

A vertical rectangular image showing silhouettes of several people in various poses, some appearing to be in conversation or working together. The background is a warm, orange-to-yellow gradient.

LA MOBILITÀ DEI PROFESSIONISTI ALL'INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA Dalla Direttiva Qualifiche al decreto di recepimento italiano

di *Emiliana Alessandrucchi, Direttrice CoLAP*

È stato accertato che uno dei blocchi alla mobilità dei professionisti all'interno della comunità europea, che negli obiettivi di Lisbona, è una delle priorità per rendere più competitiva l'economia dell'Europa, è il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Da uno studio dell'UE sull'impatto economico della regolamentazione nel settore delle professioni liberali nei diversi Stati membri l'ampia regolamentazione di molti paesi europei è identificata come una degli ostacoli alla mobilità, in Europa il 4% dei cittadini europei si trasferisce in un altro paese, meno del 3% in paesi fuori dall'UE¹, solo il 2% della forza lavoro europea è nata in un paese diverso da quello di residenza (negli Stati Uniti il 32% della popolazione vive in un posto diverso da quello di residenza).

È chiaro che **trasparenza, riconoscimento, trasferibilità delle esperienze** (intese come conoscenze e competenze acquisite), **conoscenze e competenze dei lavoratori** giocano un ruolo fondamentale nell'integrazione del lavoratore "mobile" in Europa. Infatti il 25% dei cittadini europei dichiara che l'assenza di questi fattori sono l'ostacolo alla mobilità. Diventa quindi importante per incentivare la mobilità rendere tutte le esperienze (e non solo i percorsi formativi istituzionalizzati) professionali esplicite e riconoscibili.

Proprio per facilitare la circolazione dei professionisti europei superando gli ostacoli previsti dalle differenti legislazioni o prescrizioni nazionali la Commissione ha elaborato la Direttiva Qualifiche (36/2005) finalizzata al reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali.

La direttiva riprende e riordina le 15 direttive europee precedenti sempre realizzate in ambito del reciproco riconoscimento delle qualifiche.

La direttiva copre le 7 professioni regolamentate (dottori, dentisti e odontotecnici, veterinari, farmacisti, architetti, ostetriche, e infermieri) e dà la possibilità agli Stati Membri, per le altre professioni regolamentate, di prevedere il diritto di stabilimento temporaneo o permanente ai professionisti. Il reciproco riconoscimento è presupposto fondamentale per la realizzazione di un mercato comune dei servizi.

La direttiva qualifiche prevede **la deroga al paese ospitante** (con una serie di meccanismi che intendono però garantire una maggiore facilità di reciproco riconoscimento delle qualifiche): vuol dire che sarà il paese che ospita a stabilire quali sono i requisiti professionali necessari per esercitare la professione.

LA DIRETTIVA QUALIFICHE

L'ambito di applicazione della direttiva sono le professioni regolamentate direttamente o indirettamente **in almeno un paese europeo**. Proprio la definizione di "regolamentate" apre il dibattito. Molti sostengono che la direttiva riguardi solo le professioni regolamentate con legge dello Stato ed organizzate in ordini, altri intendono la regolamentazione in forma diretta quella derivante da un'autorizzazione ad esercitare la professione (derivazione diretta dal potere dello stato e regolate secondo enti pubblici: ordine) ed in forma indiretta quella derivante da una certificazione non necessaria per esercitare una professione, ma rilasciata a garanzia per l'utenza (di natura non pubblica, ma a derivazione pubblica che trae cioè il suo potere pubblico non dallo Stato, ma da un'autorità da esso formalmente riconosciuta: associazione).

Se si pensa al fine per il quale la direttiva è stata emanata si comprende che dovrà essere applicata laddove una qualsiasi prescrizione dello stato relativa

¹ Feani 2005

alla qualifica professionale impedisca il libero esercizio della professione. Quindi alla definizione di regolamentate si dà un significato più ampio, considerando applicabile la direttiva laddove ci sono ostacoli alla mobilità.

Pertanto potremmo prevedere tre diversi casi:

1. le professioni cosiddette **fully regulated**: professioni completamente regolate dalla direttiva (architetti, veterinari, dottori, dentisti, ostetriche, farmacisti, infermieri);
2. le professioni **partially regulated**: professioni parzialmente regolamentate, vale a dire quelle non regolate in tutti i paesi europei, ma solo (anche uno) in una parte di esse per cui si applica la direttiva nella parte relativa alle misure compensative e alle piattaforme comuni e alla carta professionale.
3. **not regulated**: professioni non regolamentate che non hanno alcuna forma di regolamentazione in nessun paese europeo, alle quali pertanto non si applica la direttiva, ma si potrebbe, su iniziative tra privati, applicare la carta professionale.

Quindi l'orientamento comunitario è costituito dal reciproco riconoscimento delle professionalità attraverso il riconoscimento delle qualifiche. Pertanto, le misure compensative previste dall'art. 14, (richieste per esercitare la professione in un dato paese) devono essere un'eccezione invece di una regola comune.

Per ovviare alle misure compensative e rendere più dinamico e veloce il riconoscimento, la direttiva prevede la creazione di **piattaforme formative comuni**. Le piattaforme sono tavoli tecnici formati dagli stati membri, da associazioni o da organismi professionali rappresentative a livello nazionale ed europeo (più in generale dai rappresentanti delle professioni) di almeno due terzi dei paesi membri che definiscono quali sono le competenze base per poter esercitare una professione e quindi riconoscere una qualifica. Stabilita la piattaforma, questa sarà valida in tutto il territorio europeo. Il professionista in possesso delle competenze (istruzione, formazione, esperienza professionale etc.) formative previste nella piattaforma può esercitare la propria professione in tutti gli Stati Membri senza necessità di adempiere ad ulteriori misure compensative.

In una logica di puro mercato l'intento è quello di porre i servizi, ed in particolare quelli professionali, in concorrenza. A livello comunitario la tutela del consumatore è fattore derivante dalla concorrenza: concorrenza è tutela. E questo in qualche modo è il cambiamento di paradigma che viene proposto: non si tutela regolamentando, ma liberando il mercato da vincoli, mettendolo in grado di raggiungere il suo equilibrio. La visione non è totalmente smithiana, il mercato ha delle regole ben precise all'interno delle quali deve essere garantita concorrenza e competitività, uniche garanzie di tutela e di sostanziale bilanciamento.

I PROVVEDIMENTI ITALIANI PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA QUALIFICHE: DLGS 206/2007

L'Italia recepisce la direttiva qualifiche con il dlgs 206/2007. Il decreto recepisce tout court la direttiva, ed introduce (art. 26) un'innovazione importante, fondamentale per adattare la direttiva al sistema professionale italiano.

LE PIATTAFORME COMUNI

Le piattaforme comuni sono dei tavoli tecnici transnazionali che mirano ad individuare preventivamente un insieme di requisiti formativi capaci di allineare ed in qualche modo uniformare le varie differenze normative presenti tra gli Stati membri (art. 4, comma 1, lettera n). Il dlgs stabilisce che in caso di adozione di piattaforme comuni, lo stato membro ospitante dispensa dall'applicazione dei provvedimenti di compensazione (art. 22 del dlgs) ottenendo un riconoscimento automatico dell'attività professionale svolta.

Con il recepimento della direttiva comunitaria e l'approvazione del dlgs, Ordini e Associazioni daranno il loro contributo alle conferenze dei servizi italiane per la definizione delle piattaforme comuni.

L'INNOVAZIONE PROCEDURALE INTRODOLTA DAL DECRETO: L'ART. 26

La Presidenza del CdM, Dipartimento per le Politiche Comunitarie, ai fini dell'elaborazione di proposte in materia di piattaforme comuni da sottoporre alla commissione Europea convoca delle apposite conferenze di servizi.

Il decreto prevede che siano gli organismi rappresentativi delle professioni (ordini e associazioni) a dare un contributo (su percorsi formativi e profili professionali

specifici) alle conferenze dei servizi. Queste autorità competenti elaborano la proposta di piattaforma comune, infatti, dopo avere sentito, se si tratta di:

- professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti, e, in mancanza, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale.

Le professioni regolamentate sono, secondo la definizione dell'art. 4-comma 1-lettera a, non soltanto quelle attività il cui esercizio è riservato agli iscritti ad ordini, ma anche i rapporti di lavoro subordinato al possesso di determinate qualifiche professionali, l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una qualifica professionale (, le attività attinenti al settore sanitario, le professioni inserite nell'allegato I della direttiva che sono quelle del mondo anglosassone;

- professioni non regolamentate in Italia, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale;

- attività nell'area dei servizi non intellettuali e non regolamentate, le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale.

Per dimostrare la rappresentatività a livello nazionale e per poter, quindi, essere ascoltate dalle autorità competenti ai fini dell'elaborazione delle piattaforme comuni le associazioni dovranno soddisfare determinati requisiti (art. 26, comma 3).

Quindi le associazioni per poter essere individuate dovranno presentare documentazione comprovante il possesso dei predetti requisiti al Ministero della Giustizia che, sentito il CNEL, di concerto con il Ministero delle Politiche Comunitarie e il Ministero competente emetterà un decreto di individuazione.

Il decreto oltre a recepire una direttiva fondamentale per la mobilità, inserisce per la prima volta una norma dedicata alle associazioni professionali, tentando di definirne anche le caratteristiche. L'articolo 26 del decreto è stato oggetto di un decreto interministeriale firmato del Ministro della Giustizia e del Ministro delle Politiche Comunitarie il 26 febbraio 2008 e pubblicato il 28 aprile 2008.

Tale decreto interministeriale, evidenziata la necessità di chiarire le

modalità per l'individuazione dei criteri per la valutazione della rappresentatività a livello nazionale delle associazioni delle professioni regolamentate, ove non siano esistenti ordini, albi o collegi, delle professioni non regolamentate o delle attività nell'area dei servizi non intellettuali e l'esigenza di individuare le modalità per l'adozione e la revoca del decreto di individuazione delle associazioni rappresentative a livello nazionale e la loro annotazione all'interno di un elenco al fine di un'ordinata gestione delle attività conseguenti, specifica i requisiti che le associazioni devono possedere per presentare domanda al Ministero della Giustizia e le procedure attraverso le quali il decreto di individuazione dovrà essere emanato.

Il decreto interministeriale oltre a richiedere alle associazioni di prevedere nel loro statuto forme che garantiscano: democraticità, trasparenza, compatibilità e assenza di conflitti di interesse; si concentra sul ruolo delle associazioni che non è solo di rappresentanza dei professionisti, ma diviene di tutela dell'utenza attraverso una serie di dispositivi indiretti tra cui i principali sono: l'obbligo di formazione permanente per gli iscritti (art. 1 comma b punto 7 del decreto) e la presenza del codice deontologico provvisto di sanzioni (art. 1 comma d punto 2 del decreto).

Il decreto 206 e quello interministeriale per la prima volta definiscono i criteri con i quali si dovrebbe presentare un'associazione professionale per essere considerata rappresentativa a livello nazionale.

Con questi decreti la procedura di applicazione della direttiva si è completata e al contempo è stata data una configurazione formale alle associazioni professionali.

LINK UTILI

Scarica il testo di:

[La direttiva Comunitaria sulle qualifiche professionali 36/2005](#)

[Il d.lgs 206/2007 di recepimento della direttiva qualifiche](#)