è bisogno di semplificazione?	5
2.2	Rendere operative le prassi auspicabili	7
2.3	Attenuare le conseguenze indesiderate dei provvedimenti di compensazione	7
2.4	Agevolare la mobilità dei neolaureati	9
2.5	Facilitare la mobilità tra uno Stato membro in cui le professioni sono regolamentate e uno Stato membro in cui non lo sono	10
3	INTEGRARE I PROFESSIONISTI ALL'INTERNO DEL MERCATO UNICO	11
3.1	La tessera professionale europea	11
3.2	Abbandono delle piattaforme comuni e adozione dei percorsi formativi europei	13
3.3	Offrire ai consumatori i servizi di alta qualità richiesti	14
3.4	Semplificare gli spostamenti temporanei dei professionisti	14
4	INFONDERE NEL SISTEMA NUOVA FIDUCIA	16
4.1	Mantenere il riconoscimento automatico nel XXI secolo	16
4.1.1	Riconoscimento automatico basato sull'istruzione e sulla formazione	16
4.1.2	Riconoscimento automatico basato sull'esperienza professionale	19
4.2	Sviluppo professionale continuo	19
4.3	Una maggiore cooperazione tra le autorità competenti	20
4.4	Competenze linguistiche	21

1 INTRODUZIONE

1.1 Successo o potenziale non ancora sfruttato nel mercato unico?

Trovare un lavoro o fornire servizi in un altro Stato membro sono due esempi concreti di come i cittadini possano partecipare al mercato unico. In passato, i professionisti qualificati dovevano generalmente dimostrare di aver conseguito una qualifica nello Stato membro nel quale desideravano svolgere la propria attività. L'atteggiamento di alcuni Stati membri ospitanti, che richiedevano al professionista una qualifica conseguita all'interno dello Stato stesso, rischiava di escludere i cittadini dal mercato unico.

Da tempo è stato riconosciuto che le norme restrittive sulle qualifiche professionali hanno inciso negativamente sulla mobilità, tanto quanto la discriminazione basata sulla nazionalità. Il riconoscimento delle qualifiche conseguite all'estero è perciò diventato uno dei pilastri del mercato unico. La prima direttiva in materia è stata introdotta già nel 1964 e il 2014 segnerà il suo cinquantesimo anniversario.

Oggi, la mobilità all'interno dell'UE resta limitata: nel 2009, solo il 2,4% della popolazione dell'Unione europea (ovvero 12,5 milioni di cittadini su 500) viveva in uno Stato membro diverso da quello di origine. Negli ultimi tredici anni, circa 200 000 cittadini hanno fatto appello all'*acquis* comunitario per cercare di ottenere il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali¹. Se si considera il singolo cittadino, il riconoscimento delle qualifiche si è spesso rivelato un caso riuscito. Se si considera l'economia nel suo insieme, sembrano esserci molte potenzialità non ancora sfruttate che potrebbero favorire il funzionamento efficiente del mercato unico.

In futuro, la capacità di attrarre persone qualificate dall'estero rappresenterà un fattore di crescita importante per ciascuno Stato membro. L'attuale carenza di medici e ingegneri nella maggior parte degli Stati membri è il primo segnale delle sfide che si profilano all'orizzonte. Negli anni a venire, i mercati europei saranno sempre più in concorrenza nell'attrarre professionisti qualificati: la manodopera registrerà una flessione² man mano che aumenterà³ la domanda di lavoratori altamente qualificati. Nella strategia **Europa 2020** per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la Commissione sottolinea la necessità di promuovere la mobilità all'interno dell'UE per avvicinare la domanda e l'offerta di manodopera in maniera più efficace⁴. Sempre in quest'ottica, l'**Agenda per**

¹ Calcoli effettuati sulla base delle statistiche, comprese quelle della banca dati delle professioni regolamentate della Commissione (cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.about). Questa cifra tuttavia non include i professionisti che si spostano regolarmente per lavoro.

² Entro il 2050, la manodopera dell'UE diminuirà di 68 milioni di lavoratori (in assenza di fenomeni migratori e ad un tasso di attività costante). Si veda la relazione al Consiglio europeo del gruppo di riflessione sul futuro dell'UE 2030, *Project Europe 2030, Challenges and Opportunities*, pag. 24, http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf

³ Entro il 2020 si prevede che la domanda di lavoratori altamente qualificati aumenterà di oltre 16 milioni di posti di lavoro. Si veda la nota informativa del CEDEFOP: http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9021_it.pdf

⁴ Comunicazione della Commissione "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", 3.3.2010, COM(2010) 2020, http://www.cc.ccc/sg_vista/cgi-bin/repository/getdoc/COMM_PDF_COM_2010_2020_F_IT_COMMUNICATION.pdf

nuove competenze e per l'occupazione⁵ indica che vi sono ancora squilibri nel mercato del lavoro dell'UE e che il potenziale di mobilità della manodopera non viene sufficientemente sfruttato.

Non deve dunque sorprendere il fatto che la Commissione, nell'**atto per il mercato unico**⁶ pubblicato nell'ottobre 2010, proponga una revisione dell'*acquis* sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Adottata nel 2005, la direttiva sulle qualifiche professionali⁷ stabilisce le regole per il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali tra Stati membri. Sostanzialmente, il testo della direttiva consolida e semplifica 15 direttive adottate qualche decennio fa. L'unica innovazione significativa di questa direttiva è rappresentata da un nuovo regime di mobilità temporanea.

Nel marzo 2010 i servizi della Commissione hanno avviato un'importante **valutazione** della direttiva sulle qualifiche professionali. In una prima fase, nell'ottobre 2010, essi hanno pubblicato una relazione inerente al recepimento della direttiva, nonché più di 180 relazioni sulle esperienze redatte da autorità competenti degli Stati membri. La presente consultazione pubblica della DG Mercato interno e servizi rappresenta la fase successiva, volta all'elaborazione del Libro verde della Commissione che dovrà accompagnare la relazione di valutazione finale nell'autunno 2011.

Questo documento di consultazione affronta in particolare tre sfide, essenziali per il futuro.

1.2 Prima sfida: procedure semplificate per il singolo cittadino

Un professionista che desidera trasferirsi in un altro Stato membro deve soddisfare alcuni requisiti che, presi nell'insieme, creano una serie complessa di procedure e possono costituire un ostacolo all'incontro efficace di domanda e offerta di manodopera all'interno dell'UE. Nel contesto di una mobilità ancora limitata e nel quale i lavoratori altamente qualificati rappresentano un fattore di crescita, la semplificazione del quadro per il riconoscimento delle qualifiche tra gli Stati membri assumerà sempre maggiore importanza.

1.3 Seconda sfida: integrare le professioni all'interno del mercato unico

La direttiva del 2005 prevede disposizioni circa due strumenti innovativi che potrebbero essere messi a punto dai settori professionali per favorire la mobilità: le tessere professionali e le piattaforme comuni. Tuttavia, i relativi progetti non hanno ancora portato ad alcun risultato concreto. È forse opportuno rivedere il concetto di tessera professionale? È necessario rielaborare quello di piattaforma comune?

Una delle innovazioni principali della direttiva del 2005 è stata quella di agevolare la mobilità temporanea dei professionisti, i quali danno molta importanza alla possibilità di

⁵ Comunicazione della Commissione, "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione", COM(2010) 682, 11.2010.

⁶ Comunicazione della Commissione "Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato", 27.10.2010, COM(2010) 608 definitivo, http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_it.pdf

⁷ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

trasferirsi temporaneamente all'estero per lavoro. Questi elementi innovativi hanno indotto gli Stati membri a mantenere un controllo delle qualifiche per quanto possibile, cosa che ha portato ad un sistema di dichiarazione di non facile attuazione.

1.4 Terza sfida: infondere nel sistema nuova fiducia

La maggior parte degli elementi dell'*acquis* relativi alle qualifiche professionali sono stati concordati tra i sei o i nove Stati membri dell'allora Comunità economica europea. Nel frattempo il mondo è cambiato ed è sempre più arduo mantenere relazioni di fiducia reciproca, specialmente nell'attuale Unione europea composta da ventisette Stati membri. Le riforme dei sistemi di istruzione negli Stati membri, ad esempio il processo di Bologna, nonché i progressi in campo tecnico e scientifico potrebbero richiedere una revisione dell'*acquis* per quelle professioni che godono del riconoscimento automatico; la libera circolazione può portare a situazioni spiacevoli, ad esempio professionisti che vengono multati in uno Stato membro per negligenza professionale e che si appellano alle regole sulla libera circolazione per riprendere a svolgere la loro attività in un altro Stato membro. Inoltre le comunicazioni tra cittadini e autorità, nonché i servizi offerti dai professionisti ai loro clienti, vengono sempre di più organizzati in rete e mediante strumenti elettronici.

2 UN APPELLO ALLA SEMPLIFICAZIONE

Il calo della popolazione attiva e della manodopera potenzialmente qualificata negli Stati membri porterà, negli anni a venire, ad una svolta radicale: non saranno più i cittadini a richiedere l'accesso ad una professione in uno Stato membro ospitante, ma sarà invece lo Stato membro ad incoraggiare i professionisti qualificati a trasferirsi nello Stato stesso. Nel tempo, le forze di mercato da sole sarebbero in grado di portare ad una semplificazione delle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Uno sforzo condiviso per semplificare la direttiva sulle qualifiche professionali potrebbe tuttavia comportare già nell'immediato molti vantaggi. Tutto ciò assume un'importanza ancora maggiore in quanto la situazione attuale non sembra essere del tutto soddisfacente e i cittadini si aspettano, giustamente, che l'UE faccia di più.

2.1 Perché c'è bisogno di semplificazione?

Oggi la direttiva sulle qualifiche professionali parla di autorizzazioni, attestati, certificati, dichiarazioni e altri tipi di documenti rilasciati a discrezione degli Stati membri allorché un professionista desidera spostarsi. Benché ciascun documento sia stato introdotto per buone ragioni, nella loro totalità essi complicano e rallentano la mobilità dei professionisti.

I "punti di contatto" di cui alla direttiva sulle qualifiche professionali svolgono sicuramente un ruolo fondamentale nel fornire informazioni e assistenza ai cittadini circa le procedure di riconoscimento. L'entrata in vigore della direttiva "servizi" e l'istituzione degli "sportelli unici" prevista dalla direttiva dovrebbe consentire ai prestatori⁸ di ottenere tutte le informazioni pertinenti e di completare tutte le procedure amministrative necessarie per fornire i loro servizi on-line, comprese quelle procedure relative al riconoscimento delle qualifiche professionali.

⁸ Ad eccezione delle categorie escluse dal campo di applicazione della direttiva "servizi", ad esempio i professionisti del settore sanitario.

La semplificazione contribuirebbe a ridurre il divario tra le aspettative dei cittadini e la realtà dei professionisti che devono spostarsi da uno Stato membro all'altro. Secondo un'indagine Eurobarometro pubblicata nel marzo 2010⁹, solo il 4% della popolazione dell'UE è preoccupata del fatto che, in altri Stati membri, la loro qualifica non venga riconosciuta. Tuttavia, considerando la media europea, solo il 70% delle richieste di riconoscimento giungono ad un risultato rapido e soddisfacente, mentre il restante 30% è composto da casi difficili o in cui viene negato il riconoscimento¹⁰. Se le attese di alcuni cittadini sembrano irrealistiche, le cifre sembrano suggerire che il potenziale per la semplificazione non viene sfruttato appieno¹¹.

Nell'ambito della valutazione in corso, nella primavera del 2010 la DG Mercato interno e servizi ha contattato gli organi amministrativi nazionali¹² ed europei che, su base giornaliera, forniscono assistenza ai professionisti per le procedure di riconoscimento. I servizi della Commissione hanno cercato di capire che cosa pensano i cittadini circa il funzionamento del sistema. I risultati del sondaggio hanno portato alle medesime conclusioni: i professionisti hanno difficoltà ad individuare le autorità competenti, le procedure da seguire e i documenti da presentare. Sono stati inoltre constatati problemi con la consegna delle traduzioni, la presentazione dei documenti originali e gli elevati costi che ne derivano. L'istituzione degli sportelli unici prevista dalla direttiva "servizi" dovrebbe migliorare la situazione, ma potrebbero ancora presentarsi casi che necessitano di un'assistenza efficace e di informazioni più chiare, ad esempio per i professionisti del settore sanitario e le persone in cerca di occupazione, non menzionate nella direttiva.

Domanda n. 1 – Potete dare suggerimenti per migliorare l'accesso dei cittadini alle informazioni sulle procedure di riconoscimento della loro qualifica professionale in un altro Stato membro?

Domanda n. 2 – Potete dare suggerimenti per semplificare le attuali procedure di riconoscimento? In tal caso, si prega di fornire i relativi elementi di prova a sostegno dei suggerimenti suindicati.

⁹ *Your Europe Advice* è un servizio di consulenza pubblica dell'UE che opera nel quadro di un contratto con la Commissione europea. È composto da un team di giuristi per tutte le lingue ufficiali dell'UE, esperti di diritto nazionale per tutti i paesi dell'UE. Cfr. *YEA feedback report on professional qualifications* - Marzo 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_263_en.pdf

¹⁰ Cfr. il Quadro di valutazione del mercato interno n. 21/2010, pag. 30, http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score21_en.pdf

¹¹ Cfr. la relazione *Your Europe Advice* del 25.10.2010: "Si è ormai diffusa la convinzione che il riconoscimento automatico sia l'unica regola, e il termine "automatico" viene inteso in senso letterale, ovvero come se non esistesse alcuna procedura in senso stretto". http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/docs/css_report_on_prq_220310.pdf; cfr. altresì lo studio sul riconoscimento delle qualifiche professionali (PE: 277/15142 (2010), [IP/A/ALL/FWC/2006-105], Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201010/20101025ATT89911/20101025ATT89911EN.pdf>

¹² I servizi della Commissione hanno consultato i punti di contatto nazionali e gli esperti di *Your Europe Advice* mediante un questionario, per conoscere i problemi dei cittadini. I punti di contatto nazionali sono organi amministrativi a livello nazionale incaricati di assistere i cittadini durante le procedure di riconoscimento e fornire loro tutte le informazioni necessarie, cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/contactpoints/index.htm

2.2 Rendere operative le prassi auspicabili

La direttiva, di fatto, è attuata da circa mille autorità competenti. Una cifra elevata, dovuta a due motivi principali: da una parte, l'elevato numero di autorità regionali coinvolte, dall'altra, l'ampia gamma di professioni regolamentate che incide su quasi tutti i nostri settori economici. Centralizzare le procedure di riconoscimento in uno Stato membro è perciò impossibile. Tutto questo non contribuisce certo ad un'applicazione uniforme della direttiva, né fornisce informazioni chiare ai cittadini interessati. Al fine di promuovere l'applicazione uniforme della direttiva in linea con i suoi obiettivi, i servizi della Commissione hanno redatto un codice di condotta¹³ ad uso delle autorità competenti, che contiene orientamenti su come interpretare le varie disposizioni della direttiva. Il codice attinge alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea relativa alla direttiva nonché alle disposizioni pertinenti del trattato sul funzionamento dell'UE. Fornisce orientamenti generali sui diversi aspetti della procedura di riconoscimento, ad esempio sui documenti che possono essere richiesti ad un migrante, i requisiti per la traduzione di un documento, la lingua richiesta per i professionisti, le scadenze e i provvedimenti di compensazione. Il codice di condotta è stato approvato dal gruppo di coordinatori per la direttiva (composto da rappresentanti di ciascuno Stato membro) nel giugno 2009.

Tuttavia, il codice non costituisce uno strumento giuridicamente vincolante e fornisce solamente una visione d'insieme delle prassi auspicabili, accettabili e inaccettabili. La risposta dei cittadini (denunce) e delle autorità competenti sembra indicare che queste ultime non conoscano ancora a sufficienza il codice di condotta.

Domanda n. 3 – È necessario rendere esecutivo il codice di condotta? È necessario modificare i contenuti del codice di condotta? Si prega di specificare e indicare le ragioni che spingono a tali riflessioni.

2.3 Attenuare le conseguenze indesiderate dei provvedimenti di compensazione

Nella maggior parte dei casi, i professionisti non godono del riconoscimento automatico delle loro qualifiche professionali. In virtù del cosiddetto "regime generale", l'accesso ad una professione dovrebbe essere garantito ai professionisti pienamente qualificati per quella professione in un altro Stato membro. Gli Stati membri possono imporre provvedimenti di compensazione (il richiedente potrà scegliere tra una prova attitudinale o un periodo di tirocinio), qualora la durata o il contenuto della formazione del migrante differiscano in maniera sostanziale dalla durata o dal contenuto richiesti in quello Stato membro.

Questo regime è volto a far sì che un migrante qualificato non debba più svolgere un intero periodo di formazione. Tuttavia, se i provvedimenti di compensazione sono molto penalizzanti (ad esempio un tirocinio di adattamento di tre anni), il professionista potrebbe essere costretto a ripiegare su un'attività meno redditizia, nonostante la sua buona qualifica. In tempi di mancanza di personale qualificato, non si tratta certo di un

¹³ La Commissione e i coordinatori degli Stati membri per il riconoscimento delle qualifiche professionali hanno concordato una serie di orientamenti (il cosiddetto codice di condotta) volti a interpretare la direttiva, cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_it.pdf.

risultato auspicabile. I cittadini sono dunque invitati a raccontare le loro esperienze relative ai provvedimenti di compensazione, in particolare qualora questi possano rappresentare un deterrente per la mobilità dei lavoratori.

Vi sono altri due aspetti da tenere in considerazione: da una parte, capire come facilitare l'ideazione e l'organizzazione di queste prove e tirocini di adattamento per gli Stati membri, dall'altra, capire come comportarsi quando uno Stato membro ritiene che non sia possibile ovviare alle principali carenze di formazione dei professionisti migranti e che sia necessario un ulteriore periodo di formazione intensiva. Per quanto concerne il primo aspetto, favorire l'interconnessione e la cooperazione tra le autorità competenti potrebbe essere un passo avanti. Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, la strada è stata aperta dalla Corte di giustizia europea, con la dottrina del cosiddetto "accesso parziale" ad una professione.

Primo aspetto: ideare una prova attitudinale o programmare un tirocinio di adattamento non è sempre facile. Le autorità competenti segnalano le difficoltà che ciò comporta, soprattutto per i professionisti del settore sanitario che non godono del riconoscimento automatico. A tal proposito, le autorità competenti potrebbero essere invitate ad elaborare codici di condotta su scala europea, mentre gli Stati membri e le loro amministrazioni dovrebbero promuovere attivamente il rispetto di tali codici. I codici di condotta potrebbero ad esempio definire le condizioni per l'organizzazione delle prove e dei tirocini di adattamento (obiettivi, durata, frequenza, metodologia ecc.), nonché stabilire un approccio comune per l'ideazione e l'attuazione dei medesimi. Si potrebbe ad esempio elaborare un codice di condotta per le prove attitudinali destinate ai professionisti del settore sanitario, ai maestri di sci professionisti o agli artigiani.

Secondo aspetto: in alcuni casi gli Stati membri hanno stabilito requisiti di formazione così severi da impedire a qualunque professionista di compensare, mediante prove attitudinali o tirocini, le differenze che intercorrono tra la sua formazione e quella richiesta dallo Stato membro ospitante. Nel caso del *Colegio de Ingenieros*¹⁴, la Corte di giustizia europea ha stabilito il principio dell'accesso parziale alla formazione. La Corte ha deciso che l'accesso parziale debba essere concesso qualora vengano soddisfatte due condizioni:

- le differenze tra i settori di attività delle professioni in questione sono così estese da non poter essere bilanciate da provvedimenti di compensazione: di fatto, è necessario un programma di formazione completo;
- non ci sono valide ragioni di interesse pubblico che vietino il suddetto accesso parziale.

La direttiva non riflette la sentenza della Corte e le sue implicazioni meritano una più ampia discussione. Ad esempio, non è chiaro che cosa succeda ad un professionista al quale sia stato concesso l'accesso parziale. L'accesso pieno alla professione può essere ancora negato dopo un certo numero di anni di esperienza professionale? Potrebbero così

¹⁴ Causa C- 330/03 del 19 gennaio 2006, Raccolta della giurisprudenza della Corte 2006, pag. I-801.

venirsi a creare situazioni in cui nello Stato membro ospitante la carriera dei professionisti resta bloccata.

Domanda n. 4 – Avete mai avuto a che fare con i provvedimenti di compensazione? Ritenete che possano agire da deterrente, ad esempio per quanto riguarda il tirocinio di adattamento di tre anni?

Domanda n. 5 – Siete favorevoli all'idea di elaborare codici di condotta su scala europea per le prove attitudinali o i tirocini di adattamento?

Domanda n. 6 – Ritenete necessario includere nella direttiva la giurisprudenza relativa all'accesso parziale? A quali condizioni un professionista che ha ottenuto l'accesso parziale può passare al pieno accesso?

2.4 Agevolare la mobilità dei neolaureati

La direttiva sulle qualifiche professionali mira ad agevolare la libera circolazione di professionisti pienamente qualificati. Il suo campo di applicazione non concerne i professionisti che hanno un diploma ma che devono ancora completare uno stage remunerato o un periodo di tirocinio richiesto dalla legislazione dello Stato membro in cui si sono laureati. Nello stesso tempo, nell'ambito della strategia Europa 2020, la Commissione sottolinea la necessità di promuovere ulteriormente la mobilità degli studenti¹⁵. Ciò non riguarda tuttavia il riconoscimento dei neolaureati. Di conseguenza, sembra esistere una lacuna per coloro che non sono più studenti ma che non sono ancora professionisti pienamente qualificati. Nel frattempo, questi laureati potrebbero trarre benefici dall'apprendimento all'estero e dallo sviluppo di reti professionali per la loro carriera futura in qualità di professionisti pienamente qualificati.

La Corte di giustizia europea ha offerto loro una possibilità: la sentenza *Morgenbesser*¹⁶ (confermata dalla sentenza *Pesla*¹⁷) specifica che le regole del trattato relative alla libera circolazione si applicano ai laureati che desiderano svolgere uno stage remunerato in un altro Stato membro. Questa sentenza lascia tuttavia gli studenti in una posizione di incertezza. Uno Stato membro ospitante ha l'obbligo di esaminare le loro qualifiche, ma può liberamente scegliere se applicare o meno eventuali provvedimenti di compensazione (può ad esempio richiedere di superare una prova attitudinale o svolgere un tirocinio di adattamento di durata anche superiore a tre anni). Questi provvedimenti potrebbero essere più rigorosi rispetto a quelli previsti dal "regime generale" della direttiva, anche se il candidato non aspira al pieno accesso alla professione. Sembra invece più opportuno che la persona debba svolgere uno stage o un tirocinio senza ulteriori condizioni, considerato che dovrà poi sostenere tutti gli esami necessari prima di diventare un professionista pienamente qualificato.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Youth on the Move - Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea", COM(2010) 477 definitivo, SEC(2010) 1047, 15.9.2010, http://ec.europa.eu/education/yom/com_it.pdf

¹⁶ CGE 13 novembre 2003, *Morgenbesser*, Causa C-313/01, [2003] Raccolta della giurisprudenza della Corte I-13467.

¹⁷ CGE 10 dicembre 2009, *Pesla*, Causa C-345/08 [2009], non ancora pubblicata nella Raccolta della giurisprudenza della Corte.

Inoltre non è chiaro che cosa potrebbe succedere se i professionisti decidessero di ritornare nel loro Stato membro di origine dopo aver completato lo stage remunerato o il tirocinio. C'è infatti il rischio che lo Stato membro di origine non riconosca la loro esperienza professionale.

Domanda n. 7 – Ritenete importante agevolare la mobilità per i laureati che non sono ancora professionisti pienamente qualificati e che desiderano svolgere uno stage remunerato o un tirocinio presso un altro Stato membro? Avete qualche suggerimento? Si prega di motivare le risposte.

Domanda n. 8 – Come dovrebbe comportarsi uno Stato membro di origine qualora un professionista desideri ritornarvi dopo aver svolto un periodo di tirocinio presso un altro Stato membro? Si prega di motivare le risposte.

2.5 Facilitare la mobilità tra uno Stato membro in cui le professioni sono regolamentate e uno Stato membro in cui non lo sono

Se un professionista desidera spostarsi da un paese in cui né la professione né la formazione sono regolamentate ad un paese in cui la professione è regolamentata, la direttiva prevede che lo Stato membro possa richiedere al professionista di dare prova di un'esperienza di due anni compiuta nell'arco degli ultimi dieci anni (sia per la mobilità temporanea che per lo stabilimento permanente). Ci sono alcune professioni che, per natura, comportano frequenti spostamenti in Europa. Si pensi ad esempio al settore dei trasporti, dello sport e del turismo. La domanda è: il requisito di due anni di esperienza professionale può ostacolare l'accesso ad una professione che è transfrontaliera per natura? Nelle loro relazioni sulle esperienze, gli Stati membri affermano di esaminare le richieste di riconoscimento anche qualora il professionista non abbia svolto i due anni di esperienza professionale. Ciò significa che vi è una richiesta da parte dei professionisti, benché essi non abbiano certezze al riguardo.

Inoltre, la direttiva stabilisce che il requisito dei due anni di esperienza professionale non è applicabile se il professionista ha seguito una "formazione regolamentata". Attualmente questo concetto è definito come orientato "all'esercizio di una professione determinata". Nella pratica il concetto è stato interpretato in maniera restrittiva, ossia inteso come una formazione il cui contenuto è strettamente legato all'esercizio della professione. Allo scopo di facilitare la mobilità, si potrebbe chiarire il concetto di "formazione regolamentata" per consentirne una più ampia interpretazione che tenga conto di tutti i programmi di formazione pertinenti e ufficialmente attestati e riconosciuti come tali da parte dello Stato membro di origine del professionista migrante. La pertinenza potrebbe essere determinata sulla base di una lista di competenze minime elaborato dallo Stato membro di origine.

Queste considerazioni sono valide altresì qualora il professionista non solo desideri fornire servizi per un periodo di tempo limitato, ma anche stabilirsi (cfr. articolo 13, paragrafo 2, della direttiva).

Domanda n. 9 – In che misura il requisito dei due anni di esperienza professionale è diventato un ostacolo all'accesso ad una professione per la quale la mobilità tra vari Stati membri europei è vitale? Si prega di motivare le risposte.

Domanda n. 10 – In che modo il concetto di "formazione regolamentata" può essere ottimizzato nell'interesse dei consumatori? Se detta formazione non è specificamente

orientata ad una professione determinata, può essere opportuno elaborare una lista di competenze minime attestata dallo Stato membro di origine?

3 INTEGRARE I PROFESSIONISTI ALL'INTERNO DEL MERCATO UNICO

3.1 La tessera professionale europea

Al fine di agevolare la mobilità, le regole per il riconoscimento delle qualifiche professionali devono fornire risposte semplici. La domanda che il professionista si pone è: "Come posso ottenere il riconoscimento dei miei titoli in un altro Stato membro?" I professionisti potrebbero aver bisogno di spostarsi per alcuni giorni, per alcuni mesi o addirittura per alcuni anni, ma potrebbero poi voler tornare nel loro Stato membro di origine. Sia lo Stato membro di origine che quello ospitante dovranno far fronte allo stesso problema: "Il professionista è il benvenuto, ma come possiamo tenere traccia delle sue attività?" I clienti o i datori di lavoro dei suddetti professionisti potrebbero chiedersi: "Come posso essere sicuro che si tratti di un professionista pienamente qualificato?"

La tessera professionale potrebbe allora diventare uno strumento utile a facilitare il flusso di informazioni nel contesto di una mobilità temporanea e di un più rapido riconoscimento delle qualifiche. Nella comunicazione "Verso un atto per il mercato unico", la Commissione propone di discutere, nel corso della valutazione della direttiva sulle qualifiche professionali, i pro e i contro della tessera professionale. La direttiva sulle qualifiche professionali¹⁸ aveva già suggerito ad associazioni e organismi professionali l'introduzione di tessere professionali al fine di accelerare lo scambio di informazioni tra Stati membri. Si è cercato di realizzare queste tessere per diverse professioni. Tuttavia, i progetti non sono andati a buon fine oppure hanno portato al rilascio di tessere, da parte di associazioni professionali, che le autorità non erano pronte ad accettare.

La situazione richiede dunque un nuovo inizio. I servizi della Commissione hanno pertanto istituito uno "Steering Group" interprofessionale che riunisce professionisti e autorità interessati all'idea¹⁹. Nel luglio 2011 verrà pubblicata una relazione che contiene le riflessioni iniziali del gruppo. Una tessera professionale europea che certifichi che un professionista risiede legalmente in uno Stato membro e che dispone di esperienza e qualifiche professionali renderebbe le cose più semplici per tutte le parti interessate: il professionista migrante, le autorità competenti dello Stato membro di origine e di quello ospitante, nonché i clienti o i datori di lavoro del professionista.

Per conseguire tali obiettivi, la tessera potrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- essere uno strumento destinato ai professionisti migranti interessati. Un professionista potrebbe ricevere la tessera solo se lo desidera. Tuttavia, una volta rilasciata, la tessera sarebbe vincolante per le autorità competenti;

¹⁸ Cfr. il considerando 32 della direttiva.

¹⁹ Il gruppo include associazioni europee che rappresentano categorie quali architetti, medici, ingegneri, avvocati, guide alpine, ostetriche, farmacisti, agenti immobiliari, professionisti del settore turistico, nonché esperti provenienti da Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia e Regno Unito.

- essere aperta a tutti i professionisti interessati, anche se provengono da uno Stato membro in cui la professione non è regolamentata, e che desiderano trasferirsi in uno Stato membro dove invece lo è;
- essere rilasciata dall'autorità competente nello Stato membro di origine del professionista, ossia lo Stato membro di stabilimento o lo Stato membro che ha rilasciato le qualifiche. Questa autorità è nella posizione migliore per valutare e certificare le qualifiche del professionista. La stessa regola è valida altresì quando lo Stato membro di origine non regola una professione, a differenza dello Stato membro ospitante;
- agevolare soprattutto la mobilità temporanea dei professionisti (libertà di fornire servizi), sostituendo l'oneroso regime di dichiarazione attuale;
- semplificare ulteriormente la procedura di riconoscimento per i professionisti che desiderano stabilirsi in un altro Stato membro. La tessera potrebbe accelerare la procedura di riconoscimento automatico per talune professioni, portando l'attuale periodo di tre mesi per valutare le qualifiche a un mese o addirittura due settimane. Potrebbe inoltre accelerare la procedura di riconoscimento "caso per caso" (ai sensi del cosiddetto "regime generale"), in particolare facilitando la trasmissione e la traduzione dei documenti;
- prevedere lo scambio elettronico di informazioni tra Stati membri. Si dovrebbe trattare di un meccanismo già operativo e nel quale le autorità competenti degli Stati membri hanno già riposto la loro fiducia, ad esempio il sistema d'informazione del mercato interno (IMI)²⁰. Un'autorità competente potrebbe dunque rilasciare la tessera solo se iscritta all'IMI e potrebbe impegnarsi pienamente in uno scambio di informazioni continuo con altre autorità competenti in altri Stati membri.

Domanda n. 11 – Qual è la vostra opinione sugli obiettivi della tessera professionale europea? La tessera dovrebbe accelerare la procedura di riconoscimento? Dovrebbe aumentare la trasparenza per i consumatori e per i datori di lavoro? Dovrebbe accrescere la fiducia e rafforzare la cooperazione tra Stato membro di origine e Stato membro ospitante?

Domanda n. 12 – Siete favorevoli alle caratteristiche proposte per la tessera?

Domanda n. 13 – Quali sono le informazioni essenziali che la tessera dovrebbe contenere? In che modo è possibile aggiornare regolarmente tali informazioni?

Domanda n. 14 – Ritenete che il nome "tessera professionale" sia idoneo? Ritenete che il nome "passaporto professionale", con la sua connotazione di mobilità, sia più adatto?

²⁰ Il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) è uno strumento elettronico che consente alle autorità competenti di comunicare facilmente tra di loro. Grazie all'IMI, le amministrazioni nazionali possono individuare le autorità competenti in altri Stati membri e comunicare più facilmente con loro nella propria lingua materna, mediante un insieme predefinito di domande e risposte pretradotte. http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_it.html

3.2 Abbandono delle piattaforme comuni e adozione dei percorsi formativi europei

Ai sensi del "regime generale", gli Stati membri godono di ampia discrezionalità nell'accordare l'accesso dei professionisti. I diversi approcci adottati dai vari Stati membri possono rappresentare un ostacolo alla libera circolazione. L'articolo 15 della direttiva consente alle associazioni professionali e ai singoli Stati membri di proporre un sistema semplificato di provvedimenti di compensazione mediante le cosiddette "piattaforme comuni".

Nel documento di lavoro sul recepimento e attuazione della direttiva sulle qualifiche professionali del 22 ottobre 2010²¹, i servizi della Commissione constatano che questa opportunità di semplificare la mobilità non ha avuto successo. Le ragioni principali sono due:

- una piattaforma comune richiede, come punto di partenza, un inventario completo, dettagliato e affidabile delle realtà giuridiche di tutti gli Stati membri interessati (l'ambito delle attività per la professione in questione, i dettagli relativi alla regolamentazione, il livello e il contenuto della formazione richiesti). Ai sensi dell'articolo 15 della direttiva, questo inventario avrebbe dovuto riguardare almeno due terzi di tutti gli Stati membri: un numero elevato che non era mai stato raggiunto prima in nessuna delle richieste ricevute dalla Commissione;
- le forti differenze tra i requisiti per le qualifiche professionali (si passa dall'assenza totale di regolamentazione dei requisiti alla necessità di diplomi universitari) rendono praticamente impossibile l'armonizzazione o il ravvicinamento tra paesi. Sembra difficile trovare un denominatore comune per i provvedimenti di compensazione in grado di soddisfare nello stesso tempo gli Stati membri che non vedono l'esigenza di alcuna regolamentazione e quelli che invece impongono i requisiti più severi.

Alla luce dei numerosi ostacoli di natura giuridica e pratica, è ovvio che il concetto di piattaforma comune debba essere completamente rivisto. Invece di mirare all'armonizzazione dei provvedimenti di compensazione, si potrebbe percorrere un'altra strada.

Si potrebbero elaborare percorsi formativi europei per le varie professioni, ad esempio sulla base di competenze comuni. Questi percorsi potrebbero diventare un "28° regime", un programma di formazione europeo a complemento dei programmi di formazione nazionali per una determinata professione. Ai sensi della legislazione europea, il 28° regime offre un valore aggiunto in settori quali diritto societario e diritto di proprietà intellettuale. Nell'ambito delle qualifiche professionali, un percorso formativo europeo potrebbe coesistere con programmi di formazione nazionali piuttosto che sostituirli. In generale, dovrebbe essere concordato e applicato da tutti gli Stati membri o da un numero elevato di essi. Qualora sia necessario stabilire un numero minimo di Stati membri, si potrebbe prendere come riferimento il quorum citato all'articolo 20 del trattato sull'Unione europea (nove Stati membri).

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/evaluation/staff-working-doc_en.pdf

I percorsi formativi europei potrebbero essere presentati da un numero minimo di Stati membri per essere approvati dalla Commissione come provvedimento di compensazione.

Domanda n. 15 – Qual è la vostra opinione circa l'introduzione del concetto di percorso formativo europeo, una sorta di 28° regime a complemento dei requisiti nazionali? Quali condizioni si potrebbe prevedere per la sua elaborazione?

3.3 Offrire ai consumatori i servizi di alta qualità richiesti

Oggi i 27 Stati membri regolamentano circa 4 700 professioni, che possono essere raggruppate in 800 categorie. La concorrenza e la mobilità transfrontaliera sono tuttavia più ostacolate che agevolate:

- circa 220 categorie di professioni sono regolamentate soltanto in un unico Stato membro: ciò significa che il valore aggiunto della regolamentazione di una professione non viene riconosciuto da altri Stati membri;
- negli ultimi 13 anni non è stata segnalata mobilità di professionisti da uno Stato membro ad un altro per la metà delle 800 categorie.

Di conseguenza, la regolamentazione delle professioni potrebbe di per sé ostacolare la mobilità dei professionisti in Europa. In un contesto di scarsa mobilità e di domanda in crescita, la tensione tra la regolamentazione e la libertà di movimento sembra essere una vera e propria sfida. Di fatto, la regolamentazione potrebbe portare alla frammentazione del mercato unico, invece di promuoverne l'integrazione. Si potrebbe addirittura affermare l'esistenza del rischio di protezionismo nazionale.

Sarebbe invece più opportuno offrire ai consumatori un'ampia scelta di servizi di alta qualità. I professionisti non devono essere i soli a partecipare al mercato unico: anche i clienti che si avvalgono dei loro servizi devono avere la possibilità di prendervi parte. Il consumatore o il cliente non si limitano a rimanere nel loro paese: man mano che si spostano, richiedono i servizi offerti dai professionisti durante i loro viaggi, possibilmente nella loro lingua materna. Il consumatore può essere un turista accompagnato da una guida turistica, uno sportivo accompagnato dal proprio fisioterapista, un proprietario che desidera vedere una seconda residenza ristrutturata in un altro paese, ma assistito dal proprio architetto e/o dal proprio agente immobiliare.

Domanda n. 16 – In che misura l'eccessivo numero di professioni regolamentate comporta il rischio di frammentazione dei mercati? Per i settori che risultano sempre più frammentati si prega di fornire esempi esplicativi.

Domanda n. 17 – Ritenete opportuno mettere a punto regimi semplificati per i professionisti che accompagnano i consumatori in un altro Stato membro?

3.4 Semplificare gli spostamenti temporanei dei professionisti

Per facilitare in maniera sostanziale la mobilità temporanea, la direttiva si basa sulle sentenze della Corte di giustizia europea. L'ipotesi sottesa è che un professionista che esercita legalmente la propria professione in uno Stato membro sia sufficientemente qualificato per esercitare la stessa professione in maniera temporanea e occasionale in un qualunque altro Stato membro. Conformemente alla direttiva, gli Stati membri possono

richiedere, una volta all'anno, che il professionista informi le autorità competenti circa la propria intenzione di fornire servizi.

Tuttavia, l'applicazione di questo regime comporta diversi problemi.

Le risposte ricevute dalle autorità competenti, nell'ambito delle relazioni sulle esperienze, indicano le difficoltà nel definire che cos'è un servizio temporaneo e occasionale. Talvolta le autorità competenti sembrano addirittura preferire definizioni universali basate su uno specifico numero di giorni, settimane o mesi. Per contro, le leggi e le norme nazionali che recepiscono questa parte della direttiva tendono a evitare queste definizioni. Di fatto non è possibile stabilire criteri specifici perché la giurisprudenza della Corte di giustizia europea richiede un'analisi "caso per caso", in particolare per quanto riguarda la durata, la frequenza, la regolarità e la continuità della fornitura di servizi.

Di conseguenza, esiste il rischio che le singole autorità competenti rifiutino indebitamente i benefici di questo regime al fine di continuare ad effettuare verifiche preliminari delle qualifiche o di controllare che le condizioni nazionali per i professionisti che vogliono stabilirsi definitivamente non siano "aggirate". Definire scadenze (probabilmente) arbitrarie sarebbe contrario al mercato unico, nel quale l'integrazione dei mercati dovrebbe prevalere sulla frammentazione. Inoltre, la logica dei trattati fa sì che la libertà di fornire servizi si applichi ogniqualvolta non sia possibile applicare le regole sullo stabilimento. Di conseguenza, la soluzione è determinare se un professionista soddisfa i criteri di stabilimento definiti dalla Corte di giustizia europea²². Un professionista che non rispetta questi criteri deve essere considerato come un professionista che fornisce servizi in modo temporaneo.

Ma c'è un'altra questione. La maggior parte degli Stati membri si avvale della possibilità di richiedere una dichiarazione annuale per la maggior parte delle professioni da essi regolamentate. Ciò può comportare procedure gravose e controintuitive nell'ambito di un mercato unico in cui le merci circolano liberamente e i servizi vengono offerti on-line e off-line. Inoltre, è dimostrato che alcuni Stati membri richiedono ai professionisti di presentare dichiarazioni a varie autorità competenti, qualora questi desiderino fornire servizi in diverse regioni dello stesso Stato membro. L'IMI ha reso possibile una cooperazione efficiente tra i vari Stati membri: le regioni di uno stesso Stato membro possono cooperare più efficacemente tra loro. Alcuni Stati membri (ad esempio la Francia e l'Italia) hanno già adottato la buona prassi di elaborare una dichiarazione valida su scala nazionale. Questa prassi è inoltre conforme al principio di base dell'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva "servizi", riguardante le autorizzazioni.

Infine, in quasi tutti i casi può essere necessaria una dichiarazione, anche se la maggior parte dei servizi viene fornita on-line, senza dichiarazione, e solo una minima parte dell'attività richiede lo spostamento fisico del professionista. Mentre la direttiva sul commercio elettronico consente la fornitura di servizi on-line senza dichiarazione, gli spostamenti fisici potrebbero richiederne una. Di conseguenza, non è possibile richiedere

²² Nella sentenza del 30 novembre 1995 della Corte di giustizia europea (causa Gebhard, C-55/94), si parla di un professionista "che esercita in maniera stabile e continuativa un'attività professionale in un altro Stato membro da un domicilio professionale in cui offre i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'ultimo Stato membro. Questa persona rientra nelle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, non in quello relativo ai servizi" (cfr. paragrafo 28).

ad un professionista che fornisce servizi on-line senza spostarsi fisicamente di produrre una dichiarazione annuale. Per contro, per le trasferte di lavoro nel paese in cui fornisce i propri servizi, gli può essere richiesto di produrre la suddetta dichiarazione annuale.

Oltre alla dichiarazione annuale preventiva, i professionisti possono essere soggetti, al massimo, ad un'iscrizione pro forma (con un'associazione professionale), che non rappresenta tuttavia un requisito indispensabile alla fornitura di un servizio. L'iscrizione potrebbe essere disposta dall'autorità competente sulla base della dichiarazione annuale inviata dal prestatore e dovrebbe essere offerta senza costi o attese. In generale, gli Stati membri richiedono l'iscrizione pro forma per conformarsi alle regole connesse alle qualifiche professionali nello Stato membro ospitante. Tale conformità potrebbe tuttavia essere già garantita sulla base della sola dichiarazione preventiva.

Solo in caso di professioni regolamentate che riguardano la salute e la sicurezza pubblica, le autorità competenti possono procedere ad una verifica preliminare delle qualifiche. La base giuridica è l'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva. Sembra che gli Stati membri facciano ampio uso della possibilità, offerta dalla direttiva, di effettuare verifiche preliminari. Un numero significativo di Stati membri lascia inoltre che siano le autorità competenti a stabilire se un servizio può avere conseguenze sulla salute e sulla sicurezza pubblica, giustificando così la verifica preliminare delle qualifiche del prestatore. Ne deriva una mancanza di chiarezza e un ulteriore ostacolo per i professionisti.

Domanda n. 18 – Com'è possibile semplificare l'attuale regime di dichiarazione per ridurre gli oneri superflui? È necessario richiedere una dichiarazione quando la parte essenziale dei servizi è fornita on-line senza dichiarazione? È necessario chiarire i termini "temporaneo e occasionale", oppure sarebbe opportuno semplificare le condizioni attraverso cui un professionista cerca di ottenere il riconoscimento delle qualifiche in maniera definitiva?

Domanda n. 19 – È necessario mantenere un sistema di iscrizione pro forma?

Domanda n. 20 – Gli Stati membri dovrebbero ridurre l'attuale campo di applicazione per le verifiche preliminari delle qualifiche e, conseguentemente, la possibilità di derogare al regime di dichiarazione?

4 INFONDERE NEL SISTEMA NUOVA FIDUCIA

4.1 Mantenere il riconoscimento automatico nel XXI secolo

4.1.1 Riconoscimento automatico basato sull'istruzione e sulla formazione

Nella maggior parte dei casi le qualifiche professionali sono riconosciute sulla base di un raffronto "caso per caso" tra la qualifica del professionista migrante e i requisiti di formazione dello Stato membro ospitante. Tuttavia, nel caso di sette professioni (medico, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, ostetrica, veterinario, farmacista e architetto), i legislatori europei hanno deciso di armonizzare i requisiti di formazione e hanno obbligato gli Stati membri a riconoscere automaticamente le qualifiche che soddisfano tali requisiti. Una percentuale significativa dei professionisti migranti riguarda queste professioni. Nelle relazioni riguardanti l'esperienza con la

direttiva, le autorità nazionali competenti responsabili di dette professioni hanno espresso il loro sostegno a favore del riconoscimento automatico delle qualifiche in questione. Alcune autorità sono tuttavia preoccupate per via di questioni legate al campo di applicazione del riconoscimento automatico, alla necessità di aggiornare i requisiti di formazione, alla mancanza di trasparenza del contenuto dei programmi di formazione e ai mezzi per valutare i nuovi diplomi.

4.1.1.1 Campo di applicazione del riconoscimento automatico

Diverse autorità competenti hanno ricordato che, nonostante l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione, esistono differenze sostanziali tra gli Stati membri per quanto concerne la durata e il contenuto della formazione d'infermiere e di ostetrica. Conseguentemente, le attività svolte da questi professionisti differiscono a seconda dello Stato membro. Un'armonizzazione delle formazioni ad un livello insufficiente potrebbe ostacolare l'integrazione del professionista migrante all'interno del sistema sanitario dello Stato membro ospitante.

Un altro aspetto problematico riguarda l'accesso alla professione di farmacista. Da una parte, il campo di attività di un farmacista che soddisfa i requisiti minimi di formazione a norma della direttiva dovrebbe includere "preparazione, controllo, immagazzinamento e distribuzione dei medicinali nelle farmacie aperte al pubblico" (si veda l'articolo 45, paragrafo 2, lettera e), della direttiva). La maggior parte dei farmacisti lavora in questo settore. Dall'altra, l'articolo 21, paragrafo 4 della direttiva prevede che gli Stati membri non siano tenuti a dare effetto al riconoscimento automatico delle qualifiche di farmacista per l'apertura di nuove farmacie, incluse quelle esistenti da meno di tre anni. Questo risultato è contrario al principio generale del riconoscimento automatico. Occorre ora valutare se la questione può essere dichiarata legittima alla luce delle recenti sentenze sulla vendita transfrontaliera on-line dei medicinali non soggetti a prescrizione²³.

4.1.1.2 Necessità di aggiornare i requisiti minimi di formazione

I commenti formulati dalle autorità competenti nelle relazioni sull'esperienza sono assai diversificati e non riflettono necessariamente i pareri delle amministrazioni pubbliche o del mondo dell'istruzione. Tali commenti possono essere riassunti come segue:

- **Promuovere la formazione basata sui risultati.** Diverse autorità competenti per le sette professioni hanno sottolineato la necessità, nata a seguito del processo di Bologna, di riflettere sulla riforma dei sistemi nazionali d'istruzione superiore. La maggior parte delle suddette autorità ha auspicato una maggiore attenzione alla formazione basata sui risultati e ha chiesto che la direttiva riporti altresì le competenze che i laureati devono acquisire prima di conseguire il diploma.
- **Estendere la durata minima della formazione.** Alcune autorità competenti auspicano un aumento della durata minima delle seguenti formazioni: infermiera (da tre a quattro anni), alcune specializzazioni mediche (da tre a quattro o addirittura cinque anni), ostetrica e architetto (da quattro a cinque anni). Sempre in quest'ottica, altre propongono un inasprimento dei requisiti di accesso alla formazione per alcune professioni. Nel caso della formazione d'infermiere responsabile dell'assistenza

²³ DocMorris NV e Jacques Waterval, Raccolta della giurisprudenza della Corte 2003, pag. I-1488.

generale e di ostetrica, l'ammissione è subordinata al compimento di una formazione scolastica generale di almeno dieci anni (articolo 31, paragrafo 1, e articolo 40, paragrafo 2, lettera a), della direttiva). Diverse autorità competenti hanno segnalato la necessità di portare i requisiti di ammissione ad almeno dodici anni di formazione scolastica generale o addirittura di richiedere il conseguimento del livello di studi che dà accesso all'università.

- **Chiarire il calcolo della durata minima.** Nel caso della formazione medica di base e della formazione d'infermiere responsabile dell'assistenza generale, la durata minima è indicata dalla direttiva sia in termini di anni che di ore di formazione (articolo 24, paragrafo 2, e articolo 31, paragrafo 3). Tuttavia la formulazione di queste disposizioni dà adito a interpretazioni divergenti (entrambi i casi prevedono "*X anni di studio o Y ore di formazione*"). Diverse autorità competenti hanno chiesto alla Commissione di chiarire questo punto. Altre autorità in ambito infermieristico hanno proposto di eliminare il numero di ore di formazione e di mantenere come requisito soltanto il numero di anni. Per le altre professioni settoriali, la durata minima è invece indicata soltanto in anni. Altre autorità competenti auspicano una maggiore specificazione della durata della formazione per professioni diverse da quelle di medico e infermiere responsabile dell'assistenza generale, per le quali occorrerebbe indicare il numero minimo di ore di formazione.
- **Chiarire e aggiornare le materie di formazione.** Diverse autorità competenti responsabili dell'ambito medico hanno chiesto di modificare l'allegato V della direttiva in modo da includere le materie di formazione medica di base. Molte autorità competenti hanno indicato che vari programmi di formazione medica specialistica iniziano con un "tronco comune" (la prima parte della formazione specialistica è dunque comune a diverse specializzazioni). Per le altre professioni sanitarie settoriali, l'allegato V della direttiva specifica le formazioni mediche obbligatorie. Diverse autorità competenti ritengono che queste liste debbano essere rivedute sulla base dei progressi compiuti in campo scientifico e tecnologico.

4.1.1.3 Maggior trasparenza dei contenuti della formazione

Diverse autorità competenti responsabili della formazione di medico e ostetrica hanno auspicato, nella loro relazione sulle esperienze, una maggiore trasparenza tra gli Stati membri nel diffondere con regolarità il contenuto delle formazioni. Alcune autorità responsabili della formazione di veterinario hanno addirittura proposto una valutazione obbligatoria regolare dei programmi di formazione o il riconoscimento degli istituti di formazione.

4.1.1.4 Rafforzare il riconoscimento automatico per i nuovi diplomi a livello europeo

L'articolo 21, paragrafo 7, della direttiva obbliga la Commissione a pubblicare i nuovi diplomi che le vengono notificati e ad aggiornare regolarmente la lista dei diplomi nuovi o modificati. Nello svolgimento di questa attività, la Commissione invita gli Stati membri a notificare i diplomi nuovi o modificati, la cui compatibilità sarà confrontata con i criteri della direttiva. A tal proposito, c'è il rischio che gli Stati membri impieghino troppo tempo per notificare i nuovi diplomi alla Commissione, ostacolando così il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali dei laureati in altri Stati membri. Un ulteriore problema consiste nel fatto che, talvolta, le notifiche vengono segnalate solo quando i nuovi programmi di formazione per detti diplomi sono già operativi. Potrebbe allora essere opportuno trasmettere le notifiche molto tempo prima, ad esempio già quando un programma di formazione viene presentato all'approvazione

nel quadro della procedura di riconoscimento nazionale o di qualsiasi altra procedura equivalente. In assenza di notifica, i programmi di formazione non sarebbero permessi.

Domanda n. 21 – L'attuale armonizzazione dei requisiti minimi di formazione offre un vero accesso alla professione, in particolare per infermieri, ostetriche e farmacisti?

Domanda n. 22 – Ritenete necessario ammodernare i requisiti minimi di formazione? Questi requisiti dovrebbero includere anche un numero limitato di competenze? In tal caso, quali competenze andrebbero considerate?

Domanda n. 23 – Gli Stati membri dovrebbero essere obbligati a migliorare la trasparenza e a fornire maggiori informazioni agli altri Stati membri circa le future qualifiche che godranno del riconoscimento automatico?

Domanda n. 24 – Sarebbe opportuno rivedere l'attuale sistema di notifica dei nuovi diplomi? Dette notifiche dovrebbero essere trasmesse con molto anticipo? Si prega di motivare le risposte.

4.1.2 *Riconoscimento automatico basato sull'esperienza professionale*

Le attività professionali nel settore dell'artigianato, del commercio e dell'industria (come indicato nell'allegato IV) godono del riconoscimento automatico basato in primo luogo sul principio dell'esperienza professionale e in alcuni casi anche su una formazione preliminare di due o tre anni, cfr. ad esempio l'articolo 17, paragrafo 1, lettere c) ed e). I dettagli dell'esperienza professionale richiesta in termini di numero di anni sono indicati agli articoli 16, 17, 18 e 19 della direttiva. Il vantaggio principale è che i professionisti interessati non devono sostenere alcuna prova attitudinale né svolgere un tirocinio.

Tali regole risalgono agli anni 60, quando fu introdotto un "regime di transizione" mediante una serie di direttive. Le condizioni per il riconoscimento automatico non sono state rivedute per molti anni. La lista delle professioni di cui all'allegato IV è stata redatta al momento dell'adozione delle direttive iniziali per le varie professioni e non si è cercato in alcun modo di aggiornarla. La classificazione delle attività è in larga parte basata sulla Classificazione internazionale tipo, per industrie, di tutti i rami d'attività economica (CITI) risalente al 1958.

Domanda n. 25 – Ritenete necessario ammodernare questo regime sul riconoscimento automatico, in particolare la lista delle attività di cui all'allegato IV?

Domanda n. 26 – Ritenete necessario ridurre il numero di anni di esperienza professionale necessari per beneficiare del riconoscimento automatico?

4.2 **Sviluppo professionale continuo**

Lo sviluppo professionale continuo (SPC) è uno strumento per approfondire costantemente le proprie conoscenze e abilità in un determinato settore professionale. Non si tratta di un concetto nuovo: ciò che cambia è la maniera in cui viene percepito dal mondo professionale moderno, soprattutto perché oggi è raro che i professionisti mantengano lo stesso ruolo per l'intero ciclo lavorativo. Per lo sviluppo della propria

carriera professionale è infatti necessario acquisire nuove competenze. Inoltre, i clienti sono sempre più esigenti e informati rispetto al passato. Man mano che aumenta il costo delle polizze d'assicurazione, un numero sempre maggiore di compagnie assicurative vedono l'SPC come un fattore da considerare nel calcolo del premio per l'assicurazione contro la responsabilità civile professionale.

L'importanza dell'SPC è riconosciuta dalle autorità competenti degli Stati membri, come dimostrato dai commenti contenuti nelle relazioni sull'esperienza. L'SPC non è obbligatorio per tutte le professioni regolamentate a livello dell'UE; tuttavia, a livello nazionale, sembra ci si stia muovendo in questa direzione, in particolare per le professioni per le quali i requisiti minimi di formazione sono armonizzati su scala europea. Taluni hanno proposto di rendere l'SPC obbligatorio nella direttiva e stabilire una definizione operativa comune. Altri hanno suggerito di introdurre una nuova disposizione nella direttiva: i professionisti migranti che non hanno soddisfatto i requisiti dell'SPC nello Stato membro di origine non potranno ottenere il riconoscimento automatico nello Stato membro ospitante.

Domanda n. 27 – Ritenete necessario che lo sviluppo professionale continuo sia tenuto in maggiore considerazione a livello dell'UE? In caso di risposta affermativa, come si potrebbe tradurre questa esigenza all'interno della direttiva?

4.3 Una maggiore cooperazione tra le autorità competenti

La cooperazione amministrativa è vitale per creare quella fiducia tra amministrazioni nazionali che sta alla base di un'applicazione efficace delle regole del mercato interno. La direttiva sulle qualifiche professionali prevede che le autorità competenti dello Stato membro di origine e ospitante lavorino in stretta collaborazione e si aiutino reciprocamente. Per fare ciò, è stato messo a punto il sistema d'informazione del mercato interno (IMI), che consente alle amministrazioni nazionali di individuare le autorità competenti in altri Stati membri e di comunicare con loro nella propria lingua mediante un insieme di domande predefinite.

L'IMI è stato avviato nel 2007 come un progetto pilota volontario per le professioni del settore sanitario. L'attuazione del progetto per queste professioni è iniziata nel febbraio 2008. La direttiva "servizi" ne ha reso l'utilizzo obbligatorio per tutte le professioni e per tutti i requisiti facenti parte del suo campo di applicazione. Secondo le relazioni sull'esperienza prodotte dalle autorità competenti, l'IMI ha consentito un più rapido e intuitivo scambio di informazioni. Inoltre, le suddette autorità sembrano essere favorevoli ad estendere l'IMI alle professioni attualmente escluse dalla direttiva "servizi" (per la quale l'utilizzo dell'IMI è ancora facoltativo).

La direttiva "servizi" ha inoltre introdotto l'utilizzo di un meccanismo di allerta che consente alle autorità competenti di informarsi reciprocamente circa episodi di negligenza professionale. Può essere utilizzato in casi particolari, ad esempio quando un'attività professionale rischia di recare grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente. Di conseguenza, le attività di un artigiano rientrano in questo meccanismo di allerta, a differenza dei professionisti del settore sanitario che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva "servizi".

Una domanda legittima è: relativamente ai professionisti del settore sanitario, in quali circostanze uno Stato membro può avviare un meccanismo di allerta senza attendere la domanda da parte di un altro Stato membro? Gli esempi che seguono sono tutti plausibili, ma potrebbero essercene altri:

- un professionista presenta un falso diploma ad un'autorità competente o fornisce prove/dichiarazioni mendaci;
- è soggetto a sanzioni e non può più esercitare la propria attività nel paese di origine; o
- è soggetto a indagini che potrebbero portare al ritiro della licenza.

Domanda n. 28 – L'estensione dell'IMI alle professioni che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva "servizi" rafforzerebbe la fiducia tra gli Stati membri? L'estensione dell'utilizzo obbligatorio dell'IMI dovrebbe includere un meccanismo di allerta proattivo per i casi in cui tale meccanismo non è attualmente applicabile, ad esempio le professioni del settore sanitario?

Domanda n. 29 – In quali casi bisogna imporre un obbligo di allerta?

4.4 Competenze linguistiche

I professionisti devono disporre di conoscenze linguistiche adeguate per svolgere una particolare attività in uno Stato membro. Il principio è descritto in dettaglio all'articolo 53 della direttiva sulle qualifiche professionali. Questa disposizione non ha dato luogo ad alcun dibattito pubblico, ad eccezione del caso dell'utilizzo delle lingue da parte di medici stranieri in alcuni Stati membri.

I requisiti linguistici devono essere giustificati e proporzionati, in vista dell'attività che il professionista desidera svolgere. I requisiti possono perciò variare in base alle attività da svolgere, in linea con il principio di proporzionalità. I professionisti devono essere in grado di dimostrare le loro competenze linguistiche (frequenza di corsi di lingua, soggiorno in un paese dove viene parlata la lingua, ecc.). D'altro canto, la direttiva non deve essere interpretata come se imponesse una proibizione generale sulla verifica delle conoscenze linguistiche. La direttiva consente tale verifica solo in casi eccezionali e giustificati. A tal proposito, la sezione VII del codice di condotta (cfr. anche sezione 2.2) riporta alcune prassi sui requisiti linguistici e sulla verifica delle conoscenze linguistiche.

Domanda n. 30 – Avete riscontrato problemi seri con il regime linguistico attualmente previsto dalla direttiva?
