



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.12.2011
SEC(2011) 1559 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno

{COM(2011) 883 definitivo}

{SEC(2011) 1558 definitivo}

1. INTRODUZIONE

La direttiva sulle qualifiche professionali¹ definisce le condizioni per il riconoscimento delle stesse nel caso di stabilimento o di spostamento anche se temporaneo in un altro Stato membro.

La modernizzazione del sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali è una delle dodici leve dell'Atto per il mercato unico teso a stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Essa si basa su di un'attenta valutazione della direttiva, eseguita tra marzo 2010 e maggio 2011.

2. SUSSIDIARIETÀ

Le regole che disciplinano il riconoscimento delle qualifiche professionali sono stabilite nella direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali. I cambiamenti apportati a queste norme implicano modifiche di detta direttiva ma non richiedono una nuova direttiva.

3. OBIETTIVI

Sulla base dell'analisi dei problemi esposta nella seguente sezione, gli obiettivi principali dell'iniziativa consistono nel favorire la mobilità dei professionisti e gli scambi intracomunitari nel settore dei servizi, nell'affrontare la sfida rappresentata dal far fronte alla domanda di lavoratori altamente qualificati e nell'offrire maggiori opportunità a chi è alla ricerca di un lavoro.

4. DEFINIZIONE DELLE PROBLEMATICHE, OPZIONI DI TIPO POLITICO E LORO IMPATTO

L'identificazione delle aree problematiche è basata principalmente sull'esito della valutazione e sulle reazioni al Libro verde pubblicato dalla Commissione il 22 giugno 2011.

4.1. Informazione ed e-government per i cittadini

I professionisti che cercano di ottenere il riconoscimento delle proprie qualifiche, a tutt'oggi, riscontrano difficoltà nell'identificazione delle autorità competenti e dei documenti da inoltrare.

Un altro problema è quello del limitato ricorso agli strumenti elettronici per espletare le procedure di riconoscimento. In particolare, chi esercita professioni del settore sanitario e chi è alla ricerca di un'occupazione non trae vantaggio dalle strutture e dalle possibilità offerte dagli sportelli unici istituiti nell'ambito della direttiva sui servizi. La valutazione dell'impatto ha permesso di identificare quattro opzioni: 1). status quo a livello dell'UE; 2). potenziamento dei punti nazionali di contatto; 3). impegno degli Stati membri a fornire un punto centrale

¹ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22)

online per l'accesso alle informazioni e il completamento della procedura di riconoscimento;
4). ampliamento dell'ambito di applicazione degli sportelli unici.

L'opzione 4 è la preferita in quanto implica che tutte le informazioni e le procedure siano rese disponibili dagli Stati membri attraverso lo sportello unico, lo strumento che i professionisti tendono maggiormente a utilizzare.

4.2. Efficienza delle procedure di riconoscimento

4.2.1. Durata delle procedure di riconoscimento

La direttiva prevede scadenze ben specifiche per il disbrigo delle richieste di riconoscimento (tre o quattro mesi). Tali scadenze non sembrano adattarsi alle necessità del mercato del lavoro e in molti casi non sono rispettate. Il sempre maggiore ricorso al sistema d'informazione del mercato interno (IMI) ha facilitato lo scambio delle informazioni tra le autorità competenti senza avere apparentemente accelerato le procedure per i cittadini.

Sono state esaminate quattro diverse opzioni: 1). nessun cambiamento a livello di politica; 2). più efficaci disposizioni da parte della Commissione per assicurarne l'applicazione in casi particolari; 3). riduzione, per tutte le professioni, delle scadenze contemplate dalla direttiva; 4). coinvolgimento dello Stato membro d'origine e creazione di una tessera professionale europea per la mobilità.

L'opzione 4 è preferibile poiché affronta il problema a monte e crea condizioni favorevoli per accelerare la procedura di riconoscimento, prevedendo inoltre scadenze più strette ma fornendo nel contempo gli strumenti necessari (tessera professionale) per poterle rispettare. Tale opzione richiede investimenti limitati da parte della Commissione e potrebbe avere effetti positivi sui costi legati al riconoscimento negli Stati membri pur tuttavia comportando eventuali oneri aggiuntivi da parte di alcuni fra gli Stati membri.

4.2.2. Giustificazione e organizzazione dei provvedimenti di compensazione

I problemi in quest'area riguardano principalmente la mancanza di legittimazione delle decisioni prese dalle autorità competenti e l'organizzazione delle misure di compensazione.

La valutazione dell'impatto ha permesso di identificare le seguenti opzioni: 1). nessun cambiamento a livello di politica; 2). sviluppo di linee guida complete sull'uso e l'organizzazione di misure di compensazione; 3). ottimizzazione dell'utilizzo delle misure di compensazione; 4). opzione 3 e assicurazione della regolare organizzazione delle misure di compensazione.

La conclusione è che l'opzione 4 è la più efficace in quanto comprende tutte le problematiche identificate.

4.2.3. Assenza di piattaforme comuni

Al fine di facilitare la realizzazione del sistema generale di riconoscimento si era provveduto all'introduzione delle piattaforme comuni. A dispetto dei diversi tentativi in materia, tuttavia, non si è proceduto all'attuazione di alcuna piattaforma comune.

Le analisi di valutazione dell'impatto hanno permesso di identificare le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). eliminazione del concetto di piattaforme comuni; 3). revisione del concetto

di piattaforma comune; 4). armonizzazione dei requisiti minimi di formazione per le nuove professioni.

L'opzione 3 offre la soluzione più efficace ai professionisti che otterranno il riconoscimento senza misure di compensazione.

4.3. Funzionamento del sistema di riconoscimento automatico

4.3.1. Notifica dei nuovi diplomi

La valutazione dimostra che la procedura per la notifica e l'esame dei nuovi diplomi in architettura è considerata gravosa. Inoltre, i requisiti minimi di formazione per le sei professioni del settore sanitario, obbligatori per tutti gli Stati membri, possono non essere sempre realmente rispettati all'atto pratico.

Un'analisi dell'impatto ha permesso di identificare le seguenti opzioni di tipo politico: 1). status quo; 2). funzione di controllo di conformità nazionale; 3). organo di garanzia di conformità a livello dell'Unione europea.

Si conclude che l'opzione 2 risulta preferibile in quanto crea migliori condizioni per una notifica tempestiva dei diplomi, riduce il carico associato all'esame dei diplomi stessi e assicura il rispetto dei requisiti minimi di formazione.

4.3.2. Adeguamenti dei requisiti minimi di formazione

I requisiti minimi di formazione definiti nella direttiva non riflettono necessariamente i progressi scientifici e tecnologici né le recenti riforme dei sistemi di istruzione.

a). Chiarimento circa i periodi minimi di formazione per medici, infermieri e ostetriche, essendo la durata minima della formazione espressa in anni o in ore di formazione. Ciò ha prodotto interpretazioni divergenti sul modo di considerare i due criteri, alternativi o cumulativi. Sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). esclusione di uno dei due criteri; 3). combinazione dei due criteri e adattamento del numero di anni per i medici; 4). opzione 3 e introduzione di un riferimento al sistema ECTS (Sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti).

L'opzione preferita è la numero 4, poiché chiarisce gli aspetti normativi (il numero di anni e il numero di ore sono applicati congiuntamente) e permette la necessaria flessibilità per i medici (numero di ore di formazione da distribuire su un periodo di almeno cinque anni).

b). Requisiti di ammissione per infermieri e ostetriche: al momento i requisiti di ammissione alla formazione per infermieri e ostetriche prevedono 10 anni di istruzione scolastica generale. Considerando l'evoluzione in corso di queste professioni, le parti interessate si chiedono se la durata della formazione non vada innalzata a 12 anni come già avviene in 24 Stati membri. Sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). innalzamento a 12 anni per entrambe le professioni; 3). modifica di tale requisito solo per le ostetriche; 4). passaggio a 12 anni di istruzione o periodo equivalente per entrambe le professioni prevedendo tuttavia un periodo di transizione.

L'opzione preferita è l'opzione 4. Essa permette agli Stati membri di formare infermieri e ostetriche più competenti e mantiene inalterato il livello di fiducia nelle qualifiche professionali di infermieri e ostetriche ottenute in uno Stato membro dell'Unione europea.

c). Apertura di nuove farmacie: una deroga adottata nel 1985 permette agli Stati membri di non riconoscere le qualifiche professionali di un farmacista che intenda aprire o gestire una nuova farmacia. Si tratta di una discriminazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea. La valutazione dell'incidenza di questa disposizione ha permesso di identificare le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). abolizione di questa disposizione. L'opzione 2 è da preferirsi in quanto pone fine alla discriminazione esistente delle qualifiche straniere.

d). Requisiti minimi di formazione per gli architetti: tali requisiti non riflettono più gli standard in vigore nella formazione degli architetti. Inoltre, i requisiti necessari per ottenere la piena qualifica di architetto, in particolare l'esperienza pratica, non sono disciplinati dalla direttiva. Sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). aumento della durata minima della formazione da quattro a cinque anni; 3). aumento della durata della formazione a cinque anni comprensivi di due anni di tirocinio; 4). formazione degli architetti innalzata a sei anni, con un minimo di quattro anni di formazione di livello universitario e almeno un anno di tirocinio.

L'opzione 4 è preferibile poiché è quella che maggiormente avvicina i requisiti della direttiva agli standard più comunemente accettati.

4.3.3. Riconoscimento automatico basato sull'esperienza professionale

Il feedback ricevuto dalle autorità competenti mostra che la classificazione internazionale tipo, per industrie, di tutti i rami d'attività economica (CITI) del 1958 che costituisce la base dell'allegato IV, non sempre permette un'identificazione di quelle professioni che dovrebbero trarre vantaggio dal riconoscimento automatico. Fra i professionisti questo aspetto genera incertezza per quanto concerne gli aspetti normativi.

Nella valutazione dell'impatto sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). sostituzione immediata della classificazione CITI del 1958 con un'altra classificazione; 3). aggiornamento della classificazione CITI del 1958 con la classificazione CITI più recente, del 2008; 4). introduzione di una maggiore flessibilità al fine di permettere in futuro una modernizzazione di tale classificazione.

L'opzione 4 va preferita in quanto permette la revisione della classificazione delle attività in una fase successiva, utilizzando i risultati di un'indagine che ne valuti l'incidenza sulle diverse parti interessate.

4.4. Stabilirsi in un altro Stato membro

4.4.1. Livelli di qualifica

Se tra le qualifiche del richiedente e le qualifiche richieste nello Stato membro ospite esiste una differenza di due o più livelli di qualifica, il richiedente è escluso dai benefici derivanti dalla direttiva, fra cui le garanzie procedurali. La pertinenza dei livelli di qualifica nella direttiva è stata messa in dubbio, principalmente a causa della scarsa coerenza con il Quadro europeo delle qualifiche (QEQ)².

² Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, GU 2008/C 111/01

Nella valutazione dell'impatto sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo a livello dell'Unione europea; 2). omissione della classificazione dei livelli di istruzione; 3). esclusione della classificazione dalla direttiva.

L'opzione 2 è da preferire in quanto ridurrebbe l'attuale livello di incertezza in materia normativa relativamente alle richieste esaminate ai sensi del trattato. La classificazione esistente continuerebbe in questo caso a costituire un punto di riferimento per il confronto fra le qualifiche.

4.4.2. Accesso parziale

Le attività economiche associate ad una particolare professione possono differire in modo significativo da uno Stato membro all'altro. Non sempre un test attitudinale o un periodo di adattamento riescono a compensare tali differenze. La Corte di giustizia, come alternativa al completamento della nuova formazione nello Stato membro ospite, ha introdotto il principio di accesso parziale alla professione³.

La valutazione dell'impatto ha identificato le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). introduzione, nella direttiva, della possibilità di accesso parziale per tutte le professioni; 3). introduzione, nella direttiva, della possibilità di accesso parziale, escludendo però le professioni aventi ripercussioni in materia di sanità pubblica.

L'opzione preferita è l'opzione 3. Essa infatti può ridurre gli ostacoli alla mobilità, pur tenendo conto della tutela del consumatore e della sicurezza del paziente.

4.4.3. Mobilità da uno Stato membro non regolamentato ad uno regolamentato (stabilimento)

Al momento, i professionisti provenienti da paesi non regolamentati hanno l'obbligo di dimostrare di possedere due anni di esperienza professionale negli ultimi 10 anni o di avere completato il ciclo di "formazione regolamentata" specifica per la professione.

La valutazione dell'impatto prende in considerazione le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). ampliamento del concetto di istruzione e formazione regolamentata; 3). eliminazione di tutti i requisiti specifici.

L'opzione 3 è da preferire in quanto semplifica i requisiti amministrativi per i professionisti provenienti dai paesi non regolamentati.

4.5. Spostamenti di natura temporanea

L'introduzione di un regime specifico per la libera fornitura di servizi transfrontalieri ha rappresentato l'innovazione principale della direttiva sulle qualifiche professionali del 2005, anche se le autorità competenti hanno segnalato un ricorso limitato allo stesso. Ciò potrebbe essere connesso ai problemi di ordine normativo relativi ai requisiti a cui sono soggetti i professionisti e alla mancanza di chiarezza di alcune disposizioni.

³ Causa C-330/03 del 19 gennaio 2006, *Raccolta della giurisprudenza della Corte 2006*, pag. I-801

4.5.1. Requisiti imposti ai professionisti dagli Stati membri non regolamentati

Sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). ampliamento del concetto di istruzione e formazione regolamentata; 3). esclusione dei professionisti che operano nell'assistenza dei destinatari dei servizi.

L'opzione 3 offre maggiore flessibilità e una soluzione più efficace anche se limitata ad una quota ridotta di professionisti. Le attività connesse a rischi sulla salute e sull'ordine pubblico dovrebbero essere escluse dall'opzione 3.

4.5.2. Mobilità temporanea con previo controllo delle qualifiche

Sono state discusse diverse opzioni: 1). status quo; 2). produzione, da parte degli Stati membri, di un elenco delle professioni aventi ripercussioni in materia di sanità pubblica e pubblica sicurezza; 3). definizione, da parte della Commissione, di un elenco delle professioni aventi ripercussioni su sanità e sicurezza.

L'opzione 2 è da preferire perché fornisce maggiore chiarezza sulle disposizioni vigenti senza significativi oneri aggiuntivi.

4.5.3. Mancanza di chiarezza circa il campo di applicazione del regime

La valutazione dell'impatto ha identificato le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). messa a disposizione delle autorità competenti di un documento a carattere orientativo; 3). specifica di una durata/frequenza massima per la "prestazione temporanea e occasionale di servizi".

Si conclude che l'opzione 2 è da preferire in quanto presenta una soluzione flessibile e non vincolante, in linea con le sentenze della Corte e allo stesso tempo fornisce l'orientamento necessario alle autorità competenti.

4.6. Campo di applicazione della direttiva

La direttiva si applica solo limitatamente ai detentori di qualifiche rilasciate da paesi terzi e non contiene disposizioni relative ai professionisti non completamente qualificati e ai notai.

4.6.1. Professionisti non completamente qualificati

Sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). estensione del campo di applicazione della direttiva; 3). opzione 2 e chiarimento della situazione nello Stato membro di origine.

L'opzione 3 è la soluzione più efficiente in quanto non solo organizza lo spostamento del professionista verso lo Stato membro ospitante ma anche il suo ritorno allo Stato membro di origine.

4.6.2. Qualifiche di paesi terzi

Sono state discusse tre opzioni: 1). status quo; 2). riduzione del requisito dell'esperienza professionale da tre a due anni; 3). Estensione dell'ambito di applicazione della direttiva per coprire il riconoscimento delle qualifiche di paesi terzi (per il primo riconoscimento).

L'opzione 1 è da preferire in quanto le altre due non sono supportate dagli Stati membri e si dimostrano decisamente troppo ambiziose allo stato attuale delle cose.

4.6.3. Notai

La valutazione dell'impatto ha identificato le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). esclusione dei notai dalla direttiva; 3). estensione della direttiva in caso di stabilimento; 4). stabilimento consentito, ma con un campo di servizi offribili limitato; 5). piena applicazione della direttiva.

La conclusione raggiunta è che l'opzione 4 è quella che meglio corrisponde alle specificità della professione.

4.7. Protezione dei pazienti

Durante la valutazione della direttiva, la sanità pubblica si è rivelata una delle problematiche principali.

4.7.1. Garanzie sullo status dei professionisti

Alcune parti interessate, compresi alcuni governi, suggeriscono di rendere obbligatorio lo sviluppo professionale continuo dei professionisti del settore sanitario, ai sensi della presente direttiva. Le autorità competenti inoltre hanno espresso preoccupazione in merito a medici ed infermieri che non praticano da molti anni o che possano essere stati interdetti alla professione a seguito di sanzioni disciplinari o condanne penali.

Sono state esaminate le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). aggiunta di nuovi requisiti allo sviluppo professionale continuo, compresa un'esperienza professionale maturata in tempi recenti; 3). aggiunta di nuovi requisiti in materia di esperienza professionale recente; 4). introduzione di un sistema di allerta combinato ad una maggiore trasparenza fra Stati membri in materia di sviluppo professionale continuo.

L'opzione 4 è da preferire in quanto riduce in modo efficace i rischi per i professionisti del settore sanitario che passano da uno Stato membro all'altro pur non essendo più autorizzati all'esercizio della professione.

4.7.2. Garanzie sulle competenze linguistiche

La conoscenza delle lingue da parte dei professionisti è un aspetto sensibile per i pazienti. La direttiva impone un obbligo ai professionisti, ma non prescrive alcun mezzo particolare con cui gli Stati membri dovrebbero fare rispettare tale obbligo. Da questo punto di vista è stata espressa una certa preoccupazione nei riguardi dei professionisti del settore sanitario.

La valutazione dell'impatto ha permesso di identificare le seguenti opzioni: 1). status quo; 2). introduzione di controlli sistematici sulle competenze linguistiche dei professionisti del settore sanitario e armonizzazione a livello UE; 3). chiarimento delle regole da usare per verificare il controllo delle competenze linguistiche, caso per caso.

L'opzione 3 è l'opzione preferita per assicurare un equilibrio tra la necessità di salvaguardare la sicurezza del paziente e garantire l'efficacia delle procedure di riconoscimento.

4.8. Mancanza di trasparenza e di legittimazione dei requisiti delle qualifiche nelle professioni regolamentate

Vi sono 800 categorie di professioni regolamentate all'interno dell'Unione europea. Le mansioni associate a ciascuna professione regolamentata, nonché il tipo di qualifica richiesta possono variare significativamente da uno Stato membro all'altro.

Considerando il dibattito in corso sul numero di professioni regolamentate (e la richiesta del Parlamento europeo di ridurre tale numero), prima di tutto è necessario garantire una maggiore trasparenza e legittimazione di tali professioni.

La valutazione dell'impatto ha esaminato le seguenti opzioni: 1) status quo a livello dell'Unione europea; 2) garanzia di una maggiore trasparenza sulla regolamentazione delle professioni; 3) opzione 2 e introduzione di un esercizio di valutazione reciproca; 4) opzione 2 con introduzione di un regime specifico di quelle professioni regolamentate in un solo Stato membro.

L'opzione 3 è da preferire, in quanto incrementa in modo efficace la trasparenza e incoraggia gli Stati membri a valutare e confrontare le proprie regolamentazioni nazionali.

5. IMPATTO COMPLESSIVO DEL PACCHETTO

Le opzioni di tipo politico sono combinate in modo tale da assicurare una coerenza interna all'iniziativa. È necessario in tutti i casi considerare le ripercussioni sulle parti interessate nonché il carico di tipo amministrativo e i costi per l'adeguamento alle opzioni di tipo politico scelte.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Sono stati definiti indicatori specifici per monitorare il progresso nell'attuazione della direttiva. Si è inoltre tenuto conto degli obblighi di notifica necessari per valutare il funzionamento dei diversi sistemi di riconoscimento.