FOCUS
Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

Professioni regolamentate in Europa: le prime fasi

di **Pamela Ciavoni**
Settore Lavoro - Tecnostruttura

L'opportunità di rendere più competitivo il sistema delle professioni in ambito comunitario ha avuto un segnale deciso da parte dell'Unione europea nel 2005, con il riordino della disciplina sui riconoscimenti professionali **(1)**. Prima ancora, nel 2001, le Raccomandazioni del Consiglio europeo di Stoccolma (23 e 24 marzo 2001) invitavano la Commissione ad elaborare un regime più uniforme, trasparente e flessibile del riconoscimento delle qualifiche professionali, al fine di realizzare gli obiettivi della strategia di Lisbona. In questa direzione, la Direttiva 2005/36/CE (cosiddetta Direttiva Qualifiche) ha ricondotto in un unico testo le precedenti tre Direttive relative al regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali **(2)** e le precedenti dodici Direttive relative alle professioni settoriali **(3)**.

La Direttiva Qualifiche, applicata ai Paesi europei e ai cittadini di Islanda, Norvegia e Liechtenstein, è intervenuta, quindi, nell'ambito delle professioni regolamentate **(4)** semplificando il quadro normativo con l'obiettivo di stimolare la mobilità dei lavoratori, riconoscendone il diritto fondamentale di libertà di accesso all'attività professionale, a prescindere dallo Stato in cui è stata acquisita la relativa qualifica. Per ciò che concerne l'esercizio della professione, la Direttiva ha riguardato un duplice ambito di intervento: quello delle prestazioni rese in regime di stabilimento e quello delle attività esercitate in forma temporanea e occasionale.

La Direttiva Qualifiche è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 206, che ha previsto un sistema di autorità competenti, sia nazionali che regionali, responsabili in ordine alle diverse procedure di riconoscimento previste dalla Direttiva (regime generale di riconoscimento delle qualifiche; regime di riconoscimento automatico delle qualifiche comprovate dall'esperienza professionale per alcune attività industriali, commerciali e artigianali; regime di riconoscimento automatico delle qualifiche per le professioni settoriali di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto). Nell'architettura normativa, pertanto, la

responsabilità di verificare le qualifiche del professionista migrante è stata posta in capo allo Stato membro ricevente, con la possibilità di applicare eventuali misure compensative (tirocinio di adattamento o prova attitudinale), laddove ritenuto di dover integrare la formazione acquisita nel Paese di origine. Per le professioni settoriali, si è operato introducendo un sistema di requisiti minimi di formazione omogenei. Con il D.lgs. 206/07, il legislatore nazionale ha anche introdotto una nuova nozione di professione regolamentata **(5)**, contemplando un sistema di riconoscimento delle associazioni professionali, che ha aperto la strada in Italia all'adozione della legge 14 gennaio 2013, n. 4 di riforma delle professioni non organizzate in ordini o collegi.

Il merito ampiamente riconosciuto alla Direttiva 2005/36/CE è stato quello di aver consolidato e razionalizzato i sistemi di riconoscimento delle professioni regolamentate fino ad allora frammentati, riconducendoli quindi ad un comune principio ispiratore. L'entrata in vigore della stessa, peraltro, ha comportato un duplice vantaggio: per i lavoratori e per le imprese. Da un lato, infatti, la Direttiva ha promosso e favorito la mobilità dei lavoratori qualificati nel mercato del lavoro europeo, contribuendo a promuovere lo sviluppo di servizi transnazionali. Dall'altro ha facilitato l'inserimento di profili professionali in settori specifici dove talvolta si registrava un consistente divario tra domanda e offerta, riducendo così in taluni casi la mancanza di competenze. In fase applicativa, tuttavia, non sono mancate anche alcune criticità. Nel novembre 2009 la Commissione responsabile per il Mercato Interno del Parlamento europeo ha tenuto un'audizione pubblica sugli effetti della Direttiva Qualifiche e il 23 settembre 2010 la Commissione europea ha pubblicato il quadro di valutazione del Mercato Interno che ha dedicato una specifica sezione all'attuazione della Direttiva Qualifiche. Principalmente, sono emerse difficoltà legate ai diversi regimi previsti negli Stati membri, con un elevato numero di professioni regolamentate soprattutto in Paesi del Sud Europa. Nel 30% dei casi riferiti alla Commissione, le domande di riconoscimento delle qualifiche professionali sono state inizialmente respinte oppure i richiedenti hanno dovuto sottoporsi a prove supplementari o inoltrare vari appelli. Tali questioni hanno evidenziato il permanere di alcuni ostacoli al pieno riconoscimento delle qualifiche professionali, rendendo quindi difficile l'esercizio delle attività al di fuori dello Stato di origine.

Note:

(1): Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

(2): Riconoscimento dei diplomi, dei certificati e dei titoli conseguiti al termine dell'insegnamento superiore prolungato 89/48/CEE; Riconoscimento dei diplomi, dei certificati e dei titoli diversi da quelli rilasciati al termine di un altro tipo di istruzione e formazione professionale 92/51/CEE; Meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per l'artigianato, il commercio ed alcuni servizi 99/42/CEE.

(3): Infermiere 77/452/CEE e 77/453/CEE; dentista 78/686/CEE e 78/687/CEE; veterinario 78/1026/CEE e 78/1027/CEE; ostetrica 80/154/CEE e 80/155/CEE; architetto 85/384/CEE; farmacista 85/432/CEE e 85/433/CEE; medico 93/16/CEE.

(4): Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a) della Direttiva 2005/36/CE per professione regolamentata si intende: "attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale".

(5): D.Lgs 206/07, 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.

FOCUS
Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

Il Libro Verde

A distanza di alcuni anni, nel 2011, la Commissione europea è tornata sull'argomento, con l'adozione dell'"Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita"**(6)**, un pacchetto di dodici misure volte al progetto di rilancio del Mercato Unico. Tra di esse, ne è stata individuata una dedicata alla mobilità dei cittadini, con un'azione chiave volta a modernizzare la legislazione relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, per concorrere ad un modello di crescita sostenibile, intelligente e inclusiva nell'ambito della strategia Europa 2020. A tale scopo, in quel contesto era stata contemplata la creazione di una carta professionale europea per superare gli ostacoli amministrativi connessi alle procedure di riconoscimento e favorire la mobilità professionale.

Successivamente, a partire da un quadro di informazioni relative ai primi anni di attuazione, si è concretizzato un approccio più completo alla revisione della Direttiva Qualifiche, attraverso l'adozione del Libro Verde "Modernizzare la Direttiva sulle qualifiche professionali"**(7)**. Nel documento è stata messa in luce l'importanza che il settore dei servizi professionali riveste per l'economia della UE (70% del Pil), con l'evidenza, tuttavia, che gli scambi di servizi intra-UE (inclusi i servizi professionali) rappresentano solo il 25% circa degli scambi complessivi all'interno dell'Unione europea. Inoltre, nonostante gli sforzi compiuti per semplificare il quadro normativo, è stato sottolineato il permanere di bassi livelli di mobilità dei professionisti qualificati.

L'adozione del Libro Verde è stata, quindi, l'occasione per avviare una consultazione pubblica con le parti interessate sulle criticità riscontrate nell'applicazione della Direttiva Qualifiche e su alcune ipotesi per la sua modifica. Prima fra tutte l'individuazione della carta professionale europea **(8)**, lo strumento elettronico rilasciato dallo Stato di origine per attestare il livello di qualificazione ai fini dell'esercizio della relativa professione, evitando così alle autorità dello Stato ricevente di verificare tutte le informazioni e avviare le procedure di riconoscimento.

In questo contesto, il sistema di informazione del mercato interno (IMI), messo a punto a seguito della Direttiva Servizi **(9)**, è stato individuato come infrastruttura funzionale alla collaborazione tra autorità competenti. È stato poi ipotizzato l'inserimento nella Direttiva Qualifiche di un riconoscimento parziale delle qualifiche, in linea con l'indicazione della Corte di Giustizia europea di garantire il principio dell'accesso parziale 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".

Sul versante del riconoscimento automatico basato sull'esperienza professionale nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'industria (per il quale l'art. 26 del D.lgs. 206/07 ha previsto autorità competenti regionali), l'ipotesi di modifica contemplata dal Libro Verde è stata quella di pervenire ad una più chiara identificazione delle attività professionali interessate da tale tipo di riconoscimento, superando quindi l'elencazione riportata nell'allegato IV della Direttiva.

Note:

(6): COM (2011) 206 del 13.4.2011.

(7): COM (2011) 367 del 22.6.2011.

(8): L'introduzione di una carta professionale europea, peraltro, è stata una delle conclusioni del 1° Forum del mercato unico tenutosi a Cracovia il 3 e 4 ottobre 2011.

(9): Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

FOCUS
Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

Le proposte di "ammodernamento"

Al termine dell'esercizio di consultazione avviato con il Libro Verde, avendo nel frattempo acquisito le relazioni delle autorità competenti dei vari Stati membri sull'impatto della Direttiva, la Commissione europea ha formalizzato la proposta di revisione della Direttiva Qualifiche nel dicembre 2011 **(10)**, individuando una serie di obiettivi per il suo "ammodernamento":

• "ridurre la complessità delle procedure con l'ausilio di una tessera professionale europea, che consentirebbe di usufruire in maggior misura dei vantaggi offerti dal valido sistema di informazione del mercato interno (IMI);

• riformare le regole generali per stabilirsi in un altro Stato membro o per spostarsi su base temporanea;

• ammodernare il sistema di riconoscimento automatico, in special modo per infermieri, ostetriche, farmacisti e architetti;

• prevedere nella direttiva un quadro normativo destinato a professionisti con qualifica parziale e a notai;

• definire garanzie per i pazienti, le cui preoccupazioni riguardo alle competenze linguistiche e ai rischi in caso di errori dovrebbero trovare maggiore espressione nel quadro normativo;

• stabilire disposizioni giuridiche per l'erogazione di informazioni di facile consultazione e orientate al contenuto riguardo alle norme che regolamentano il riconoscimento di qualifiche, sulla base di strutture complete di e-government per l'intero processo di riconoscimento;

• introdurre un esame sistematico e un esercizio di valutazione reciproca per tutte le professioni regolamentate negli Stati membri".

La proposta della Commissione europea è stata recentemente approvata dal Parlamento europeo con Risoluzione del 9 ottobre 2013. L'Europa ha così confermato il suo forte ruolo propositivo verso un mercato delle professioni più libero e dinamico, in grado di garantire flessibilità, mobilità, effettivo riconoscimento delle reali competenze acquisite dai singoli professionisti, con una riduzione dei costi amministrativi connessi al mutuo riconoscimento. In occasione della relazione di presentazione, inoltre, è stato sottolineato come nell'attuale "fase di crisi finanziaria, economica e sociale senza precedenti dalla sua nascita, l'Europa deve imprimere un nuovo spirito di dinamismo e di innovazione basato sui valori di unità, diversità e solidarietà. Per numerosi cittadini europei, soprattutto i giovani, colpiti in proporzioni inquietanti dalla disoccupazione, la mobilità professionale può essere una necessità per assicurarsi un futuro e ritrovare fiducia nel progetto europeo".

Note:

(10): COM (2011) 883 del 19.12.2011.

FOCUS
Professioni regolamentate in Europa: favorirne l'accesso e il riconoscimento per una nuova crescita dell'occupazione

La nuova Direttiva Qualifiche

La nuova Direttiva Qualifiche, pertanto, in chiave di semplificazione, rappresenta l'evoluzione di una politica volta a tutelare il diritto fondamentale alla libera circolazione e interviene contemperando elementi di flessibilità con obiettivi di salvaguardia di una buona occupazione e di un elevato livello di qualità e di sicurezza per consumatori, pazienti, lavoratori e cittadini della UE, nonché migliorando i rapporti di fiducia tra gli Stati membri. La Direttiva è stata firmata dai co-legislatori a Strasburgo il 20 novembre ed è ora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale europea entro la fine dell'anno. Successivamente dovrà essere approvata formalmente dagli Stati membri entro due anni. Queste, in sintesi, le principali novità:

• inserimento di cinque nuovi articoli dedicati allo strumento della tessera professionale europea, che gli Stati membri sono tenuti a rilasciare ai titolari di una qualifica professionale per offrire servizi o stabilirsi in un altro Stato membro. Il rilascio della tessera avviene previa richiesta degli stessi e subordinatamente all'adozione da parte della Commissione europea dei necessari provvedimenti di attuazione **(11)** riferiti alle professioni interessate, il formato delle tessere, la documentazione da fornire. Si specifica, inoltre, che il rilascio della tessera professionale europea è connesso all'apertura automatica di un fascicolo IMI di documentazione per il richiedente, che consente la verifica e il rapido scambio di informazioni tra gli Stati membri. A garanzia della sicurezza, i Paesi ospitanti prevedono la possibilità per datori di lavoro, consumatori, pazienti, autorità pubbliche, di verificare l'autenticità e la validità della tessera professionale presentata dal titolare della stessa.

• Si disciplina l'accesso parziale a una professione regolamentata a determinate condizioni, tra cui quella in cui risulti una rilevante differenza di formazione tra gli Stati membri che determini l'applicazione di misure compensative troppo pesanti.

• La decisione di imporre provvedimenti di compensazione è subordinata a maggiori condizioni: tra le altre, in particolare, la verifica che conoscenze, abilità e competenze acquisite in qualsiasi Stato membro nel corso dell'esperienza professionale, ovvero mediante apprendimento permanente, possano compensare il gap di formazione per l'accesso alla professione. Per le prove attitudinali, lo Stato membro dovrà svolgerle entro sei mesi a partire dalla decisione iniziale di prevederle.

• Si prevede che la Commissione adotti atti delegati per l'aggiornamento e la chiarificazione delle attività professionali per le quali il sistema di riconoscimento si basa solo sull'esperienza professionale.

• Si dispone l'aggiornamento dei requisiti minimi di formazione per medici, dentisti, farmacisti, infermieri, ostetriche, veterinari e architetti per tener conto dell'evoluzione di tali professioni e dei relativi percorsi formativi.

• Si prevede l'adozione da parte della Commissione europea del quadro di formazione comune basato sui livelli dell'EQF (Quadro Europeo delle Qualifiche) come insieme di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per l'esercizio di una determinata professione regolamentata. Il quadro di formazione comune si renderebbe necessario per quelle professioni regolamentate (o che hanno percorsi scolastici e formativi regolamentati) in almeno un terzo degli Stati membri e permetterebbe, qualora lo Stato membro decidesse di avvalersene, il loro riconoscimento automatico.

• Si inserisce un articolo per il riconoscimento, ai fini dell'accesso alla professione, del tirocinio professionale svolto in un Paese diverso da quello in cui è stato conseguito il titolo di studio.

• Si prevede l'istituzione da parte degli Stati membri di centri di assistenza incaricati di fornire ai cittadini l'assistenza necessaria in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali.

Da ultimo, la nuova Direttiva Qualifiche avvia un'importante linea di intervento, invitando i Paesi ad un esercizio di trasparenza per individuare un'eventuale eccessiva regolamentazione delle professioni. L'obiettivo finale è quello di evitare l'istituzione e il mantenimento di barriere artificiali alla libera circolazione delle persone. A ben vedere tale priorità è stata già anticipata nel Libro Verde del 2011 (in cui è stato rilevato come i 27 Stati membri regolamentino circa 4700 professioni sulla base di una qualifica professionale, raggruppabili a loro volta in circa 800 categorie diverse), ma solo con la Comunicazione della Commissione Europea "Valutazione delle regolamentazioni nazionali sull'accesso alle professioni"**(12)**, recentemente ne è stata data concreta attuazione con un dettagliato piano operativo. In particolare, in base al processo individuato, nei prossimi due anni gli Stati membri dovranno fornire un elenco delle proprie professioni regolamentate e giustificare la necessità di tale regolamentazione. Entro il 2015 dovranno presentare, infine, i primi piani di azione nazionali, dopodiché andrà effettuata una valutazione reciproca coordinata dalla Commissione europea con la finalità di eliminare le sproporzionate barriere di accesso che ancora ostacolano la mobilità e scoraggiano l'occupazione, specie quella giovanile.

Diversi studi hanno mostrato come l'Italia sia uno dei Paesi che conta il maggior numero di professioni regolamentate in Europa e in una recente ricerca **(13)** del Forum Nazionale dei Giovani, in collaborazione con il Cnel, è stato sottolineato che questo fattore ostacola l'accesso dei giovani italiani all'ambito professionale e li pone in un piano di svantaggio nei confronti dei colleghi europei. Anche in questo senso, nell'attuale contesto di attenzione che la politica nazionale sta rivolgendo ai giovani, cogliere la sfida del cambiamento posta dall'Europa sarebbe un segnale di sviluppo importante.

Note:

(11): L'articolo 4 bis, comma 7 della nuova Direttiva, dispone che la Commissione europea adotti atti di esecuzione per garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di tessera professionale. L'introduzione della tessera professionale per una determinata professione è subordinata alle condizioni: esistenza di una significativa mobilità per la professione interessata; sufficiente interesse per la professione manifestato dalle parti interessate; esistenza di un quadro di regolamentazione della professione per un numero significativo di Stati membri.

(12): COM (2013) 676 del 2.10.2013.

(13): Centro studi del Forum nazionale dei Giovani in collaborazione con il Cnel "Dall'Italia all'Europa, Dall'Europa all'Italia, Giovani Professionisti in Movimento", maggio 2012, a cura di Antonio Forte e Laura Giacomello.