



## DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

# RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

L'obiettivo della direttiva 2005/36/CE è quello di facilitare il **riconoscimento delle qualifiche professionali** tra Stati membri dell'UE per incentivare la mobilità dei lavoratori, contribuendo in tal modo alla flessibilità del mercato del lavoro e alla liberalizzazione della prestazione dei servizi.

La direttiva si applica ai cittadini UE che intendono **esercitare una professione regolamentata** – vale a dire una professione il cui accesso ed esercizio sono subordinati al possesso di specifiche qualifiche professionali previste dal diritto nazionale - in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata conseguita la qualifica. Allo stato attuale **a livello UE sono regolamentate più di 800 professioni, mentre le professioni regolamentate a livello nazionale nei 27 Stati membri UE sono più di 4 mila.**

Ai fini dell'esercizio di una professione la direttiva prevede:

- un **regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione, che tuttavia vale solo per 7 professioni** (medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto), sulla base dell'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione. Secondo stime della Commissione, nel 2008 **circa 6,4 milioni di professionisti** hanno beneficiato del riconoscimento automatico nell'UE, di cui 5,77 milioni nel settore delle professioni sanitarie, circa 160 mila veterinari e più di 435 mila architetti;
- un regime di **riconoscimento automatico** delle qualifiche comprovate dall'esperienza professionale già acquisita nello Stato di origine **per alcune attività industriali, commerciali ed artigianali**. Ai fini del riconoscimento si prendono in considerazione elementi quali la durata, il tipo di esperienza professionale (come lavoratore autonomo o dipendente) o la formazione pregressa;
- un **regime generale di riconoscimento delle qualifiche** che si applica alle professioni che non sono oggetto di norme di riconoscimento specifiche, basato sul principio del riconoscimento reciproco e su una valutazione caso per caso da parte degli Stati membri. E' prevista la possibilità di applicare **misure di compensazione** (tirocinio di adattamento o prova attitudinale a scelta del richiedente) in caso di differenze sostanziali tra la formazione acquisita dal lavoratore e quella richiesta nello Stato membro ospitante. Tali misure possono essere sostituite da **piattaforme comuni** (vale a dire l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione) proposte da associazioni professionali rappresentative sia a livello nazionale sia a livello europeo. Alla fine del 2010 la Commissione dovrebbe presentare una relazione sulle piattaforme comuni.

Conformemente alla direttiva, **per il riconoscimento della qualifica il professionista interessato deve presentare una domanda**, corredata di determinati documenti e certificati, all'autorità competente dello Stato membro ospitante, la quale dovrà adottare una decisione entro tre mesi. Il rigetto debitamente motivato o l'assenza di decisione entro i termini potranno essere oggetto di ricorso verso il giudice nazionale. Gli Stati membri possono esigere che i richiedenti possiedano le conoscenze linguistiche necessarie per l'esercizio della professione.

Al fine di favorire l'applicazione della direttiva, si prevede una **stretta collaborazione tra le autorità competenti** dello Stato membro ospitante e di quello d'origine, anche attraverso:

- la designazione in ogni Stato membro di un **coordinatore** che dovrà promuovere l'applicazione uniforme della direttiva da parte delle autorità competenti e la creazione di **punti di contatto** incaricati di fornire ai cittadini qualsiasi informazione utile al riconoscimento delle qualifiche professionali ed aiutarli nel far valere i loro diritti, in particolare grazie a contatti con le autorità competenti in materia di domande di riconoscimento. L'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva 2005/36/CE nel nostro ordinamento, attribuisce al **Dipartimento Politiche Comunitarie**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i compiti di Coordinatore nazionale e di Punto nazionale di contatto per le informazioni e l'assistenza in materia di riconoscimento;
- la partecipazione dei rappresentanti degli Stati membri nel comitato per il riconoscimento delle qualifiche professionali;
- la **consultazione** da parte della Commissione **di esperti** dei vari gruppi professionali.

Gli Stati membri dovranno trasmettere ogni due anni alla Commissione una relazione sul funzionamento del regime di riconoscimento. Anche la Commissione, a decorrere dal 20 ottobre 2007 (termine di recepimento della direttiva), dovrà elaborare ogni cinque anni una relazione sull'attuazione della direttiva.

## VALUTAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2005/36/CE

Il 23 settembre 2010 la Commissione ha pubblicato il **quadro di valutazione** del mercato interno che dedica una specifica sezione all'attuazione della direttiva 2005/36/CE, dalla quale risulta che:

- la direttiva 2005/36/CE è già stata **recepita in 24 Stati membri**, tra cui **l'Italia**; **non risulta ancora recepita in Grecia, Austria e Lussemburgo**. Nel 2009 la Corte di giustizia ha condannato sette Stati membri (Belgio, Germania, Grecia, Francia, Lussemburgo, Austria e Regno Unito) per non aver recepito la direttiva entro il termine del 20 ottobre 2007;
- in seguito all'**incremento del tasso di mobilità** nell'UE, il numero di decisioni adottate dagli Stati membri in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali è quadruplicato tra il 1997 e il 2008. Le professioni con il tasso più elevato di mobilità comprendono gli insegnanti e le professioni sociali e culturali (27%) – che non sono oggetto di riconoscimento automatico - nonché le professioni sanitarie (23%). Per quanto riguarda le **tendenze future**, si prevede una richiesta sempre crescente di **lavoratori altamente qualificati** che potrà superare i 16 milioni di posti di lavoro nell'UE, a fronte di un calo della domanda di lavoratori meno qualificati stimato a circa 12 milioni di posti di lavoro tra il 2010 e il 2020. A fronte di tale evoluzione del settore, la Commissione sostiene la necessità di avere **procedure rapide e semplificate** in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali;
- sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, su una media europea:
  - solo il **70%** delle richieste di riconoscimento sono state **soddisfatte in tempi rapidi e con esito positivo**;
  - nel **30%** dei casi si sono registrate **difficoltà** di varia natura. In particolare, nel 9% dei casi i richiedenti hanno avuto accesso alla professione dopo aver accettato le **"misure di compensazione"** precedentemente richiamate; nell'8% dei casi il riconoscimento è stato **negato**; il 13% dei casi è ancora in sospenso in quanto i cittadini stanno seguendo un tirocinio di adattamento o hanno adito i tribunali nazionali.

In linea generale **l'Ungheria**, seguita da Svezia e Repubblica Ceca, è lo Stato membro dove si registra il numero più elevato di decisioni di riconoscimento rapide e con esito positivo; la Bulgaria, invece, si colloca all'ultimo posto. Tali differenze, secondo la Commissione, non possono essere spiegate con il fatto che tanto più elevato è il numero di richieste, quante più difficoltà incontra lo Stato membro che le deve trattare. La Commissione osserva altresì che il 15,2% dei casi (circa 220) trattati tra il 1° novembre 2008 e il 31 ottobre 2009 da SOLVIT - la rete di cooperazione intesa a risolvere in modo informale i problemi di cittadini e imprese, dovuti a una scorretta applicazione della legislazione in materia di mercato interno - riguardava le qualifiche professionali. Il maggior numero di problemi si sono verificati in Spagna e in **Italia**;

- considerata la complessità dei problemi, al fine di ottimizzare le procedure di riconoscimento è necessario **rafforzare la cooperazione e l'assistenza reciproca tra Stati membri** come previsto espressamente dalla direttiva 2005/36/CE, anche avvalendosi del sistema IMI (vedi oltre).

## INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE IN MATERIA DI QUALIFICHE PROFESSIONALI

La necessità di interventi nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali è stata sottolineata dal **Commissario al mercato interno** e ai servizi finanziari, **Michel Barnier** (Francia), durante l'audizione svolta in occasione del suo insediamento, il 13 gennaio 2010, presso la commissione Mercato interno e tutela dei consumatori del Parlamento europeo. Il Commissario, dopo aver ricordato i problemi che si registrano ai fini del riconoscimento delle qualifiche, si è impegnato a procedere ad una **attenta e completa valutazione della direttiva 2005/36/CE**, adottando tutte le misure necessarie per rimuovere gli ostacoli che gli Stati membri continuano a mantenere e per garantire il rispetto di tale diritto.

Per quanto riguarda le iniziative adottate concretamente dalla Commissione al fine di agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'UE, si ricorda:

- l'istituzione di una **banca dati delle professioni regolamentate** coperte dalla direttiva 2005/36/CE che comprende le seguenti informazioni:
  - l'**elenco delle professioni regolamentate** negli Stati membri dell'UE, nei paesi dello Spazio economico europeo e in Svizzera;
  - le **professioni facenti parte del regime generale**;
  - le professioni del **settore artigianale, dell'industria e del commercio** che beneficiano del riconoscimento automatico e le cosiddette **"professioni settoriali"** oggetto di riconoscimento automatico sulla base dell'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione (medici, infermieri, ostetriche, farmacisti, dentisti, veterinari ed architetti);
  - i **punti di contatto** e le autorità competenti a livello di ogni Stato membro;

- le **statistiche** sul numero di migranti interessati dal riconoscimento dei titoli in vista dello stabilimento in un altro Stato membro e su quelli che offrono servizi su base temporanea o occasionale.

Ogni Stato membro è responsabile dell'aggiornamento delle informazioni che lo riguardano.

- **IMI (Internal Market Information)**, uno strumento elettronico multilingue per lo scambio di informazioni utilizzato dalle autorità dei 27 Stati membri UE e dai paesi dello Spazio economico europeo, competenti per l'applicazione della direttiva 2005/36/CE e della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno. Nell'ambito del sistema IMI, l'attuazione della direttiva sulle qualifiche professionali è stata usata come **progetto pilota**. Secondo le stime della Commissione, dall'inizio della progetto (febbraio 2008) fino alla fine di aprile 2010, sono state scambiate attraverso IMI 2.338 informazioni sulle qualifiche professionali: il 71% delle richieste di informazioni sono state soddisfatte dagli Stati membri nell'arco di due settimane, con differenze notevoli tra gli stessi Stati membri (ad esempio Bulgaria, Repubblica ceca e Germania hanno risposto più rapidamente, spesso entro 3 giorni, mentre maggiori ritardi si sono registrati in Spagna, Francia e Romania);
- l'istituzione con la decisione 2007/172/CE di un **gruppo composto dai coordinatori nazionali** e da un rappresentante della Commissione al fine di: favorire la cooperazione fra le autorità degli Stati membri e la Commissione sulle questioni relative al riconoscimento delle qualifiche professionali; sorvegliare l'evoluzione delle politiche che incidono sulle professioni regolamentate per quanto riguarda le qualifiche; facilitare l'attuazione della direttiva 2005/36/CE, anche tramite l'elaborazione di orientamenti interpretativi; realizzare scambi di esperienze e buone pratiche. La Commissione può consultare il gruppo su tutte le questioni relative all'attuazione della direttiva 2005/36/CE nonché, in generale, su questioni connesse allo sviluppo del mercato interno nel settore delle professioni regolamentate per quanto riguarda le qualifiche.

## RAPPORTO MONTI

Le problematiche relative alla mobilità dei lavoratori in seno all'UE e al riconoscimento delle qualifiche professionali sono state affrontate anche nel rapporto presentato alla Commissione europea il 9 maggio 2010 da Mario Monti, ex Commissario europeo al mercato interno e alla concorrenza, nel quale si delinea una **strategia globale per rilanciare il mercato unico europeo**.

Considerato che allo stato attuale **solo il 2,3% degli europei vive in uno Stato membro diverso dal proprio**, il rapporto Monti sostiene la necessità di promuovere una maggiore mobilità al fine di migliorare l'efficienza dei mercati occupazionali. In tale prospettiva si impone la necessità di **accelerare ed agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali** al fine di garantire la mobilità geografica dei lavoratori nel mercato unico.

Come evidenziato nel rapporto, un notevole ostacolo alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori è costituito dalle **complesse modalità di riconoscimento delle qualifiche professionali**, considerato che **il riconoscimento automatico si applica solo a 7 professioni su oltre 800**. Negli altri casi le prassi e le irregolarità amministrative, i ritardi nelle procedure di riconoscimento e le **resistenze corporative** a livello nazionale rendono più costoso e difficile l'esercizio di un'attività all'estero e creano ulteriori ostacoli all'accesso alle professioni regolamentate. Ad avviso di Monti, al fine di agevolare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali tra gli Stati membri, occorre chiarire, rafforzare ed aggiornare le disposizioni della direttiva 2005/36/CE.

Nel rapporto Monti si raccomanda di:

- **estendere il riconoscimento automatico delle qualifiche** a nuove professioni, oltre alle sette attuali, e in particolare alle nuove professioni necessarie per facilitare la mobilità di lavoratori molto qualificati nelle industrie verdi e digitali;
- **migliorare la trasparenza ed il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze** - anche mediante l'ESCT (il sistema europeo che mira a facilitare i processi di riconoscimento accademico fra le istituzioni *partner*) - ed elaborare una classificazione europea affinché le capacità e le competenze di chi cerca lavoro o i requisiti connessi ad un'offerta di lavoro vengano compresi allo stesso modo in tutta Europa e siano facilmente trasferibili.

## NORMATIVA ITALIANA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

La **direttiva 2005/36/CE** è stata recepita nel nostro ordinamento con il **decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206**, adottato nell'esercizio di una delega contenuta nella legge comunitaria 2005 (legge 25 gennaio 2006, n. 29). Il decreto legislativo disciplina il riconoscimento in Italia delle qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri dell'UE al fine dell'esercizio, in Italia, di una determinata professione (art. 1). In particolare, il riconoscimento della qualifica professionale operato in base al decreto consente di accedere - previa verifica del possesso dei requisiti specificamente previsti - alla professione corrispondente a quella svolta nello Stato di origine, e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano (art. 3).

Uno dei principali **profili problematici** sorti in relazione al **recepimento della direttiva** riguarda la **distinzione tra ordini professionali**, espressione di professioni intellettuali regolamentate, e **associazioni professionali**, espressione di professioni non regolamentate.

Si tratta di una distinzione particolarmente "sentita" nel sistema professionale italiano che non costituiva però oggetto specifico della direttiva qualifiche, il cui obiettivo era creare piattaforme comuni per il ricono-

scimento delle professioni regolamentate in Europa. Tuttavia, nel recepire nell'ordinamento interno le definizioni contenute nella direttiva (art. 4, d.lgs.) e nell'approvare la disposizione sulle piattaforme comuni (art. 26), il legislatore nazionale ha recepito la nozione di professione regolamentata introducendo un **sistema di riconoscimento delle associazioni**.

La direttiva 2005/36/CE introduce la distinzione fra Stati membri in cui vi è una regolamentazione dell'accesso alle professioni mediante l'acquisizione di qualifiche professionali (art. 3, par. 1) e Stati in cui tale regolamentazione non esiste. Solo in quest'ultimo caso – cioè qualora non vi sia nel Paese membro una regolamentazione normativa all'accesso ed all'esercizio delle professioni (art. 3, par. 1, lett. a, ultima frase) – possono essere "assimilate" alle professioni regolamentate «le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I» (art. 3, par. 2) - nella specie, si tratta di 5 associazioni irlandesi e 38 inglesi. Nel decreto di recepimento, la definizione di professione regolamentata comprende invece anche «le professioni esercitate dai membri di un'associazione (art. 4, comma 1, lett. a)<sup>1</sup>.

Tale aspetto critico del recepimento della direttiva qualifiche è stato sottolineato dai rappresentanti delle professioni regolamentate che, anche nel corso dell'attuale legislatura, sono stati più volte auditi da organi parlamentari in relazione a provvedimenti di riforma del settore. In particolare, tanto nel corso del dibattito sul recepimento della c.d. direttiva servizi (direttiva 2006/123/CE), quanto in occasione di un'**indagine conoscitiva condotta dalla Camera dei deputati sulla riforma delle professioni** (nell'ambito dell'esame di alcune proposte di legge in materia), i rappresentanti delle professioni intellettuali hanno preliminarmente richiesto una modifica degli articoli 4 e 26 del decreto legislativo n. 206/2007.

Peraltro, al di là del recepimento della direttiva qualifiche, il Parlamento italiano ha in più occasioni e ormai da alcuni anni affrontato il tema della **regolamentazione delle professioni**, e non solo su impulso della normativa comunitaria. Sia che si sia trattato di cercare di riformare singole professioni (ad esempio, in questa legislatura, la professione forense, AS. 601 e abb.) ovvero di giungere ad una completa ristrutturazione delle professioni regolamentate e non regolamentate (sempre in questa legislatura AC. 3 e abb.) i **nodi del dibattito** riformatore sono sostanzialmente i seguenti:

- distinzione tra professioni strutturate in **ordini** (sostanzialmente in presenza di preminenti interessi pubblici) e professioni strutturate in associazioni (si tratta delle c.d. professioni non regolamentate, alle quali l'ordinamento non riconosce lo stesso rilievo delle precedenti, ma che si vogliono comunque assoggettare a forme di vigilanza pubblica);
- modalità di **accesso** alle professioni, con particolare riferimento al tipo di formazione universitaria richiesta, alla durata e alle modalità del tirocinio professionale e all'eventuale esame di Stato;
- norme deontologiche e **responsabilità disciplinare**, con conseguente individuazione degli organi chiamati a vigilare e ad irrogare le sanzioni;
- **tariffe** professionali e scelta tra sistemi che riconoscano carattere inderogabile alle tariffe predefinite ovvero sistemi che riconoscano il carattere recessivo delle tariffe rispetto all'accordo delle parti;
- esercizio della professione in **forma societaria** e associata e conseguente scelta tra le varie forme societarie possibili con individuazione delle caratteristiche dei soci e delle modalità di trasferimento delle quote;
- **assicurazione** per la responsabilità civile del professionista;
- caratteristiche della **pubblicità** professionale.

<sup>1</sup> Articolo 4. *Definizioni*. 1. Ai fini del presente decreto si applicano le seguenti definizioni: a) «professione regolamentata»: 1) l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità; 2) i rapporti di lavoro subordinato, se l'accesso ai medesimi è subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di qualifiche professionali; 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una qualifica professionale; 4) le attività attinenti al settore sanitario nei casi in cui il possesso di una qualifica professionale è condizione determinante ai fini della retribuzione delle relative prestazioni o della ammissione al rimborso; 5) le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'Allegato I.