



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via di San Basilio, 72 – Tel. +39 06 420084 – Fax +39 06 42008444 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

Roma, 24 agosto 2011 Prot. 4757/GJ/ag Circolare 50/2011

Ai Signori Presidenti Collegi dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati

Ai Signori Consiglieri Nazionali

Al Signor Presidente EPPI

Al Signor Presidente EURETA

Alle Organizzazioni sindacali di categoria

LORO SEDI

Oggetto: modifiche direttiva UE 36/2005

A seguito della nostra circolare prot. 4466/GJ/ff del 26 luglio u.s., e dell'attività svolta dal nostro gruppo di lavoro sulla scorta dei contributi pervenuti, Vi inviamo in allegato il documento inviato al CEPLIS per ciò che concerne la nostra posizione sulle domande poste nel libro verde per modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali.

Nel ringraziare tutti coloro che hanno fornito il proprio contributo si segnala che si tratta di un primo intervento interlocutorio, per cui ogni ulteriore spunto di riflessione sarà tenuto nella debita considerazione.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

(Antonio Penna)

IL PRESIDENTE

(Giuseppe Jogna)

All.: c.s.

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22.6.2011

COM(2011) 367 definitivo

LIBRO VERDE

Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

I cittadini dell'UE¹ che forniscono un'ampia gamma di servizi professionali a consumatori e imprese rappresentano un elemento chiave nella nostra economia. Trovare lavoro o fornire servizi in un altro Stato membro sono alcuni esempi concreti di come è possibile beneficiare del mercato unico. È stato riconosciuto da tempo che una regolamentazione restrittiva delle qualifiche professionali ha lo stesso effetto limitante sulla mobilità delle discriminazioni basate sulla nazionalità. Per questa ragione, il riconoscimento delle qualifiche conseguite in un altro Stato membro è diventato un elemento essenziale del mercato unico. Come sottolineato nella strategia Europa 2020² e nell'Atto per il mercato unico³, la mobilità professionale è un elemento chiave della competitività dell'Europa. La relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione⁴ indica nelle procedure macchinose e complesse per il riconoscimento delle qualifiche professionali uno dei principali ostacoli che i cittadini dell'UE incontrano nella vita di tutti i giorni quando vogliono esercitare oltre le frontiere nazionali i diritti conferiti loro dal diritto UE. La modernizzazione rafforzerebbe anche la posizione dell'Unione europea nei negoziati commerciali internazionali, rendendo più semplice la convergenza regolamentare e consentendo all'UE di ottenere per i propri cittadini un più facile accesso ai mercati dei paesi terzi.

I livelli di mobilità dei professionisti sono ancora bassi nell'UE. Il numero di reclami, di casi SOLVIT e di domande rivolte al servizio "La tua Europa – Consulenza" e l'analisi di questi casi dimostrano chiaramente la necessità di modernizzare la regolamentazione. Inoltre, gli scambi di servizi intra UE (inclusi i servizi professionali) rappresentano solo il 25% circa degli scambi complessivi all'interno dell'Unione europea. Questo dato è decisamente troppo basso se paragonato all'importanza del settore dei servizi per l'economia dell'UE (70% del PIL). Molto rimane ancora da fare.

Una maggiore mobilità consentirebbe inoltre di occupare i posti di lavoro altamente qualificati a fronte del calo della popolazione attiva. Secondo le proiezioni del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), entro il 2020⁵ saranno necessari altri 16 milioni di persone per occupare posti di lavoro altamente qualificati, il che significa che se le tendenze attuali saranno confermate si avrà una grave carenza di professionisti qualificati. La carenza di competenze potrebbe essere in parte colmata da persone con qualifiche professionali conseguite al di fuori dell'UE, che al momento hanno molte difficoltà a farle riconoscere.

Ciò che preoccupa maggiormente è la carenza nel settore sanitario, stimata a un milione di

¹ Ciò riguarda anche i cittadini dei paesi terzi che godono dei diritti riconosciuti dal diritto europeo: i familiari di cittadini dell'UE, i soggiornanti di lungo periodo, i rifugiati e i titolari di carta blu vengono trattati allo stesso modo dei cittadini dell'UE in relazione al riconoscimento delle qualifiche professionali.

² Comunicazione della Commissione dal titolo "Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'Atto per il mercato unico, Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia, "Insieme per una nuova crescita", COM(2011) 206, SEC(2011) 467.

⁴ Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione: "Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione", COM(2010) 603 del 27.10.2010.

⁵ *Skill supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020 (2010)*, disponibile al seguente indirizzo internet: http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf.

professionisti. La Commissione e gli Stati membri⁶ intraprenderanno azioni separate per verificare le modalità secondo cui i paesi possono gestire in maniera più efficiente la mobilità dei professionisti del settore sanitario, rafforzando ulteriormente le proprie politiche generali per l'occupazione ed elaborando meccanismi di pianificazione della forza lavoro.

È in questo contesto più ampio che deve essere visto l'esercizio da parte dei cittadini del diritto a lavorare ovunque nell'UE. Per godere appieno della libertà di movimento, i professionisti devono poter far riconoscere facilmente le proprie qualifiche in altri Stati membri⁷. Per questa ragione, è fondamentale che la direttiva sulle qualifiche professionali definisca regole chiare e semplici per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Al tempo stesso, tali norme devono garantire un'alta qualità dei servizi, senza però trasformarsi esse stesse in un ostacolo alla mobilità. L'Unione europea ha già ottenuto risultati considerevoli in questo settore: alcune qualifiche professionali, in particolare nei settori della sanità, dell'architettura, dell'artigianato, del commercio e dell'industria, sono oggetto di riconoscimento automatico; per tutte le altre professioni invece, è stato introdotto con successo il principio del riconoscimento reciproco sulla base di un "sistema generale". Nel 2005 queste norme sono state integrate da un nuovo sistema semplificato, volto a facilitare la mobilità temporanea, a vantaggio di milioni di professionisti in Europa. Si stima che il regime di riconoscimento automatico, basato su requisiti minimi armonizzati di formazione, trovi applicazione per ben 6,4 milioni di cittadini⁹.

Nel marzo 2010 la Commissione ha avviato una valutazione della direttiva, che ha coinvolto molte parti in causa: nel 2010 circa 200 autorità competenti hanno elaborato relazioni sulle esperienze maturate e nei primi mesi del 2011 quasi 400 partecipanti hanno espresso la loro posizione in occasione di una consultazione pubblica. Il Libro verde si basa proprio su questa valutazione. Esso presenta nuove idee per agevolare la mobilità nel mercato unico, come la carta professionale europea (cfr. parte 2), individua i modi per sfruttare i risultati raggiunti (cfr. parte 3) e indica le opzioni per la modernizzazione del riconoscimento automatico (cfr. parte 4). Un'ampia consultazione su questi temi aiuterà la Commissione a valutare le varie opzioni disponibili per modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali.

La proposta legislativa di modernizzazione della direttiva è prevista per la fine del 2011.

2. NUOVI APPROCCI ALLA MOBILITÀ

2.1. La carta professionale europea

La modernizzazione dovrebbe servirsi delle tecnologie più recenti per offrire nuovi strumenti per la mobilità. Queste tecnologie possono sia consentire ai professionisti di aumentare la propria mobilità, sia migliorare le informazioni ai consumatori e ai datori di lavoro in merito alle qualifiche dei professionisti in relazione ai servizi offerti. Grazie alle tecnologie delle

⁶ Il problema si pone anche per le professioni marittime, in merito alle quali la Commissione intende pubblicare nel 2012 una comunicazione sulla "crescita blu", la crescita sostenibile di oceani, mari e coste. Al riguardo, la Commissione è interessata a sapere se esistono ostacoli specifici al riconoscimento reciproco in questo settore.

⁷ Le difficoltà legate al riconoscimento delle qualifiche professionali sono uno degli ostacoli alla mobilità dei professionisti all'interno dell'UE, in aggiunta ad altri, quali la trasferibilità dei diritti pensionistici, le barriere linguistiche, ecc.

⁸ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 225 del 30.9.2005, pag. 22).

⁹ Quadro di valutazione del mercato interno, luglio 2010.

comunicazioni rapide del XXI secolo, la carta professionale europea potrebbe essere utilizzata a fini concreti e perfettamente adattati ai bisogni nel quadro di una direttiva sulle qualifiche professionali modernizzata. Il sistema di informazione del mercato interno (IMI) potrebbe consentire una collaborazione più rapida tra lo Stato membro emittente (il paese di partenza del professionista) e lo Stato membro ricevente (il paese dove il professionista vuole stabilirsi). Una collaborazione più rapida tra i due paesi consentirebbe un riconoscimento accelerato per i titolari della carta. In futuro la collaborazione attraverso il sistema IMI dovrebbe inoltre essere soggetta a scadenze vincolanti per gli Stati membri. Analogamente, la mobilità temporanea potrebbe diventare molto più semplice per il professionista titolare della carta: qualsiasi obbligo informativo che il paese ricevente può attualmente imporre diventerebbe superfluo, dal momento che tutte le informazioni necessarie sarebbero disponibili sulla carta oppure potrebbero essere fornite dal paese di partenza che ha emesso la carta, grazie alla rapida infrastruttura elettronica.

Mobilizzare lo Stato membro di partenza

Nel sistema vigente, la responsabilità di verificare le qualifiche del professionista migrante spetta allo Stato membro ricevente. Ciò può creare problemi al professionista, che potrebbe essere tenuto a presentare la traduzione di vari documenti. Al tempo stesso può essere un compito dispendioso in termini di risorse per l'autorità competente dello Stato membro ricevente, che potrebbe non conoscere le modalità di ottenimento delle qualifiche negli altri Stati membri. Una carta professionale europea, emessa dall'autorità competente nello Stato membro in cui viene conseguita la qualifica, a condizione che il professionista sia autorizzato a esercitare la professione, potrebbe agevolare il processo, rafforzando il ruolo dello Stato membro di partenza nelle prime fasi.

All'atto dell'emissione della carta, l'autorità competente nello Stato membro di partenza dovrebbe verificare che i richiedenti siano in possesso delle adeguate qualifiche e soddisfino gli eventuali altri requisiti previsti dalla direttiva modernizzata (ad esempio, in materia di autenticità dei diplomi o di stabilimento legale). L'autorità dovrebbe inoltre conservare i documenti in base ai quali la carta è stata emessa e metterli eventualmente a disposizione della controparte nello Stato membro ricevente. A garanzia del principio di fiducia reciproca, la carta non verrebbe emessa da entità commerciali. Nel caso in cui una professione non sia regolamentata nello Stato membro di partenza, sarebbe compito di quest'ultimo designare un'autorità pubblica competente per l'emissione della carta (ad esempio, punti di contatto¹⁰ o centri NARIC¹¹).

Grazie a questo sistema, le autorità dello Stato membro ricevente non dovrebbero impegnare risorse amministrative per verificare tutte le informazioni che sono già state esaminate dallo Stato membro di partenza. La verifica della validità della carta potrebbe essere sufficiente per confermare che il titolare può esercitare la professione nello Stato membro ospitante.

In questo contesto, il sistema di informazione del mercato interno (IMI) potrebbe essere d'aiuto alla collaborazione tra autorità competenti. Ciò richiederebbe che tutte le autorità che provvedono all'emissione e alla verifica della carta siano registrate nell'IMI, in modo che

¹⁰ L'articolo 57 della direttiva obbliga gli Stati membri a designare un punto di contatto per fornire informazioni ai cittadini e ai punti di contatto degli altri Stati membri e per assistere i cittadini nell'esercizio dei loro diritti.

¹¹ I centri nazionali di informazione sul riconoscimento accademico (NARIC) assistono i cittadini nelle questioni relative alle qualifiche accademiche. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.enicnaric.net/index.aspx?s=n&r=g&d=about#NARIC>.

possano comunicare tra loro in caso di domande. Sono molte le autorità competenti dell'UE che hanno già effettuato la registrazione e altre dovrebbero iscriversi entro la fine del 2012.

Mobilizzare lo Stato membro ricevente

Per i professionisti che intendono fornire i propri servizi in via temporanea, la carta professionale potrebbe sostituire i documenti amministrativi a supporto della dichiarazione preventiva, che gran parte degli Stati membri richiede in conformità all'articolo 7 della direttiva. Potrebbe essere sufficiente un messaggio di posta elettronica recante il numero di carta del professionista. Il titolare della carta potrebbe anche essere del tutto esentato dal regime di dichiarazione preventiva, perché la carta contenente le informazioni necessarie sarebbe sufficiente. Invece dell'invio della dichiarazione, la carta potrebbe essere esibita alle autorità e ai destinatari dei servizi nello Stato membro ospitante. In tal modo la mobilità temporanea verrebbe ampiamente semplificata; controlli sarebbero comunque sempre possibili, in caso di necessità.

Un tale sistema presenterebbe vantaggi analoghi anche per i professionisti che richiedono il riconoscimento automatico delle proprie qualifiche in base ai requisiti minimi armonizzati di formazione. La carta potrebbe attestare che le qualifiche del professionista sono conformi ai requisiti minimi armonizzati in base alla direttiva modernizzata. L'autorità competente per il rilascio potrebbe effettuare la verifica al momento della richiesta della carta nello Stato membro in cui è stato rilasciato il titolo di formazione richiesto. L'autorità dello Stato membro ricevente non dovrebbe più procedere alla verifica delle qualifiche e potrebbe emettere una decisione di riconoscimento in un lasso di tempo molto più breve (ad esempio, entro due settimane anziché nei tre mesi attualmente consentiti dalla direttiva)¹².

Anche nel caso del sistema generale, dove le qualifiche sono controllate caso per caso, la carta potrebbe semplificare e velocizzare la procedura di riconoscimento, visto che la verifica iniziale verrebbe espletata dall'autorità che emette la carta. Di conseguenza, le procedure potrebbero durare al massimo un mese, anziché i quattro attualmente previsti¹³.

La carta professionale rappresenterebbe un vantaggio anche per i destinatari del servizio, soprattutto in termini di trasparenza. Esibendo la carta, il professionista offrirebbe garanzie in merito alla sua capacità a esercitare la professione. Potrebbe poi essere allestito un sistema per consentire ai consumatori e ai datori di lavoro di verificare la validità della carta (ad esempio, attraverso contatti diretti con l'autorità competente).

Il lavoro del gruppo direttivo e gli studi di casi pilota

Una carta professionale europea non sarebbe obbligatoria e i professionisti ad alta mobilità interessati dovrebbero avere la possibilità, ma non l'obbligo, di farne richiesta. La Commissione ha già istituito un gruppo direttivo sulle carte professionali per le parti che hanno espresso il loro interesse, composto da rappresentanti di varie professioni, autorità

¹² Sebbene il potenziamento del ruolo del paese d'invio potrebbe richiedere l'impiego di risorse amministrative, è probabile che un approccio di questo tipo riduca l'onere complessivo, dal momento che dovrebbe essere più facile per il paese d'invio verificare le qualifiche al proprio interno e nella propria lingua, riducendo contestualmente anche i costi sostenuti per la ripetizione dei controlli.

¹³ Anche in questo caso, l'autorità di provenienza impiegherà più tempo per la verifica delle informazioni. Tuttavia, la procedura complessiva dovrebbe essere più breve, dal momento che l'autorità di provenienza si trova nella posizione migliore per effettuare tali controlli (ragioni linguistiche, controllo della validità dei documenti amministrativi, ecc.).

competenti e sindacati. Il gruppo ha iniziato i lavori all'inizio del gennaio 2011 e le prime conclusioni concrete sono previste per ottobre di quest'anno. Il gruppo ha analizzato il valore aggiunto e i possibili effetti giuridici di una carta di questo tipo, esaminando anche i progetti esistenti di carte professionali, nonché strumenti analoghi che possono rivelarsi utili nella vita quotidiana dei cittadini (come la patente di guida europea, la tessera europea di assicurazione malattia o il futuro passaporto europeo delle competenze). Il gruppo si è concentrato principalmente sulle sfide legate all'attuazione, nonché sulle questioni relativi ai contenuti e al formato della carta e sul modo migliore per garantirne l'affidabilità. I risultati saranno presentati in occasione del forum del mercato unico, che avrà luogo il 3 e 4 ottobre a Cracovia (Polonia).

Considerando le varie condizioni d'accesso e di esercizio di ciascuna professione, il gruppo direttivo ha ritenuto utile elaborare alcuni studi di casi su una serie di professioni selezionate: ingegneri, medici, infermieri, fisioterapisti e guide turistiche.

Domanda 1: avete commenti in merito ai ruoli rispettivi delle autorità competenti nello Stato membro di partenza e in quello ricevente?

Risposta 1: attualmente la responsabilità di verificare le qualifiche del professionista migrante spetta allo Stato membro ricevente: ciò è causa di tempi lunghi per il riconoscimento (da tre a quattro mesi) perché, comunque, detto Stato deve rivolgersi allo Stato membro di origine per gli opportuni chiarimenti sulla formazione, sulle conoscenze e sulle competenze del migrante. Siamo assolutamente convinti che lo Stato membro dal quale proviene il professionista sia invece l'Ente più adatto a verificare le caratteristiche del migrante e a trasferirle in un documento attestante le qualifiche, le competenze e le autorizzazioni possedute per esercitare una professione.

Domanda 2: siete d'accordo sul fatto che una carta professionale potrebbe avere i seguenti effetti, a seconda degli obiettivi del titolare della carta?

a) Il titolare si muove in via temporanea (mobilità temporanea):

- opzione 1: la carta renderebbe superflua la dichiarazione che gli Stati membri possono attualmente richiedere ai sensi dell'articolo 7 della direttiva;

- opzione 2: il sistema della dichiarazione verrebbe mantenuto, ma la carta potrebbe essere esibita al posto di eventuali documenti di accompagnamento.

b) Il titolare della carta chiede il riconoscimento automatico delle proprie qualifiche: la presentazione della carta consentirebbe di accelerare la procedura di riconoscimento (lo Stato membro ricevente dovrebbe prendere una decisione entro due settimane anziché tre mesi).

c) Il titolare della carta chiede il riconoscimento delle proprie qualifiche non soggette a riconoscimento automatico (sistema generale): la presentazione della carta consentirebbe di accelerare la procedura di riconoscimento (lo Stato membro ricevente dovrebbe prendere una decisione entro un mese anziché quattro).

Risposta 2: siamo perfettamente d'accordo sul fatto che la carta professionale avrebbe gli effetti elencati. Gli effetti principali si paleserebbero soprattutto con la chiarezza e immediatezza delle qualifiche possedute dal migrante e consentirebbero di abbreviare, di molto, le procedure di riconoscimento facilitando, di fatto, la mobilità dei migranti.

2.2. Focalizzazione sulle attività economiche: il principio dell'accesso parziale

I professionisti possono avere difficoltà a far riconoscere le proprie qualifiche se la loro professione non copre le stesse attività economiche svolte nello Stato membro d'origine e in quello in cui intendono stabilirsi. Questo è il caso, ad esempio, degli "istruttori di *snowboard*", una professione ben distinta in alcuni Stati membri, ma non in altri, dove la disciplina dello *snowboard* viene insegnata dagli istruttori di sci.

A volte le differenze tra due Stati membri per quanto riguarda la natura delle attività economiche coperte da una professione sono così grandi che i professionisti dovrebbero seguire l'intero programma di istruzione e di formazione nello Stato membro ospitante per compensare le differenze nei rispettivi requisiti di qualifica, proprio come nell'esempio summenzionato. Esaminando la questione, la Corte di giustizia ha elaborato il principio

dell'accesso parziale¹⁴. La Corte ha ritenuto che, a determinate condizioni, gli Stati membri devono consentire l'accesso parziale alla professione su richiesta del professionista. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, la tutela dei destinatari dei servizi e dei consumatori in generale può giustificare restrizioni proporzionate alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione di servizi se dette misure sono necessarie e proporzionate per il conseguimento dell'obiettivo.

L'inserimento di detto principio nella direttiva estenderebbe le garanzie offerte ai professionisti (quali i termini entro i quali gli Stati membri devono emettere le decisioni di riconoscimento) anche ai professionisti che soddisfano le condizioni per l'accesso parziale. La direttiva modernizzata potrebbe inoltre confermare i criteri secondo i quali il principio troverebbe applicazione ("approccio basato sul criterio"), in linea con la giurisprudenza. Secondo la Corte, il principio dell'accesso parziale trova applicazione laddove sia possibile separare oggettivamente l'attività economica che il professionista intende esercitare nello Stato membro ospitante dal resto delle attività coperte da una professione in quello Stato membro. Uno dei criteri decisivi è se l'attività economica possa essere esercitata, in maniera indipendente o autonoma, nello Stato membro in cui è stata conseguita la qualifica professionale. Ad esempio, un ingegnere specializzato in idraulica in uno Stato membro che intende lavorare in un altro Stato membro dove le sue attività vengono svolte da ingegneri con qualifiche più ampie e che gestiscono anche la realizzazione di strade, canali e porti, potrebbe ottenere un accesso parziale alla professione nello Stato membro ospitante. Pertanto, sarebbe autorizzato esclusivamente a svolgere attività connesse al settore idraulico.

Tale principio potrebbe presentare alcune eccezioni, laddove giustificate da motivi imperativi di interesse generale, atte a garantire il conseguimento dell'obiettivo di interesse generale e che non vadano oltre quanto necessario per ottenerlo.

Domanda 3: siete d'accordo nel ritenere che vi sarebbero vantaggi significativi nell'inserire nella direttiva il principio dell'accesso parziale e i criteri specifici per la sua applicazione? (Si prega di fornire motivazioni specifiche per eventuali deroghe al principio).

Risposta 3: siamo d'accordo. E' il caso specifico dei Periti Industriali in Italia che hanno una specializzazione ben precisa e che sono autorizzati a svolgere quella determinata professione specifica legata alla loro specializzazione. Il principio dell'accesso parziale dovrebbe diventare uno strumento di ulteriore facilitazione per il migrante tecnico che non può essere tuttologo e, sempre più, è specializzato in un determinato ramo della tecnica, della tecnologia e della conseguente professione collegate.

2.3. Ridefinire le piattaforme comuni

Oggigiorno solo un numero ristretto di professioni beneficia del riconoscimento automatico. Molte professioni basate sul "sistema generale" mirano a un meccanismo simile che ne faciliterebbe la mobilità. L'articolo 15 della direttiva offre la possibilità di adottare piattaforme comuni. L'obiettivo di queste piattaforme sarebbe quello di rendere superflue eventuali provvedimenti di compensazione (come una prova o un tirocinio di adattamento). Non si tratta di uno strumento per il riconoscimento automatico delle qualifiche. Per questa ragione, fino ad oggi non è stata sviluppata alcuna piattaforma comune in materia di provvedimenti di compensazione ed è ampiamente riconosciuta l'assenza di basi per avanzare ulteriormente. L'attuale concetto di piattaforme comuni rappresenta un insuccesso e in futuro dovrà ampliarsi per aprire la via al riconoscimento automatico.

La Commissione intende rispondere alla richiesta di maggiore mobilità facilitando il riconoscimento. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto con un nuovo approccio alle piattaforme comuni, che potrebbero funzionare analogamente al sistema del riconoscimento

¹⁴ Sentenza del 19 gennaio 2006 nella causa C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Raccolta 2006, pag. I-801.

automatico per medici, dentisti, infermieri, ostetriche, farmacisti, veterinari e architetti, ma senza che vi debbano partecipare tutti gli Stati membri o gli Stati attualmente previsti dall'articolo 15. La soglia potrebbe essere abbassata ad un terzo di tutti gli Stati membri (ossia 9 su 27) anziché due terzi, allo scopo di aumentare le possibilità di creazione di piattaforme comuni. Verrebbe inoltre specificato che gli Stati membri non partecipanti sarebbero liberi di unirsi alla piattaforma comune anche in un secondo momento.

Le nuove piattaforme sarebbero soggette ad una prova di compatibilità con il mercato interno, che assicurerebbe che le condizioni convenute siano proporzionate e che la piattaforma comune non contenga dettagli eccessivi tali da rappresentare un ostacolo alla mobilità dei professionisti provenienti da Stati membri non partecipanti che intendono esercitare il proprio diritto alla libera circolazione nel mercato unico. La prova di compatibilità con il mercato interno potrebbe essere fornita dalle associazioni professionali interessate e contribuire, nello specifico, a chiarire se l'esperienza professionale consentirebbe ad un professionista proveniente da uno Stato membro non partecipante di accedere alla professione in uno dei paesi partecipanti.

Da ultimo, le piattaforme comuni dovrebbero essere supportate non solo dalle organizzazioni professionali, ma in un secondo momento anche da almeno 9 Stati membri. Sulla base di una proposta di un'associazione professionale e con il supporto di un numero sufficiente di Stati membri, la Commissione potrebbe approvare una piattaforma comune attraverso un atto delegato, il cui quadro potrebbe essere definito nella direttiva modernizzata. A titolo di esempio, sono in corso i lavori per una piattaforma comune relativa agli istruttori di sci.

Domanda 4: siete favorevoli all'abbassamento dell'attuale soglia di due terzi degli Stati membri a un terzo (ossia 9 Stati membri su 27), quale condizione per la creazione di una piattaforma comune? Siete d'accordo sulla necessità di istituire una prova di compatibilità con il mercato interno (basata sul principio della proporzionalità), al fine di garantire che una piattaforma comune non rappresenti un ostacolo per i prestatori di servizi provenienti da Stati membri non partecipanti? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

Risposta 4: l'abbassamento dell'attuale soglia da due terzi degli Stati membri a un terzo quale condizione per la creazione di una piattaforma comune faciliterà senza dubbio la possibilità di dare vita a questo importante elemento che non ha avuto, finora, alcun sviluppo se non qualche tentativo non portato a termine. Ovviamente dovrebbe essere lasciata la possibilità a chi non aderisce subito di poterlo fare in seguito e, già da subito, dovrebbe essere possibile esercitare la professione in Stati membri ospitanti anche al professionista proveniente da uno Stato che non ha aderito alla piattaforma comune purché il migrante stesso o la sua associazione di appartenenza forniscano elementi tali da superare la prova di compatibilità con il mercato interno che dovrebbe certificare il possesso, da parte del migrante, delle caratteristiche professionali minime definite dalla piattaforma. Se così non fosse, a nostro parere, perderebbe di significato la piattaforma comune concordata tra i membri aderenti. La verifica del possesso di tali caratteristiche dovrebbe essere fatta dall'organo costituente la piattaforma stessa.

2.4. Qualifiche professionali nelle professioni regolamentate

L'Atto per il mercato unico fornisce un'ulteriore valutazione delle riserve di attività correlate alle qualifiche professionali, oltre a chiedere un riesame del campo delle professioni regolamentate. Oggi i 27 Stati membri regolamentano circa 4 700 professioni sulla base di una qualifica professionale; queste professioni possono essere raggruppate in circa 800 categorie diverse. Attualmente la direttiva sulle qualifiche professionali offre un meccanismo di riconoscimento reciproco, valido ovunque per gran parte di esse. Sebbene gli Stati membri siano liberi di definire i requisiti di qualifica per l'accesso a determinate professioni, quale strumento appropriato per perseguire obiettivi di interesse generale in relazione a una determinata attività economica (ad esempio, la necessità di garantirne la sicurezza), in alcuni casi i requisiti di qualifica potrebbero essere sproporzionati o inutili per il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale e creare un ostacolo alla libertà di movimento dei cittadini dell'UE. Di fatto, possono esservi casi in cui un cittadino dell'UE che svolge già un'attività economica nel proprio Stato membro di origine debba soddisfare un requisito di qualifica ingiustificato e sproporzionato nello Stato membro ospitante, il cui livello o la cui tipologia sia tale da impedirgli di superare le difficoltà con una prova o un tirocinio (i cosiddetti provvedimenti di compensazione), come previsto dalla direttiva sulle qualifiche professionali o tale da impedirgli di chiedere l'accesso parziale ai sensi della giurisprudenza della Corte

(cfr. sezione 2.2 per maggiori informazioni sull'accesso parziale). Il cittadino non avrebbe dunque altra scelta che seguire l'intero percorso formativo necessario per acquisire la qualifica nazionale nello Stato membro ospitante.

Domanda 5: conoscete professioni regolamentate in cui i cittadini dell'UE potrebbero effettivamente trovarsi in situazioni di questo tipo? Si prega di illustrare la professione, le qualifiche e le ragioni per cui tali situazioni non sarebbero giustificate.

Risposta 5: No, non conosciamo esempi di professioni regolamentate in cui i cittadini dell'UE potrebbero effettivamente trovarsi in situazioni di questo tipo. Il sistema di accertamento delle conoscenze specifiche per l'esercizio di una determinata professione deve necessariamente essere pubblico e non può essere determinato dalle leggi del mercato proprio per le finalità di sicurezza generale, pubblica incolumità in cui confida la collettività. In questo senso, il sistema di accesso parziale è già sufficiente.

3. COSTRUIRE SUI RISULTATI GIÀ CONSEGUITI

3.1. Accesso alle informazioni e amministrazione online

I professionisti che intendono lavorare in un altro Stato membro hanno bisogno di conoscere e comprendere le norme loro applicabili. Dalla valutazione della direttiva, in particolare dalla consultazione pubblica svoltasi all'inizio del 2011, è emerso che ciò rappresenta un grosso problema per molte parti in causa. Nello specifico, i partecipanti alla consultazione hanno segnalato la mancanza di chiarezza in merito all'autorità competente per il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali e al tipo di documenti da presentare. Questa mancanza di informazioni impedisce spesso allo Stato membro ospitante di prendere una decisione in tempi rapidi.

Un altro problema correlato è fare in modo che i professionisti possano, in maniera più efficiente e pratica, presentare la domanda di riconoscimento delle proprie qualifiche professionali e ricevere la decisione di riconoscimento attraverso i siti di amministrazione *online*.

La direttiva modernizzata potrebbe prevedere che ogni Stato membro metta a disposizione un punto d'accesso centrale *online*, dotato di informazioni complete sulle autorità competenti e sui requisiti relativi alla documentazione per il riconoscimento delle qualifiche professionali per tutti i professionisti, indipendentemente dalla professione o dalla regione in cui si intende esercitarla. Ciò risolverebbe il primo problema. Conoscere in anticipo quali sono i documenti esatti da presentare aumenterebbe la trasparenza per i professionisti e consentirebbe di evitare situazioni in cui le autorità competenti non prendono una decisione formale a causa dell'incompletezza della pratica del professionista migrante (cfr. articolo 51, paragrafo 2, della direttiva).

Sulla base dei punti di accesso centrali, il passo successivo potrebbe essere quello di offrire ai professionisti la possibilità di effettuare *online* tutte le procedure relative al riconoscimento delle qualifiche, il che risolverebbe il secondo problema.

Nella pratica, in che modo queste soluzioni consentirebbero di risolvere i due problemi? La prima opzione sarebbe quella di ricorrere ai punti di contatto nazionali previsti dall'articolo 57 della direttiva, che forniscono già informazioni e assistenza ai professionisti che richiedono il riconoscimento delle proprie qualifiche. Attualmente, il loro compito consiste principalmente nell'offrire consulenza via posta o telefono, piuttosto che garantire attivamente l'accesso alle informazioni relative ai documenti richiesti e alle autorità competenti ai cittadini dell'UE interessati alla mobilità professionale. In futuro, i punti di contatto nazionali potrebbero organizzare il punto d'accesso centrale alle informazioni e coordinare, in collaborazione con le autorità competenti, le strutture di amministrazione *online* per espletare *online* tutte le formalità.

Un'altra opzione potrebbe essere quella di sfruttare gli sportelli unici previsti dalla direttiva sui servizi¹⁵. Si prevede che gli sportelli unici diventino portali completi di amministrazione *online*, in grado di consentire ai prestatori di servizi di ottenere facilmente *online* qualsiasi informazione relativa alle proprie attività (regolamentazione, procedure, scadenze). Inoltre, gli sportelli unici consentono ai prestatori di servizi di espletare elettronicamente tutte le procedure amministrative necessarie per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi, tra cui anche le procedure per il riconoscimento delle qualifiche: questo è un aspetto essenziale per accorciare le procedure e ridurre gli oneri amministrativi. Attualmente gli sportelli unici sono aperti ai prestatori di servizi (nonché al loro personale distaccato e ai professionisti autonomi) coperti dalla direttiva sui servizi¹⁶, ma il loro ambito potrebbe essere ampliato, qualora lo Stato membro li ritenga idonei a coprire tutte le attività professionali e non solo quelle per cui trova applicazione la direttiva sui servizi. Analogamente, gli Stati membri potrebbero valersi dell'esperienza maturata con gli sportelli unici, sviluppando ulteriormente le infrastrutture *online*, che andrebbero a semplificare e a velocizzare le procedure per il riconoscimento delle qualifiche per tutti i professionisti, nel rispetto della normativa UE sulla protezione dei dati (direttiva 95/46/CE)¹⁷. Da ultimo, per creare sinergie sarebbe fondamentale garantire una stretta collaborazione tra le strutture di amministrazione *online* degli Stati membri e il portale "La tua Europa", che si propone di diventare un punto unico di ingresso per tutte le informazioni utili sui diritti nell'UE¹⁸ e sui problemi legati al loro esercizio.

Domanda 6: sareste favorevoli a imporre agli Stati membri l'obbligo di garantire che le informazioni relative alle autorità competenti e alla documentazione richiesta per il riconoscimento delle qualifiche professionali siano disponibili attraverso un punto di accesso centrale *online* in ogni Stato membro? Sareste favorevoli all'obbligo di consentire l'espletamento *online* delle procedure di riconoscimento per tutti i professionisti? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

Risposta 6: la trasparenza delle informazioni dovrà diventare un elemento assolutamente da incrementare e sarebbe opportuno che il tutto confluisse in un punto di accesso centrale online in ogni Stato membro. Troppo spesso il migrante si trova in difficoltà non sapendo a chi rivolgersi e che cosa dovrà predisporre per il riconoscimento della sua professionalità nello Stato membro dove vorrebbe migrare. L'espletamento online delle procedure consentirebbe una decisa accelerazione dell'iter necessario e sarebbe auspicabile la sua obbligatorietà. La pubblica amministrazione e gli enti pubblici non economici, a cui appartengono ordini e collegi professionali italiani, sono soggetti qualificati ed organizzati alla gestione ed allo scambio delle informazioni professionali, oltre a garantire la qualità e la provenienza da soggetto pubblico delle informazioni trasmesse anche attraverso procedure certificate (v. PEC, firma elettronica, etc.) .

3.2. Mobilità temporanea

Nel 2005 è stato introdotto un nuovo sistema volto a facilitare la prestazione temporanea di servizi. Questo sistema non prevede alcun obbligo a carico del professionista che desidera fornire i propri servizi in via temporanea, mantenendo però il proprio stabilimento nello Stato membro d'origine, di avviare procedure formali di riconoscimento nello Stato membro ospitante. Gli Stati membri possono soltanto richiedere una dichiarazione preventiva, avvalorata da una serie di documenti da inviare all'autorità competente, se necessario. Sono molti gli Stati membri che ricorrono ampiamente a questa opzione.

¹⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36).

¹⁶ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva, SEC(2010) 1292 del 22.10.2010, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/evaluation/staff-working-doc_en.pdf.

¹⁷ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

¹⁸ Il portale "La tua Europa" (europa.eu/youreurope) è stato sviluppato dalla Commissione, in collaborazione con gli Stati membri. Il comitato di redazione del portale, composto dai rappresentanti degli Stati membri, deve garantire che le informazioni rilevanti a livello nazionale siano disponibili attraverso il portale e che vi siano link corretti tra "La tua Europa" e i portali di informazione nazionale.

Una questione importante riguarda le situazioni in cui un professionista proveniente da uno Stato membro privo di regolamentazione si trasferisce temporaneamente in uno Stato membro dove la professione è regolamentata. In questi casi, il nuovo sistema è aperto soltanto a quei soggetti che possono dimostrare due anni di esperienza professionale o il completamento di una “formazione regolamentata”. Alcune parti in causa chiedono una maggiore scelta per i consumatori, che potrebbe essere garantita ampliando la portata del sistema semplificato. Altri temono invece abusi, come la scelta opportunistica del foro. La modernizzazione dovrebbe raggiungere il giusto equilibrio tra queste posizioni legittime.

3.2.1. Consumatori che varcano i confini

La regola dei due anni (articolo 5, paragrafo 1, della direttiva) è di norma accettata, perché tutela i consumatori nello Stato membro in cui la professione è regolamentata. Tuttavia, la norma può rivelarsi sproporzionata nel caso in cui i consumatori che si spostano dal loro paese di origine in un altro Stato membro non scelgono il professionista nello Stato membro in cui si recano ma nello Stato membro da cui provengono, ad esempio un gruppo di turisti che sceglie la guida nel paese di provenienza. In questo caso, il professionista interessato non ha alcun contatto con i consumatori locali dello Stato membro ospitante. Di conseguenza, la richiesta di una dichiarazione preventiva e di due anni di esperienza professionale potrebbe non essere giustificata da motivazioni correlate alla tutela dei consumatori. Il rispetto della scelta del consumatore dovrebbe prevalere sui timori legati alla scelta opportunistica del foro, che non sembrano essere rilevanti in queste situazioni¹⁹. Per questa ragione, il requisito della dichiarazione preventiva sembrerebbe inutile. La scelta dei consumatori verrebbe limitata solo laddove i rischi per la salute pubblica o la sicurezza dei consumatori giustificano già una verifica preventiva delle qualifiche (conformemente all'articolo 7, paragrafo 4, della vigente direttiva).

¹⁹ Idealmente, questi professionisti sarebbero dotati di una carta professionale europea.

Domanda 7: concordate con il fatto che il requisito dei due anni di esperienza professionale nel caso di un professionista proveniente da uno Stato membro privo di regolamentazione debba essere abolito nei casi in cui i consumatori varcano i confini e non scelgono un professionista locale nello Stato membro ospitante? In questo caso, lo Stato membro ospitante dovrebbe ancora essere autorizzato a richiedere una dichiarazione preventiva? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

Risposta 7: il periodo di due anni di esperienza o il completamento di “una formazione regolamentata” rappresentano una garanzia per il consumatore e riteniamo che tale debba rimanere per il fatto che alcune professioni (e non tutte) sono state ritenute particolari, e sono state appositamente regolamentate perché devono garantire uno specifico interesse ai consumatori (sicurezza, salute, difesa ecc.). Diverso il caso dei turisti che, spostandosi in un altro Stato membro, si portano dallo Stato di origine la loro guida, o gli sportivi che si portano il loro allenatore, o la persona che si porta appresso il suo personal trainer. In questi casi ci sembra eccessivo chiedere a costoro i due anni di esperienza, perché i soggetti in questione, di fatto, non avranno alcun contatto professionale con i consumatori dello Stato ospitante.

3.2.2. La questione della “formazione regolamentata”

I professionisti che hanno completato la “formazione regolamentata” non sono soggetti al requisito dei due anni di esperienza professionale. La direttiva fornisce una definizione piuttosto restrittiva di “formazione regolamentata”, definendola una formazione specificatamente orientata all’esercizio di una professione determinata, con riferimento ai casi specifici menzionati all’allegato III della direttiva.

In realtà, il mondo della formazione sta evolvendo e la direttiva deve rimanere al passo con questi cambiamenti. Al fine di accrescere l’occupabilità in un’ottica di formazione continua, le politiche di istruzione e formazione mirano sempre più a sviluppare abilità generali “trasferibili” (ad esempio, comunicazione, gestione), in aggiunta ad abilità specifiche professionali (abilità tecniche). In questo contesto, potrebbe non sembrare giustificato limitare la nozione di formazione regolamentata a quelle specificatamente orientate ad una determinata professione (cfr. articolo 3, lettere i) ed e) della direttiva). Il concetto di formazione regolamentata potrebbe essere esteso al fine di includere qualsiasi tipo di formazione riconosciuta da uno Stato membro e pertinente alla professione. Gli enti di formazione potrebbero utilizzare il supplemento al diploma Europass20 o il supplemento al certificato Europass21 per fornire informazioni in merito ai contenuti e agli obiettivi dei programmi. Rielaborando la definizione di formazione regolamentata, il numero di professionisti in possesso di una formazione adeguata che potranno beneficiare del sistema semplificato di mobilità temporanea è destinato a salire. Al tempo stesso gli Stati membri potrebbero continuare a richiedere una dichiarazione preventiva annuale in base alla direttiva modernizzata (ad eccezione dei casi in cui la carta professionale renda tale dichiarazione superflua).

Domanda 8: siete d’accordo sul fatto che il concetto di “formazione regolamentata” potrebbe includere qualsiasi tipo di formazione riconosciuta da uno Stato membro e pertinente alla professione, e non solo la formazione espressamente orientata ad una specifica professione? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

Risposta 8: la “formazione regolamentata” è una formazione espressamente orientata a una specifica professione, e non potrebbe essere altrimenti in un mondo di tecnologie dove è richiesta una specializzazione sempre più spinta. Essa, cioè, richiede che l’esercizio di attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a **conoscenze sufficientemente approfondite** ed ad un correlato sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze, per tutelare l’affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori fondamentali della persona: salute, sicurezza, diritti di difesa, etc. Diversa è la formazione che sviluppa abilità generali “trasferibili”, che sono molto utili nel contesto generale, ma che, da sole, non possono abilitare allo svolgimento di una professione. Neanche lo sviluppo di una formazione continua può sopperire ad una formazione specifica specialistica che deve rimanere la base formativa di un professionista, base sulla quale si possono piantare nuovi saperi forniti dalla formazione continua ma che non potrebbero mai attecchire senza una precedente specializzazione conseguita. Altri saperi forniti da una formazione generalista, quali ad esempio la comunicazione, la gestione ecc. possono essere solo un corollario che si innesta in aggiunta ma non possono essere la fonte del sapere di un professionista a meno che non si tratti di uno specialista in comunicazione o in gestione.

20 Il supplemento al diploma Europass viene rilasciato ai diplomati degli istituti di istruzione superiore, unitamente alla laurea o al diploma. Contribuisce a garantire che i titoli di istruzione superiore siano di più facile comprensione, specialmente al di fuori del paese in cui sono stati conseguiti. Cfr. <http://europa.ss.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassDiplomaSupplment.csp?jsessionid=43770C133C7D2B78EA4522BF5ABFF581.wpc1>.

21 Il supplemento al certificato Europass viene rilasciato a coloro in possesso di un certificato di istruzione e formazione professionale; fornisce informazioni aggiuntive a quelle già incluse nel certificato ufficiale, rendendole più comprensibili specialmente per i datori di lavoro o le istituzioni al di fuori del paese di emissione. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://europa.ss.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassCertificateSupplement.csp?jsessionid=43770C133C7D2B78EA4522BF5ABFF581.wpc1>.

3.3. Apertura del sistema generale

3.3.1. Livelli di qualifica

L'articolo 11 della direttiva definisce cinque livelli di qualifica, basati sul tipo di formazione e sulla sua durata. Quando un professionista chiede il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali in base al sistema generale, l'autorità competente deve ricorrere a questi livelli per stabilire se il richiedente può beneficiare della direttiva. Laddove vi sia una differenza di due o più livelli tra la qualifica del professionista e quella richiesta nello Stato membro ospitante, la direttiva non trova attualmente applicazione.

I livelli definiti all'articolo 11 potrebbero sovrapporsi agli otto livelli del quadro europeo delle qualifiche (EQE) basato sui "risultati di apprendimento", una volta che il quadro entrerà in vigore nel 2012²². La coesistenza di due sistemi di classificazione rischia di creare confusione per le autorità competenti e le altre parti interessate. Uno studio commissionato dalla DG Mercato interno e servizi sta anche valutando i benefici e i limiti di questi diversi sistemi di classificazione ai fini del riconoscimento. I risultati dello studio saranno disponibili in autunno.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di evitare classificazioni delle qualifiche che escludano alcuni professionisti dall'ambito di applicazione della direttiva. Un'alternativa potrebbe essere quella di eliminare i livelli di qualifica indicati all'articolo 11 (nonché all'allegato II che è correlato all'articolo 11). In questo modo, le autorità competenti non determinerebbero più l'ammissibilità di un richiedente in base a livelli predefiniti di qualifica, ma si concentrerebbero sull'individuazione di differenze sostanziali nella formazione, allo scopo di decidere se i provvedimenti di compensazione siano realmente necessari. Di conseguenza, le autorità competenti non potrebbero più respingere le domande di riconoscimento in base a eventuali differenze nel livello delle qualifiche, come ad esempio tra un diploma universitario e un diploma di istruzione secondaria, né potrebbero negare il riconoscimento delle qualifiche ai professionisti sulla base dell'esperienza professionale attestata da uno Stato membro (come attualmente disposto dall'articolo 11, lettera a), della direttiva). L'abolizione di tale classificazione darebbe inoltre maggiore potere discrezionale agli Stati membri.

Domanda 9: sareste a favore dell'abolizione della classificazione di cui all'articolo 11 (incluso l'allegato II)? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

Risposta 9: se i livelli definiti nell'articolo 11 della direttiva 36/2005 potessero essere sostituiti dagli 8 livelli di EQF sarebbe una positiva semplificazione e un contributo alla chiarezza che andrebbe a unificare il livello formativo dei corsi i quali sarebbero classificati con unico sistema riconosciuto in tutta la UE. In questo modo sarebbero semplificati e velocizzati anche i processi di riconoscimento dei migranti che non dovrebbero più certificare cose che, con l'inserimento del livello EQF, risultano già certificate. Importante che rimanga in vigore il successivo articolo 12 che sana le posizioni di alcuni professionisti i quali, in assenza di possibilità di confrontare i livelli EQF che non esistevano prima della Direttiva, potevano fornire alcune prestazioni professionali e che, per effetto dello stesso articolo 12, possono continuare a farlo.

3.3.2. Provvedimenti di compensazione

L'abrogazione dell'articolo 11 implica il rischio di un aumento dei provvedimenti di compensazione. L'alternativa in caso di abolizione dell'articolo 11 potrebbe essere quella di ricalibrare il sistema dei provvedimenti di compensazione in quattro fasi.

1) L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva definisce le condizioni secondo cui lo Stato membro ospitante può imporre provvedimenti di compensazione. Una di queste condizioni si riferisce alla durata della formazione. Attualmente, una differenza di almeno un anno nella

²² Le "relazioni sulle esperienze maturate" e le risposte alla consultazione pubblica suggeriscono che l'applicazione del sistema sulla base di questi livelli predefiniti è vista come eccessivamente complessa.

durata della formazione giustifica l'applicazione di provvedimenti di compensazione. Ci si chiede se l'articolo 14, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sia ancora giustificato.

2) L'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva richiede ai professionisti almeno due anni di esperienza professionale qualora la professione non sia regolamentata nel proprio Stato membro d'origine. In caso di mancato adempimento di questo requisito, i professionisti non possono attualmente beneficiare del "sistema generale". Non vi è alcun motivo per cui i professionisti in possesso di una minore esperienza professionale debbano essere esclusi. Lo Stato membro ospitante dovrebbe in ogni caso valutare le qualifiche esistenti, tra cui anche l'esperienza professionale. Se le qualifiche differiscono notevolmente dai requisiti applicabili a livello nazionale, lo Stato membro ospitante potrebbe imporre provvedimenti di compensazione idonei. L'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva verrebbe di conseguenza abolito.

3) La Commissione ha ricevuto molte proteste di cittadini che lamentano l'applicazione di provvedimenti di compensazione eccessivi da parte delle autorità competenti. In caso di abolizione della classificazione, nella direttiva modernizzata verrebbe introdotta una nuova salvaguardia per proteggere i cittadini dell'UE contro provvedimenti di compensazione arbitrari. Imponendo un provvedimento di compensazione ad un richiedente, l'autorità competente dello Stato membro ospitante potrebbe esplicitamente giustificare la propria decisione con riferimento ai seguenti aspetti:

a) le differenze sostanziali tra la formazione del richiedente e quella richiesta nello Stato membro ospitante (nello specifico, quali elementi formativi richiesti nello Stato membro ospitante sono coperti in maniera insufficiente dalla formazione del richiedente, e le motivazioni per cui sono considerati "differenze sostanziali");

b) le ragioni per cui queste differenze sostanziali impediscono al professionista di esercitare la professione nello Stato membro ospitante.

4) Infine, per facilitare l'attuazione dei provvedimenti di compensazione, potrebbero essere rese obbligatorie le disposizioni principali del codice di condotta per le pratiche amministrative nazionali rientranti nella direttiva²³ (come l'obbligo imposto alle autorità competenti di indire la prova attitudinale almeno due volte all'anno). Per quanto concerne le restanti parti, il codice di condotta non dovrebbe assumere carattere obbligatorio.

Domanda 10: qualora venisse abolito l'articolo 11 della direttiva, le quattro fasi precedentemente illustrate dovrebbero essere inserite nella direttiva modernizzata? Se non siete d'accordo con l'attuazione di tutte e quattro le fasi, ve ne sarebbe qualcuna che sareste disposti ad accettare? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a tutte o a ciascuna fase).

Risposta 10: Si potrebbero inserire le quattro fasi allo scopo di fare chiarezza e di stabilire procedimenti facilmente capibili e uniformi, in modo da inibire inutili ostacoli alla libera circolazione posti in essere da alcuni Stati membri.

3.3.3. Professionisti parzialmente qualificati

La direttiva favorisce la mobilità dei professionisti pienamente qualificati, ma non trova attualmente applicazione per coloro che hanno terminato gli studi e non sono ancora pienamente qualificati per esercitare indipendentemente la professione. In realtà, sono sempre più le persone che desiderano e dovrebbero poter beneficiare del mercato interno, svolgendo un tirocinio retribuito all'estero. Nella causa *Morgenbesser*²⁴, la Corte di giustizia ha precisato che le norme del trattato sulla libera circolazione trovano applicazione a casi di questo tipo e

²³ Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_en.pdf.

²⁴ Sentenza del 13 novembre 2003 nella causa C-313/01, *Morgenbesser*, pag. I-13467 (la sentenza è stata confermata dalla sentenza della Corte nella causa C-345/08, *Pešla/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*).

che gli Stati membri non possono, in linea di principio, impedire alle persone di svolgere un tirocinio retribuito qualora offrano questa possibilità ai propri cittadini. Gli Stati membri devono confrontare le qualifiche del richiedente con quelle richieste a livello nazionale, allo scopo di verificare se queste siano, se non identiche, almeno equivalenti.

Sono due i principi che potrebbero essere confermati nella direttiva modernizzata, in linea con la giurisprudenza *Morgenbesser*. Le garanzie procedurali della direttiva potrebbero essere estese ai diplomati con formazione universitaria che desiderano effettuare un periodo di tirocinio professionale retribuito all'estero, a condizione che il tirocinio sia offerto ai cittadini dello Stato membro ospitante. Ciò riguarda, in particolare, i termini entro i quali le autorità competenti devono prendere una decisione, ma anche l'obbligo di confermare il ricevimento della domanda entro un determinato lasso di tempo e di informare il richiedente in merito a eventuali documenti mancanti nella pratica. Al tempo stesso la direttiva potrebbe chiarire che il paese di origine non può rifiutarsi, in linea di principio, di riconoscere un tirocinio per il solo fatto che è stato svolto all'estero. Le garanzie procedurali previste dalla direttiva potrebbero trovare applicazione anche in questo contesto.

Domanda 11: sareste favorevoli a estendere i benefici della direttiva ai diplomati con formazione universitaria, che desiderano effettuare un periodo di tirocinio professionale retribuito all'estero? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

Risposta 11: Si: non si capirebbe perché un professionista non ancora del tutto abilitato non possa fare il periodo di tirocinio retribuito all'estero. Detto periodo dovrebbe però essere normato e unificato nei contenuti principali in tutti gli Stati ospitanti e, quindi dovrebbe obbligatoriamente essere riconosciuto anche nello Stato membro di origine.

3.4. Sfruttare il potenziale dell'IMI

3.4.1. Uso obbligatorio dell'IMI per tutte le professioni

La cooperazione tra Stati membri attraverso il sistema IMI è già una realtà quotidiana. Tuttavia, le autorità competenti non vi sono obbligate per i professionisti le cui attività non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi. Dai riscontri ricevuti dalle autorità competenti nelle relazioni sulle esperienze maturate nel 2010 e dalla consultazione pubblica è emerso un ampio sostegno all'uso obbligatorio del sistema, non solo per le professioni coperte dalla direttiva sui servizi. Un passo avanti nella modernizzazione della direttiva potrebbe essere quello di garantire che tutte le autorità competenti rispondano alle domande ricevute dalle controparti di altri Stati membri²⁵ attraverso il sistema IMI.

3.4.2. Meccanismo di allerta per le professioni sanitarie

Un altro punto più importante ancora sarebbe l'introduzione di una forma di collaborazione più attiva. Esiste già un meccanismo di allerta per le professioni coperte dalla direttiva sui servizi, che, a determinate condizioni, consente alle autorità competenti lo scambio di informazioni relative a eventuali attività di servizi che potrebbero causare un grave danno alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente. Ne consegue che le attività di un artigiano sono attualmente incluse in questo meccanismo di allerta, ma non quelle dei professionisti sanitari, che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi.

²⁵ Nella misura in cui questa cooperazione implichi il trattamento di dati personali, è necessario ottemperare alle normative UE in materia, così come definito dall'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva sulle qualifiche professionali, con particolare riferimento alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

Qual è allora la migliore soluzione per i professionisti del settore sanitario? La **prima opzione** vedrebbe l'applicazione anche ai professionisti sanitari dello stesso meccanismo di allerta valido per le professioni coperte dalla direttiva sui servizi. Di conseguenza, l'allerta sarebbe limitata a quei casi in cui è evidente che un professionista sanitario sta migrando verso un altro Stato membro sebbene sia soggetto a sanzioni che gli vietano di esercitare la professione nello Stato membro di origine. L'allerta sarebbe dunque limitata ai soli Stati membri in cui è sufficientemente probabile che si verifichino rischi o danni; bisognerebbe pertanto tener conto di tutti i fattori indicanti che il professionista potrebbe essere attivo in altri Stati membri.

Un'altra opzione, che consentirebbe una più efficace tutela dei pazienti, sarebbe quella di introdurre l'obbligo di lanciare un'allerta a tutti gli Stati membri una volta che un professionista sanitario migrante perda il diritto di esercitare la professione a causa di sanzioni in uno Stato membro. Eventuali provvedimenti adottati a tale riguardo dovrebbero essere in linea con la Carta dei diritti fondamentali, in particolare con la tutela dei dati personali e il diritto a un ricorso effettivo.

Domanda 12: quale delle due opzioni relative all'introduzione nel sistema IMI di un meccanismo di allerta per i professionisti sanitari preferite?

Opzione 1: estendere il meccanismo di allerta a tutti i professionisti, inclusi quelli sanitari, come previsto nella direttiva sui servizi? Lo Stato membro da cui ha origine l'allerta deciderebbe quali Stati membri allertare.

Opzione 2: introdurre un obbligo più ampio e rigoroso a carico degli Stati membri di allertare immediatamente tutti gli altri Stati membri qualora un professionista sanitario non sia più autorizzato a esercitare la professione a causa di una sanzione disciplinare? Lo Stato membro che lancia l'allerta sarebbe tenuto ad allertare tutti gli altri Stati membri.

Risposta 12: l'opzione 2 ci sembra la più corretta: non si può infatti lasciare allo Stato membro la possibilità di scegliere se allertare o no gli altri Stati. E questo obbligo andrebbe esteso anche alle altre professioni intellettuali.

3.5. Requisiti linguistici

Ai sensi dell'articolo 53 della direttiva, i professionisti devono essere in possesso delle competenze linguistiche necessarie per esercitare le proprie attività nello Stato membro ospitante. In questo contesto, gli Stati membri devono tenere debitamente conto del principio di proporzionalità, che esclude test linguistici sistematici. Testare di volta in volta le conoscenze linguistiche dei cittadini dell'UE interessati alla mobilità professionale potrebbe essere un modo legittimo di salvaguardare gli interessi dei consumatori e dei pazienti. In realtà, la verifica sistematica delle competenze linguistiche, qualora applicata in maniera eccessiva, può diventare uno strumento per impedire ingiustamente ai professionisti stranieri di esercitare un'attività professionale. I datori di lavoro hanno la responsabilità di garantire il possesso di tutte le capacità linguistiche necessarie per l'esercizio della professione.

In alcuni Stati membri è in corso un dibattito pubblico sui requisiti linguistici per i professionisti sanitari. La questione relativa alle capacità linguistiche dei professionisti sanitari sta acquisendo sempre più importanza, di pari passo con l'aumento della mobilità di questi professionisti; la problematica è particolarmente sentita nel caso dei professionisti sanitari che beneficiano del riconoscimento automatico e che entrano a contatto diretto con i pazienti. Questi professionisti dovrebbero essere sottoposti a test linguistici? Se sì, quando?

- Un'opzione sarebbe quella di chiarire il codice di condotta²⁶, il che favorirebbe eventuali adattamenti futuri.

²⁶ Attualmente gli Stati membri possono verificare se i professionisti sono in possesso delle conoscenze linguistiche necessarie per l'esercizio delle proprie attività, ma lo devono fare in maniera adeguata. Ciò significa che non possono sottoporre sistematicamente i professionisti stranieri a test linguistici.

I professionisti dovrebbero essere in grado di dimostrare le proprie conoscenze linguistiche ricorrendo ad altri mezzi (ad esempio, diplomi conseguiti nella lingua in questione, esperienza professionale nel paese, attestato linguistico, ecc.). Di conseguenza, il livello richiesto di conoscenze linguistiche varia in base al tipo di attività e all'ambito in cui sarà esercitata. Inoltre, il controllo linguistico può essere effettuato esclusivamente al termine della procedura di riconoscimento e, in quanto tale, non può rappresentare un motivo per negare il riconoscimento delle qualifiche professionali.

- Un'altra opzione vedrebbe l'introduzione nella direttiva di una norma applicabile specificatamente ai professionisti sanitari che entrano in contatto diretto con i pazienti. Questa norma consentirebbe un'unica verifica delle capacità linguistiche necessarie prima che il professionista sanitario entri per la prima volta in contatto diretto con i pazienti.

Domanda 13: quale delle due opzioni summenzionate preferite?

Opzione 1: chiarire le vigenti norme del codice di condotta.

Opzione 2: modificare la direttiva con riferimento ai professionisti sanitari che hanno contatti diretti con i pazienti e che beneficiano del riconoscimento automatico.

Risposta 13: a nostro parere l'opzione 2 va nella direzione più corretta. Conoscere la lingua dello Stato membro ospitante, per una professione sanitaria è estremamente importante e, per ovvi motivi di comprensione, può a volte salvare una vita umana. Diversa è la situazione delle professioni tecniche che, nell'espletamento dei loro incarichi, possono avvalersi di interpreti senza danneggiare nessuno.

4. MODERNIZZARE IL RICONOSCIMENTO AUTOMATICO

4.1. Un approccio alla modernizzazione in tre fasi

La direttiva sulle qualifiche professionali prevede una serie di condizioni minime armonizzate per la formazione di medici, dentisti, infermieri responsabili dell'assistenza generale, ostetriche, farmacisti, veterinari e architetti. Per molti anni questi requisiti minimi di formazione hanno rappresentato la base del riconoscimento automatico. Il sistema di riconoscimento automatico di queste professioni viene generalmente considerato un successo. In realtà, alcune condizioni di formazione risalgono a ben trent'anni fa e molte parti in causa auspicano la modernizzazione della direttiva. La direttiva modernizzata dovrebbe preservare i principi basilari del riconoscimento automatico come punto di partenza, aggiungendo un meccanismo flessibile per l'aggiornamento dei requisiti specifici di formazione. Questo meccanismo potrebbe poi essere utilizzato per includere gradualmente nel sistema di riconoscimento automatico le riforme in corso dell'istruzione. Al tempo stesso la modernizzazione deve tenere conto del continuo progresso scientifico e tecnico. Per questa ragione, la modernizzazione può essere realizzata in tre fasi.

Nella prima fase, la direttiva potrebbe essere modificata per chiarire e adattare le basi dei requisiti di formazione, ad esempio chiarendo i periodi minimi di formazione e rafforzando le misure a sostegno della qualità dei servizi offerti dai professionisti. Inoltre, è necessario modificare il quadro istituzionale, sostituendo l'attuale procedura di comitato con atti di esecuzione o atti delegati²⁷, in linea con il trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Idealmente, il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo adotterebbero una decisione in merito a queste modifiche, previa proposta della Commissione da presentare prima della fine del 2011. L'Atto per il mercato unico del 13 aprile suggerisce di raggiungere l'accordo politico su questa fase entro la fine del 2012.

Nella seconda fase, il sistema di atti di esecuzione o di atti delegati di nuova introduzione verrebbe utilizzato non solo per aggiornare le attuali materie di formazione per tutte le professioni interessate, ma anche per sviluppare una serie di competenze, ove necessario

²⁷ Cfr. articoli 290 e 291 del trattato.

(a questo proposito, va osservato che la Commissione è già autorizzata ad agire conformemente all'attuale procedura di comitato). Tali modifiche richiederebbero la partecipazione a monte delle autorità competenti, che hanno già cominciato a costituire reti volte alla creazione di competenze e hanno già assistito efficacemente la Commissione nella valutazione della vigente direttiva nel 2010. La seconda fase inizierebbe nel 2013 per terminare nel 2014.

Infine, **nella terza fase**, l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione potrebbe essere ulteriormente ottimizzata, se necessario, ad esempio passando da un sistema basato sulle ore di formazione al sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS)²⁸ tra Stati membri, in modo da facilitare il riconoscimento automatico in futuro. Uno studio esterno in corso sull'impatto delle riforme dell'istruzione²⁹ valuterà i potenziali vantaggi correlati all'uso dei crediti ECTS in questo settore. In base ai risultati dello studio, potrebbe essere previsto un meccanismo per chiarire il numero minimo di anni specificato nella direttiva modernizzata in termini di numero equivalente di crediti ECTS. In realtà, ciò richiederebbe ulteriori sforzi e impegno da parte delle università e dei professionisti. Le prime valutazioni potrebbero iniziare nel 2014.

Domanda 14: sareste a favore di un approccio in tre fasi per modernizzare i requisiti minimi di formazione in base alla direttiva, suddiviso nelle seguenti fasi:

- la prima fase per riesaminare le basi, in particolare i periodi minimi di formazione, e per preparare il quadro istituzionale per ulteriori adattamenti, nell'ambito della modernizzazione della direttiva nel 2011-2012,
- la seconda fase (2013-2014) per sviluppare le basi riviste, tra cui (se necessario) la revisione delle materie di formazione e i lavori preliminari relativi all'aggiunta di competenze utilizzando il nuovo quadro istituzionale, e
- la terza fase (post 2014) per trattare la questione dei crediti ECTS utilizzando il nuovo quadro istituzionale?

4.2. Accrescere la fiducia nel riconoscimento automatico

Molte autorità competenti, nelle loro relazioni sulle esperienze maturate, hanno chiesto il rafforzamento del sistema di riconoscimento automatico. Alcune autorità indicano la necessità di una maggiore armonizzazione dei periodi minimi di formazione nel quadro della direttiva, ad esempio introducendo un numero di ore di formazione o definendo se inserire sia gli anni sia le ore di formazione. Un'altra soluzione sarebbe quella di valutare quale organismo o autorità, a livello nazionale, potrebbe assumersi maggiori responsabilità nel garantire che i contenuti della formazione per un determinato titolo professionale soddisfino sempre i requisiti della direttiva.

4.2.1. Chiarire lo status dei professionisti

La direttiva sulle qualifiche professionali stabilisce una serie di condizioni minime armonizzate per la formazione di medici, dentisti, infermieri responsabili dell'assistenza

²⁸ Per ulteriori informazioni, cfr. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc48_en.htm.

²⁹ Lo studio, effettuato da GBP, verrà pubblicato nel mese di ottobre.

generale, ostetriche, farmacisti, veterinari e architetti. Questi requisiti minimi di formazione rappresentano attualmente l'unica base per il riconoscimento automatico delle qualifiche di questi professionisti. I diplomi attestanti l'adempimento dei requisiti minimi di formazione sono una prova sufficiente affinché i titolari possano stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno conseguito le qualifiche. Tuttavia, potrebbero verificarsi casi in cui i titolari dei diplomi perdono il diritto di esercitare la professione per cui hanno conseguito la qualifica nel proprio Stato membro d'origine (ad esempio, a causa dell'inosservanza dei requisiti nazionali relativi allo sviluppo professionale continuo).

Attualmente la direttiva presenta una lacuna. Nel caso della prestazione temporanea di servizi, i professionisti devono dimostrare di avere il diritto di svolgere l'attività nel proprio Stato membro d'origine e di non avere alcun divieto all'esercizio della professione, ad esempio per non aver soddisfatto i requisiti nazionali relativi allo sviluppo professionale continuo. Non esistono invece disposizioni esplicite relative a requisiti simili in caso di stabilimento.

Potrebbe essere logico estendere questo requisito anche ai casi in cui un professionista desidera stabilirsi in maniera permanente in un altro Stato membro. Ciò dovrebbe ad esempio impedire ai medici che non possono più esercitare la professione in uno Stato membro di migrare in un altro.

Domanda 15: quando i professionisti intendono stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le qualifiche, dovrebbero dimostrare allo Stato membro ospitante di essere in possesso del diritto di esercitare la professione nel proprio Stato membro di origine. Questo principio trova applicazione in caso di mobilità temporanea. Dovrebbe essere esteso anche ai casi in cui un professionista intenda stabilirsi in un altro Stato membro? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio). La direttiva dovrebbe trattare in maniera più dettagliata anche la questione relativa allo sviluppo professionale continuo?

4.2.2. Chiarire i periodi minimi di formazione per medici, infermieri e ostetriche

Al momento per alcune professioni settoriali la durata minima di formazione è espressa in anni o in ore di formazione, creando così malintesi: i due criteri rappresentano due opzioni, oppure devono essere applicati congiuntamente? Molte parti interessate suggeriscono di unire i due criteri. La direttiva modernizzata potrebbe chiarire questo aspetto per quanto riguarda medici, infermieri e ostetriche, professioni per le quali le due condizioni sono già definite, ma presentate come opzioni.

Domanda 16: sareste favorevoli a chiarire i requisiti minimi di formazione per medici, infermieri e ostetriche, in modo tale da definire che le condizioni relative alle ore e agli anni minimi di formazione trovano applicazione cumulativamente? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

4.2.3. Garantire una migliore conformità a livello nazionale

Il riconoscimento automatico delle professioni che vantano l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione è concesso sulla base dei titoli professionali conseguiti dai liberi professionisti, previo adempimento dei contenuti minimi di formazione prescritti dalla direttiva. In realtà, i contenuti di formazione evolvono nel tempo. Inoltre, molte università stanno attuando le riforme nel quadro del processo di Bologna³⁰ da cui stanno scaturendo molti cambiamenti, come la tendenza verso un apprendimento incentrato sullo studente. Ciò solleva la questione relativa a come gli Stati membri possano in futuro garantire che le università e gli altri centri di formazione seguano il quadro definito dalla direttiva, alla luce delle continue riforme.

Un altro problema riguarda la notifica alla Commissione da parte degli Stati membri di nuovi sviluppi, in particolare dei nuovi titoli professionali conseguibili nello Stato membro. In pratica, queste informazioni pervengono solo dopo che i laureati hanno conseguito il diploma, il che limita la possibilità per alcuni di loro di beneficiare del riconoscimento automatico o crea una grande incertezza in merito alla libera circolazione.

Per affrontare questi due aspetti, la direttiva modernizzata potrebbe prevedere l'obbligo a carico degli Stati membri di comunicare le modifiche apportate ai diplomi non appena vengono riconosciute da un'istituzione di accreditamento o vengono approvate da altri organismi pubblici, quindi molto prima che gli studenti conseguano i diplomi notificati. Gli

³⁰ Il processo di Bologna è stato lanciato nel 1999 allo scopo di garantire a livello europeo sistemi di istruzione superiore più comparabili, compatibili e coerenti. Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.ehea.info/>.

organismi designati (che non dovrebbero necessariamente essere creati a tale scopo) assumerebbero una funzione di controllo della conformità nazionale, garantendo il rispetto dei requisiti minimi armonizzati di formazione previsti dalla direttiva. Eventuali notifiche potrebbero essere accompagnate da un'apposita relazione dell'organismo avente la funzione di controllo della conformità nazionale. Queste modifiche non solo consentirebbero ai giovani laureati di essere sicuri di poter beneficiare del riconoscimento automatico, ma accrescerebbero la fiducia tra Stati membri.

Domanda 17: concordate sul fatto che gli Stati membri dovrebbero notificare tempestivamente l'approvazione di nuovi programmi di istruzione e formazione? Sareste a favore dell'obbligo a carico degli Stati membri di presentare una relazione alla Commissione in merito alla conformità alla direttiva di ciascun programma di istruzione e formazione per l'acquisizione di un titolo notificato alla Commissione? Gli Stati membri dovrebbero nominare a questo scopo un organismo incarico della funzione di controllo della conformità nazionale? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

4.3. Medici specialisti

La Commissione ha ricevuto molti commenti sulla formazione specializzata, incentrati principalmente su due questioni. Innanzitutto, attualmente il riconoscimento automatico può essere esteso alle nuove specializzazioni soltanto qualora la specializzazione esista in almeno due quinti degli Stati membri. Questa soglia potrebbe rappresentare un ostacolo all'innovazione e limitare le opportunità di inserimento di nuove specializzazioni mediche nella direttiva. Potrebbe rivelarsi opportuno abbassare la soglia relativa al numero di Stati membri da due quinti a un terzo. In questo modo, la soglia per l'inserimento nella direttiva di nuove specializzazioni corrisponderebbe a quella proposta per le piattaforme comuni (cfr. sezione 2.3).

Domanda 18: siete favorevoli ad abbassare la soglia relativa al numero minimo di Stati membri in cui deve esistere la specializzazione medica da due quinti a un terzo? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

La seconda questione riguarda il quadro generale per l'organizzazione della formazione specializzata. La direttiva lascia poco margine per il riconoscimento di conoscenze acquisite anteriormente nel quadro di una formazione almeno equivalente alla formazione dedicata ad una determinata specializzazione. Questo aspetto è particolarmente importante per le specializzazioni scaturite dalla medicina interna o dalla chirurgia generale³¹. Se un medico che ha seguito una formazione specializzata intende acquisire un'altra specializzazione dovrà seguirne l'intero programma di formazione sin dall'inizio. La modernizzazione della direttiva potrebbe essere l'occasione di dare agli Stati membri la possibilità di concedere esenzioni parziali per alcune parti della formazione specializzata, qualora queste parti siano già state seguite nell'ambito di un altro programma di formazione specializzata.

³¹ Per quanto concerne la medicina interna, questo aspetto riguarda le 11 specializzazioni di seguito riportate: immunologia, reumatologia, pneumologia, gastroenterologia, cardiologia, endocrinologia, geriatria, nefrologia, ematologia generale, malattie trasmissibili e oncologia clinica. Le 11 specializzazioni seguenti potrebbero essere strettamente correlate alla chirurgia generale: chirurgia plastica, chirurgia toracica, chirurgia pediatrica, chirurgia vascolare, chirurgia dell'apparato digerente, neurochirurgia, ortopedia, stomatologia, chirurgia dentale, orale e maxillo-facciale e urologia.

Domanda 19: concordate sul fatto che la modernizzazione delle direttiva potrebbe essere l'occasione di dare agli Stati membri la possibilità di concedere esenzioni parziali nei casi in cui una parte della formazione sia stata già completata nel quadro di un altro programma di formazione specialistica? In caso affermativo, quali condizioni dovrebbero essere soddisfatte per beneficiare dell'esenzione parziale? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

4.4. Infermieri e ostetriche

Il requisito di ammissione alla formazione in cure infermieristiche è attualmente pari ad un minimo di dieci anni di formazione scolastica generale (come per la formazione in ostetricia nel quadro della "possibilità I" di cui all'articolo 40, paragrafo 2, lettera a)). In realtà, negli ultimi trent'anni la professione infermieristica è notevolmente cambiata: lo sviluppo delle cure a domicilio, il ricorso a terapie complesse e le tecnologie in costante evoluzione presuppongono la capacità da parte degli infermieri di operare in maniera più indipendente. In molti Stati membri, a causa della carenza di medici, gli infermieri e le ostetriche devono svolgere attività che prima erano effettuate esclusivamente dai medici. Si teme che gli studenti che intraprendono studi infermieristici dopo solo dieci anni di formazione scolastica generale non abbiano le competenze e le conoscenze di base necessarie per iniziare una formazione che dovrebbe prepararli a soddisfare esigenze sanitarie complesse. Per questa ragione, un'opzione sarebbe quella di esigere che gli Stati membri autorizzino l'accesso ai corsi di formazione per infermieri unicamente ai candidati che abbiano seguito almeno dodici anni di formazione scolastica generale (lo stesso principio dovrebbe applicarsi alla formazione in ostetricia nel quadro della "possibilità I"). Sono già molti gli Stati membri che applicano questo requisito. L'altra opzione sarebbe quella di mantenere lo *status quo*.

Domanda 20: quale delle opzioni summenzionate preferite?

Opzione 1: mantenere il requisito di dieci anni di formazione scolastica generale.

Opzione 2: portare il requisito a dodici anni di formazione scolastica generale.

4.5. Farmacisti

Il ruolo tradizionale dei farmacisti sta cambiando, passando dalla semplice fornitura di medicinali ad un coinvolgimento più diretto con i pazienti, per cui il farmacista dispensa consigli e informazioni e, all'occorrenza, riesamina, controlla e adatta la terapia. Il ruolo delle farmacie aperte al pubblico sta diventando sempre più importante. Molte parti interessate suggeriscono di ampliare l'elenco delle attività professionali che un farmacista è autorizzato a svolgere negli Stati membri, riportato all'articolo 45, paragrafo 2, della direttiva, in modo tale da rispecchiare questi cambiamenti. Il più delle volte, le parti interessate richiedono l'inclusione di nuove attività professionali, come l'"assistenza farmaceutica", la "farmacia aperta al pubblico" e la "farmacovigilanza". Inoltre, propongono che la direttiva (il vigente articolo 44, paragrafo 2, lettera b)) definisca un periodo obbligatorio di formazione pratica di sei mesi al termine della formazione universitaria, volto a fornire una preparazione adeguata ai futuri farmacisti.

Un'altra questione è capire se gli Stati membri debbano essere autorizzati a impedire ai farmacisti qualificati, che hanno ottenuto le proprie qualifiche in un altro Stato membro, di aprire nuove farmacie. L'articolo 21, paragrafo 4, della direttiva consente attualmente agli Stati membri di non procedere al riconoscimento automatico delle qualifiche di un farmacista

per l'apertura o la gestione di nuove farmacie, incluse quelle aperte da meno di tre anni. Questo aspetto contrasta con il principio generale del riconoscimento automatico e rappresenta una discriminazione a carico dei farmacisti dell'UE. La discriminazione ai danni dei cittadini dell'UE provenienti da altri Stati membri non è compatibile con il mercato unico. L'Irlanda ha già rinunciato all'applicazione di questa deroga e il Regno Unito intende rinunciarvi entro l'estate. Si propone di abolire questa disposizione per promuovere la libera circolazione dei farmacisti e dare piena efficacia al principio del riconoscimento automatico. In ogni caso, l'articolo 61 della direttiva consente già alcune deroghe in presenza di esigenze reali.

Domanda 21: siete favorevoli all'ampliamento dell'elenco delle attività dei farmacisti? Siete d'accordo con la proposta di aggiungere il requisito relativo alla formazione di sei mesi, come illustrato in precedenza? Siete favorevoli all'abolizione dell'articolo 21, paragrafo 4, della direttiva? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

4.6. Architetti

In molti Stati membri le università offrono programmi di studio in architettura della durata di almeno cinque anni. La direttiva non pone ostacoli a questa tendenza: il requisito di quattro anni di formazione accademica per gli architetti, definito all'articolo 46 della direttiva, è un requisito minimo e consente agli Stati membri e alle università di applicare standard più elevati per la formazione dei futuri architetti. Tuttavia, le organizzazioni professionali degli architetti suggeriscono che la durata minima della formazione indicata dalla direttiva potrebbe passare da quattro a cinque anni, in modo tale da rispecchiare l'evoluzione della professione. La proposta di armonizzazione del requisito dei cinque anni a livello UE solleva problemi piuttosto complessi. In primo luogo, la Commissione non è in grado di confermare quale dei diplomi già pubblicati nella direttiva, in quanto conformi alle vigenti disposizioni, sancisca una formazione della durata di cinque anni. Di conseguenza, per armonizzare la durata minima di formazione fissandola a cinque anni occorrerebbe creare un sistema di diritti acquisiti per gli architetti che hanno (o avranno) iniziato la propria formazione prima dell'entrata in vigore della direttiva modernizzata nel 2012/2013, in aggiunta al sistema di diritti acquisiti già esistente per gli architetti formati prima dell'entrata in vigore della prima direttiva sugli architetti del 1985 (cfr. articolo 49 della direttiva 2005/36/CE, in combinato disposto con l'allegato VI).

In secondo luogo, questa soluzione limiterebbe fortemente la flessibilità, senza però risolvere un altro problema reale connesso alla mobilità: in che modo tenere conto dei tirocini professionali, un aspetto della formazione in architettura che è già riconosciuto in molti Stati membri come un elemento fondamentale della formazione degli architetti?

Considerando il contesto, sembrano esservi due opzioni:

la prima opzione sarebbe quella di mantenere il requisito attuale di quattro anni;

la seconda consisterebbe nell'avvicinare le disposizioni della direttiva alla situazione vigente attualmente in gran parte degli Stati membri, concedendo al tempo stesso una certa flessibilità a ciascuno di essi: per poter beneficiare del riconoscimento automatico, gli architetti dovrebbero dimostrare una formazione accademica di almeno cinque anni, seguita da minimo un anno di tirocinio, oppure una formazione accademica di almeno quattro anni, seguita da un minimo di due anni di tirocinio. Ne consegue che, per diventare un architetto pienamente qualificato nell'Unione europea, sarebbero necessari un minimo di sei anni, tirocinio incluso.

Domanda 22: quale delle due opzioni summenzionate preferite?

Opzione 1: mantenere l'attuale requisito di una formazione universitaria di almeno quattro anni.

Opzione 2: completare l'attuale requisito di una formazione universitaria di almeno quattro anni con un tirocinio di due anni. In alternativa, gli architetti otterrebbero il riconoscimento automatico anche dopo aver completato una formazione accademica di cinque anni, seguita da almeno un anno di tirocinio.

4.7. Riconoscimento automatico nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria

Nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria, il riconoscimento automatico è subordinato a due condizioni: 1) un determinato numero di anni di esperienza, che varia in base all'attività e 2) una chiara identificazione dell'attività professionale, in base all'allegato IV della direttiva. Per quanto riguarda la prima condizione, la valutazione ha mostrato che non vi è alcuna ragione per cambiare il numero minimo di anni di esperienza richiesti. Con riferimento alla seconda, è sempre più diffusa l'opinione che l'allegato IV, nella sua forma attuale, non consenta sempre di individuare in maniera chiara una professione sulla base delle attività elencate. Attualmente, l'allegato IV fa riferimento alla classificazione internazionale tipo, per industrie, di tutti i rami di attività economica (ISIC)³², nella versione risalente al periodo compreso tra gli anni '50 e '60 e non a quella più recente.

Un'opzione sarebbe quella di prendere a riferimento la stessa classificazione ISIC, ma nella sua ultima revisione del 2008, che include un elenco più dettagliato delle attività. Visti i rapidi progressi tecnologici, è molto importante definire e aggiornare le qualifiche e le professioni corrispondenti. In alternativa, molte parti in causa hanno anche proposto il vocabolario comune dell'UE per gli appalti pubblici³³, aggiornato regolarmente, e la classificazione internazionale tipo delle professioni (ISCO)³⁴, nella versione rivista nel 2008.

La direttiva modernizzata dovrebbe mantenere il principio del riconoscimento automatico per le professioni nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria, ma la classificazione delle attività stesse potrebbe essere realizzata in un secondo momento, attingendo ai risultati dello studio.

Domanda 23: quale delle seguenti opzioni preferite?

Opzione 1: modernizzazione immediata, sostituendo la classificazione ISIC del 1958 con quella del 2008.

Opzione 2: modernizzazione immediata, sostituendo l'allegato IV con il vocabolario comune utilizzato nel settore degli appalti pubblici.

³² Nomenclatura adottata dalle Nazioni Unite nel 1948 e rivista nel 1958, 1968, 1989 e 2006 (l'ultima revisione è stata pubblicata nel 2008).

³³ Cfr. regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) (GU L 340 del 16.12.2002, pag. 1), modificato da ultimo nel 2009, disponibile al seguente indirizzo: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:340:0001:0001:IT:PDF>.

³⁴ Classificazione adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), disponibile al seguente indirizzo internet: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/index.htm>.

Opzione 3: modernizzazione immediata, sostituendo l'allegato IV con la nomenclatura ISCO nella sua versione rivista del 2008.

Opzione 4: modernizzazione in due fasi: confermare, nella direttiva modernizzata, che il riconoscimento automatico continua a trovare applicazione per le attività nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria. Le attività correlate continuano a seguire le disposizioni indicate all'allegato IV fino al 2014, data in cui un atto delegato dovrebbe definire un nuovo elenco di attività. L'elenco di attività dovrebbe basarsi su una delle classificazioni presentate alle opzioni 1, 2 o 3.

4.8. Qualifiche rilasciate da un paese terzo

La direttiva sulle qualifiche professionali si applica, in sostanza, ai cittadini dell'UE in possesso di qualifiche acquisite in uno Stato membro dell'Unione europea. In realtà, essa riguarda anche i cittadini dell'UE in possesso di qualifiche ottenute al di fuori dell'Unione europea (ad esempio, un diploma conseguito in Canada o in Cina).

La direttiva si applica ai cittadini dell'UE che hanno conseguito la qualifica iniziale in un paese terzo, se detta qualifica è già stata riconosciuta in uno Stato membro e se il cittadino dell'UE ha maturato tre anni di esperienza professionale nello stesso Stato membro.

L'articolo 3, paragrafo 3, facilita la libera circolazione dei cittadini dell'UE che si trovano in tale situazione: in caso di trasferimento in un altro Stato membro, essi possono pertanto beneficiare di tutte le garanzie procedurali in base al cosiddetto sistema generale (come, ad esempio, una decisione rapida e motivata relativa al riconoscimento della qualifica). In sintesi, con tre anni di esperienza professionale effettiva e lecita in uno Stato membro, la qualifica iniziale rilasciata da un paese terzo viene considerata come se fosse stata acquisita in uno Stato membro.

In realtà, la direttiva contiene anche alcune garanzie in relazione ai requisiti minimi di formazione, già armonizzati a livello europeo (per determinate figure professionali sanitarie e per gli architetti). Conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva, gli Stati membri non dovrebbero accettare qualifiche di cittadini dell'UE rilasciate da un paese terzo qualora il livello della qualifica non soddisfi i requisiti minimi definiti per le qualifiche conseguite nell'UE. Gli Stati membri dovrebbero evitare di causare l'esodo di lavoratori qualificati da paesi non UE³⁵.

Rimane anzitutto da capire se la carenza generale di lavoratori qualificati richieda un adeguamento delle disposizioni summenzionate. Tali adattamenti andrebbero innanzitutto a favore dei cittadini dell'UE, ma potrebbero anche ripercuotersi su alcuni cittadini di paesi terzi che beneficiano dei diritti attribuiti dalla normativa europea: i familiari di cittadini dell'UE³⁶, i soggiornanti di lungo periodo³⁷, i rifugiati³⁸ e i titolari di carta blu³⁹ vengono trattati allo stesso modo dei cittadini dell'UE in relazione al riconoscimento delle qualifiche professionali (sebbene i relativi strumenti legislativi non siano vincolanti per tutti gli Stati membri dell'Unione europea). Tali adeguamenti andrebbero a rafforzare la politica

³⁵ A tale proposito, occorre tener conto del codice di condotta mondiale sul reclutamento del personale sanitario dell'OMS.

³⁶ Direttiva 2004/38/CE.

³⁷ Direttiva 2003/109/CE.

³⁸ Direttiva 2009/50/CE.

³⁹ Direttiva 2004/83/CE.

dell'Unione europea intesa ad accrescere la mobilità anche nel contesto della politica europea di vicinato riveduta.

Domanda 24:

ritenete necessario apportare modifiche al trattamento dei cittadini dell'UE in possesso di qualifiche rilasciate da un paese terzo ai sensi della direttiva, ad esempio riducendo la norma dei tre anni di cui all'articolo 3, paragrafo 3? Sareste favorevoli a tali modifiche anche per i cittadini di paesi terzi, tra cui quelli che rientrano nel campo di applicazione della politica europea di vicinato, che beneficiano della clausola di pari trattamento conformemente alla normativa europea in materia? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).

Risposta 24: non si ritiene necessario apportare modifiche al sistema esistente in quanto a nostro parere lo stesso garantisce sia i cittadini UE sia i cittadini di paesi terzi. L'abbassamento del limite dei tre anni indicati nell'art.3 paragrafo 3 introdurrebbe il rischio di massicci arrivi di lavoratori da paesi non UE senza gli adeguati requisiti minimi di qualifiche.

5. COME RISPONDERE AL LIBRO VERDE

La Commissione invita tutte le parti interessate a inviare i propri contributi entro il 20 settembre 2011, preferibilmente via e-mail, al seguente indirizzo:

DG Mercato interno e servizi, unità E-4 "Libera circolazione dei professionisti"

E-mail: MARKT-PQ-EVALUATION@ec.europa.eu

Indirizzo postale: Commissione europea

Direzione generale del Mercato interno, unità E-4

Rue de Spa 2

Ufficio 06/014

1049 Bruxelles

Belgio

I contributi non devono necessariamente riguardare tutte le domande formulate nel presente Libro verde, ma possono essere limitati alle domande di interesse personale. Si prega di indicare chiaramente le domande a cui si riferiscono i propri contributi. Ove possibile, si prega di fornire argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie alle opinioni e agli approcci presentati nel documento.

Tutti i contributi saranno pubblicati sul sito internet della DG Mercato interno e servizi, salvo diversamente specificato dall'autore. Per informazioni sul trattamento dei dati personali e dei contributi, vi invitiamo a leggere l'informativa specifica sul trattamento dei dati personali allegata al presente Libro verde.