

La direttiva 2013/55/UE: novità legislative in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e casi pratici

Lorella Di Giambattista*

Sommario: 1. La libera circolazione dei servizi professionali – 2. La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali – 2.1. La prestazione occasionale e temporanea dei servizi professionali – 2.2. Il diritto di stabilimento per le professioni regolamentate – 3. La riforma della Direttiva qualifiche – 4. Le misure di attuazione della direttiva 2013/55/UE – 5. Considerazioni conclusive

1. La libera circolazione dei servizi professionali

La libera circolazione dei servizi professionali e la mobilità dei professionisti tra gli Stati membri sono tutelate sin dalle origini del processo di integrazione europea. I Trattati garantiscono tanto l'esercizio di un'attività di lavoro autonomo in modo stabile nel territorio di un altro Stato membro, in via principale o secondaria (art. 49 TFUE), quanto la prestazione temporanea e occasionale di servizi in un Paese diverso da quello di stabilimento (art. 56 TFUE) anche per coloro che svolgono una professione regolamentata, ovvero un'attività che presuppone il possesso di una qualifica professionale¹. Come chiarito in più occasioni dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, «il diritto dei cittadini di uno Stato

* Il contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto dalla relatrice al seminario del 24 ottobre 2014, organizzato dal CISEDO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

(1) Sul tema della libera circolazione dei servizi professionali e del riconoscimento delle qualifiche cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 515 ss.; C. BARNARD, *The substantive law of the EU. The Four Freedoms*, 3rd ed., Oxford, OUP, 2010, p. 305 ss.; M. CONDINANZI, *Libertà di stabilimento*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2010, pp. 159-216; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2012, p. 202 ss..

membro di scegliere, da un lato, lo Stato membro nel quale desiderano acquisire il loro titolo professionale e, dall'altro, quello in cui hanno intenzione di esercitare la loro professione è inerente all'esercizio, in un mercato unico, delle libertà fondamentali garantite dai Trattati².

Il modello di integrazione economica delineato dai Trattati e sviluppato nel tempo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si è rivelato, nei fatti, molto distante dalla realtà vissuta da cittadini, professionisti e imprese. Le ragioni di tale situazione sono in parte riconducibili alla natura dei servizi come attività economica, i quali spesso richiedono la presenza del prestatore, risultando, così, meno suscettibili di espansione al di fuori dei confini nazionali. Inoltre, la libera circolazione dei servizi incontra ostacoli che sono meno evidenti rispetto a quelli che interessano le merci e che risultano, pertanto, più difficili da rimuovere. Questi ostacoli possono essere di natura diversa, come le restrizioni normative imposte ai vari livelli di governo, le procedure amministrative opache e troppo onerose e l'incertezza giuridica relativa alle transazioni transfrontaliere, e possono riguardare tutte le fasi di un'attività economica, come gli obblighi di registrazione presso le autorità locali e di rilascio di autorizzazioni, le limitazioni del numero di operatori economici e i vincoli che riducono la possibilità di competere in base al prezzo o con l'offerta di servizi complementari³.

Nel tempo, l'Unione europea ha adottato varie misure volte a eliminare le restrizioni ingiustificate alla libera circolazione dei servizi e assicurare, così, il pieno ed effettivo funzionamento del quadro normativo a vantaggio di consumatori, cittadini e imprese. In alcuni settori, e in particolare in quello del riconoscimento delle qualifiche professionali, le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi sono state facilitate dall'adozione di atti normativi specifici⁴. Si inseriscono in questo

(2) *Ex multis*, CGUE (Grande Sezione) 17 luglio 2014, cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Torres*, punto 48.

(3) S. Micossi, *Le previsioni della direttiva servizi*, Autorità garante della concorrenza e del mercato: incontro di discussione sulla direttiva "servizi", Roma, 30 novembre 2007, in <http://www.agcm.it/convegni-e-seminari/4286-incontro-di-discussione-sulla-direttiva-servizi.html>, pag. 2.

(4) La base giuridica per l'adozione di tali atti normativi, contenuta dall'articolo 47 TCE, è oggi costituita dall'articolo 53 TFUE, secondo il quale "Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la

quadro di riferimento le prime direttive in materia di qualifiche professionali, ovvero le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE del Consiglio, nonché la direttiva 1999/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive del Consiglio 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE concernenti le professioni d'infermiere, responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico.

Tuttavia, nonostante gli indubbi progressi compiuti, il mercato interno dei servizi non può ancora dirsi pienamente realizzato⁵ e le difficoltà nel mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali continuano a rappresentare un serio ostacolo alla mobilità dei professionisti europei. Benché oltre il 70% del PIL europeo sia riconducibile ai servizi⁶, questi rappresentano solo un quinto del volume totale delle attività economiche transfrontaliere, che sono prevalentemente costituite dal commercio⁷. La Relazione della Commissione sullo stato del mercato interno dei servizi del 2002⁸ ha identificato due categorie di ostacoli all'integrazione economica nel campo dei servizi: le «frontiere giuridiche», che derivano direttamente o indirettamente da un vincolo giuridico e che comprendono le difficoltà del prestatore di servizi legate alle diverse nor-

procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste. Per quanto riguarda le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, la graduale soppressione delle restrizioni è subordinata al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri".

(5) H. BADINGER, N. MAYDELL, *Legal and economic issues in completing the EU internal market for services: an interdisciplinary perspective*, in *JCMS*, 2009, v. 47, n. 4, 693, pag. 710: "In manufacturing, the single market appears to be working relatively well [...]. In sharp contrast, the single market for services is still more of a vision than reality".

(6) F. MUSTILLI F., J. PELKMANS, *Securing EU Growth from Services*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles, CEPS Special Report No. 67, October 2012, in <http://www.ceps.eu>, pag. 3.

(7) H. BADINGER, N. MAYDELL, cit., pag. 696.

(8) Relazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo "Lo stato del mercato interno dei servizi" – Relazione presentata nell'ambito della prima fase della strategia per il mercato interno dei servizi, Bruxelles, 30.07.2002 COM(2002) 441 definitivo.

me nazionali, al comportamento delle autorità nazionali o all'incertezza giuridica causata dalla complessità di talune situazioni transfrontaliere⁹, e le «frontiere non giuridiche», quali le barriere culturali e linguistiche e le difficoltà di accedere alle informazioni sull'ordinamento giuridico degli altri Stati membri.

Per questi motivi, la disciplina europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali è stata sottoposta a un primo processo di revisione, concluso con l'adozione di una direttiva a carattere orizzontale, che ha assorbito in un unico testo tutti gli strumenti normativi in materia di qualifiche, anche a carattere settoriale, fino a quel momento vigenti. La direttiva 2005/36/CE¹⁰ ha, così, semplificato in misura significativa il quadro esistente, facilitando la prestazione transfrontaliera di servizi, offrendo nuove possibilità di riconoscimento automatico delle qualifiche e rafforzando la cooperazione amministrativa tra le autorità competenti dei vari Stati membri. In termini più generali, la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (Direttiva qualifiche) agevola la libera circolazione dei servizi garantita dai Trattati per quanti svolgono una professione regolamentata, sia come prestazione occasionale e temporanea di servizi professionali, in virtù del titolo conseguito nello Stato di origine, sia come stabilimento attraverso le procedure di riconoscimento delle qualifiche. Chi esercita una professione regolamentata può, così, svolgere la propria attività anche in uno Stato membro dell'Unione europea diverso da quello nel quale ha conseguito la qualifica professionale.

(9) Sono segnalate come "frontiere giuridiche", in particolare, le difficoltà relative allo stabilimento degli operatori di servizi, ad esempio gli obblighi di nazionalità o di residenza, le procedure di autorizzazione o di registrazione e i vincoli sulla forma giuridica; le difficoltà relative all'uso del proprio personale o del proprio materiale per la prestazione di servizi; le difficoltà relative alla promozione, alla distribuzione e alla vendita dei servizi.

(10) Direttiva 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in *G.U.U.E.* L 255/22 del 30 settembre 2005, recepita in Italia con decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 206, recante Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania, in *G.U.* n. 261 del 9 novembre 2007, S.O. n. 228.

2. La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali

2.1. La prestazione occasionale e temporanea dei servizi professionali

Gli Stati membri non possono limitare, per ragioni attinenti alle qualifiche professionali, la libera prestazione di servizi nel loro territorio se il prestatore è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitarvi la stessa professione. Se la professione è regolamentata solo nel Paese di destinazione, gli Stati membri devono consentire lo spostamento nel loro territorio del prestatore che ha esercitato la stessa professione nello Stato membro di stabilimento per almeno due anni nel corso degli ultimi dieci che precedono la prestazione di servizi occasionale e temporanea. La condizione che esige due anni di pratica non si applica se la professione o la formazione che porta alla professione è regolamentata nel Paese di stabilimento. Disposizioni specifiche riguardano le professioni regolamentate aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che non rientrano nel regime di riconoscimento automatico.

In caso di spostamento, il prestatore è soggetto alle norme professionali, di carattere professionale, legale o amministrativo, direttamente connesse alle qualifiche professionali, quali la definizione della professione, l'uso dei titoli e gravi errori professionali connessi direttamente e specificamente alla tutela e sicurezza dei consumatori, nonché alle disposizioni disciplinari applicabili nello Stato membro ospitante ai professionisti che vi esercitano la stessa professione. Inoltre, per la prima prestazione di servizi o in caso di mutamento oggettivo della situazione comprovata dai documenti, gli Stati membri possono richiedere che la dichiarazione sia corredata dei seguenti documenti:

- a) una prova della nazionalità del prestatore;
- b) un attestato che certifichi che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato;
- c) una prova dei titoli di qualifiche professionali;
- d) nei casi in cui la professione non è regolamentata nello Stato di sta-

bilimento, una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno due anni nei precedenti dieci anni;

e) per le professioni nel settore della sicurezza, qualora lo Stato membro lo richieda per i propri cittadini, la prova di assenza di condanne penali.

Nel caso in cui nello Stato membro di stabilimento esista un titolo professionale per l'attività professionale in questione, la prestazione di servizi è effettuata con questo titolo, che deve essere indicato nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali del Paese di stabilimento così da evitare confusioni con il titolo professionale dello Stato membro ospitante. Nei casi in cui nello Stato membro di stabilimento il titolo professionale non esista, il prestatore è tenuto a indicare il suo titolo di formazione in una delle lingue ufficiali di tale Paese.

Nel complesso, la disciplina relativa alla libera prestazione di servizi professionali appare ispirata da una duplice esigenza. Da un lato, è evidente l'intento del legislatore europeo di assicurare l'effettività del diritto del professionista a svolgere la propria attività in Paesi diversi da quello di stabilimento, evitando aggravii eccessivi e restrizioni non giustificate. Dall'altro, la direttiva si preoccupa di tutelare gli utenti, ponendoli in una condizione di massima trasparenza rispetto alla qualificazione del professionista proveniente da un altro Stato membro e al suo assoggettamento alle norme professionali del Paese in cui viene reso il servizio.

2.2. Il diritto di stabilimento per le professioni regolamentate

L'esercizio della libertà di stabilimento per chi svolge una professione regolamentata presuppone il riconoscimento della qualifica da parte dell'autorità competente dello Stato ospitante. Il riconoscimento permette di accedere alla professione e di esercitarla tramite un insediamento permanente alle condizioni ivi previste.

La Direttiva qualifiche prevede tre distinti meccanismi per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Innanzitutto, per alcune professio-

ni¹¹ è previsto un regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione, sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione (Titolo III, Capo III, direttiva 2005/36/CE). L'accesso a queste attività è subordinato al possesso di un determinato titolo e ciò è sufficiente a garantire che l'interessato ha seguito una formazione che soddisfa i requisiti minimi stabiliti. Ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione che danno accesso alle attività professionali in questione e attribuisce loro gli stessi effetti, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, che hanno sul suo territorio i titoli di formazione da esso rilasciati.

Un secondo regime di riconoscimento delle qualifiche si fonda sull'esperienza professionale e riguarda alcune attività industriali, commerciali e artigianali¹² negli Stati membri in cui tali professioni sono regolamentate. Se l'accesso a tali attività è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali, uno Stato riconosce come prova sufficiente di tali conoscenze e competenze l'aver esercitato l'attività considerata in un altro Stato membro per un periodo ragionevole e abbastanza ravvicinato nel tempo (Titolo III, Capo II, direttiva 2005/36/CE). 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.

Il terzo regime di riconoscimento delle qualifiche è il regime generale (Titolo III, Capo I, direttiva 2005/36/CE), applicabile alle professioni che non sono oggetto di norme di riconoscimento specifiche e basato sul principio del mutuo riconoscimento e su una valutazione caso per caso da parte degli Stati membri. Il riconoscimento della qualifica è subordinato alla verifica di merito delle autorità nazionali e si basa su un coordinamento delle norme procedurali per facilitare il mutuo riconoscimento e limitare l'arbitrio degli Stati membri.

Se in uno Stato membro l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio presuppongono il possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente dà accesso alla professione e ne con-

(11) Ovvero quelle di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto.

(12) Si tratta delle attività indicate nell'allegato IV della Direttiva qualifiche.

sente l'esercizio alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini ai richiedenti che siano in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio. L'accesso alla professione e il suo esercizio sono consentiti anche ai richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno la professione per due anni nel corso dei precedenti dieci in un altro Stato membro che non la regolamenti e che possiedano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione¹³.

Ai fini del riconoscimento, l'autorità competente può imporre misure compensative, nella forma di una prova attitudinale o di un tirocinio di adattamento, quando la durata della formazione ricevuta è inferiore di almeno un anno; quando la formazione riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante e quando la professione regolamentata nello Stato membro ospitante include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente, e la differenza è caratterizzata da una formazione specifica, richiesta nello Stato membro ospitante e relativa a materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del professionista¹⁴.

Secondo quanto previsto all'articolo 53 della direttiva 2005/36/CE, i beneficiari del riconoscimento delle qualifiche professionali devono avere le conoscenze linguistiche necessarie all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante. Tale disposizione va interpretata alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia; pertanto, nel verificare che i richiedenti abbiano le conoscenze linguistiche necessarie per l'esercizio della professione, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità¹⁵, senza applicare controlli sistematici o esigere un livello di competenza troppo elevato.

Chi esercita una professione regolamentata è soggetto anche all'appli-

(13) Art. 13, direttiva 2005/36/CE.

(14) Art. 14, direttiva 2005/36/CE.

(15) CGCE, 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Heim*, punti 59 e 60.

cazione della Direttiva servizi¹⁶. I rapporti tra Direttiva qualifiche e Direttiva servizi sono disciplinati dalla clausola di specialità di cui all'articolo 3, par. 1, della direttiva 2006/123/CE, secondo la quale quest'ultima interviene laddove non trovino applicazione direttive settoriali. A chi esercita una professione regolamentata si applica, dunque, in primo luogo la direttiva 2005/36/CE, le cui disposizioni prevalgono su quelle della Direttiva servizi relative al medesimo aspetto. La direttiva 2006/123/CE disciplina questioni non direttamente connesse a quelle relative alle qualifiche professionali, ma ugualmente applicabili ai professionisti, quali le assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa. Ai servizi professionali sono, altresì, applicabili tutti gli strumenti di semplificazione previsti dalla Direttiva servizi. In particolare, l'obbligo degli Stati membri di revisione e semplificazione delle procedure, in relazione ai regimi di autorizzazione o agli specifici requisiti ai quali è subordinato l'accesso ad una determinata attività, così come l'obbligo di assicurare il carattere non discriminatorio di tali procedure, riguardano anche i servizi il cui esercizio è subordinato al possesso di una qualifica professionale. Inoltre, anche chi svolge una professione regolamentata può rivolgersi allo Sportello unico e accedere ai servizi di assistenza per i prestatori e per i destinatari.

3. La riforma della Direttiva qualifiche

Anche dopo l'entrata in vigore della direttiva 2005/36/CE, le divergenze tra gli ordinamenti nazionali in materia di professioni regolamentate e la complessità delle procedure amministrative per il riconoscimento delle qualifiche hanno continuato a ostacolare in misura significativa la libera circolazione dei servizi professionali. Per queste ragioni, è stato avviato un processo di revisione e modernizzazione del quadro normativo in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali¹⁷. Il processo si è concluso con l'approvazione di una direttiva che modifica la

(16) Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in *G.U.* UE n. L 376/36 del 27.12.2006.

(17) Cfr. Libro Verde della Commissione europea «Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali», Bruxelles, 22.6.2011 COM(2011) 367 definitivo.

disciplina vigente, e in particolare la direttiva 2005/36/CE, il cui termine di recepimento è fissato al 18 gennaio 2016¹⁸.

Tra le principali innovazioni della direttiva 2013/55/UE¹⁹, un primo gruppo di misure mira alla semplificazione amministrativa per i prestatori di servizi. Tra queste, vi è, innanzitutto, l'introduzione dell'istituto della Tessera Professionale Europea (o EPC, *European Professional Card*), che funge, a scelta del richiedente, come strumento di semplificazione della prestazione temporanea e occasionale di servizi e del riconoscimento delle qualifiche professionali. La Tessera accelera lo scambio di informazioni tra lo Stato membro ospitante e quello di origine grazie a una procedura di riconoscimento elettronico tramite il sistema IMI²⁰. Le professioni per le quali è possibile richiedere la tessera saranno individuate dalla Commissione mediante atti di esecuzione, con un approccio settoriale che terrà conto anche dell'interesse dei soggetti coinvolti. Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 57 della nuova direttiva 2005/36/CE, gli attuali punti di contatto nazionali saranno trasformati in Centri di assistenza. Tali Centri dovranno fornire informazioni, consulenza e assistenza ai cittadini, anche attraverso uno sportello fisico. Avranno, altresì, il compito di fornire informazioni ai Centri di assistenza degli altri Stati membri in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali interessate dalla direttiva, incluse le informazioni sulla legislazione nazionale applicabile, sulla legislazione sociale ed eventualmente sul Codice deontologico. Così come chiarito dal considerando 28

(18) Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (regolamento IMI), in *G.U. UE* n. L 354 del 28.12.2013, p. 132.

(19) Su questo tema, E. AMBROSINI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2014, p. 47 ss.; K.-M. KYRIERI, *The Modernised Directive on Professional Qualifications and its Impact on National Legislations*, in *Eipascope*, 2014, www.eipa.eu.

(20) Il sistema IMI o «Sistema di informazione del mercato interno» (*Internal Market Information*) è uno strumento elettronico per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri. È stato inizialmente disciplinato mediante decisioni, che ne hanno esteso l'applicazione anche alla direttiva 2005/36/CE; attualmente, la materia è soggetta al regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno.

della direttiva 2013/55/UE, a seguito dell'istituzione dei punti di contatto unici previsti dalla direttiva 2006/123/CE, sussiste un rischio di sovrapposizione con i punti nazionali di contatto di cui alla direttiva 2005/36/CE; per tale ragione, questi ultimi dovrebbero diventare dei Centri di assistenza focalizzati sulle attività di consulenza e assistenza ai cittadini, compresa una consulenza diretta, così da garantire che l'applicazione quotidiana delle norme sul mercato interno, in complessi casi specifici riguardanti i cittadini, sia eseguita a livello nazionale.

Altre disposizioni mirano a facilitare la mobilità dei servizi professionali. Per quanto riguarda la prestazione occasionale e temporanea di servizi, nel caso in cui il prestatore di servizi provenga da uno Stato membro che non regola la professione, è sufficiente la dimostrazione di un solo anno di esperienza professionale (e non più due), in uno o più Stati membri nel corso dei dieci anni che precedono la prestazione di servizi. Nel caso delle professioni stagionali, gli Stati membri, ai fini della verifica del carattere temporaneo e occasionale della prestazione, possono chiedere, una volta l'anno, informazioni in merito ai servizi prestati sul proprio territorio, se tali informazioni non sono state già comunicate volontariamente dal prestatore di servizi. La presentazione della dichiarazione preventiva da parte del prestatore consente al professionista di avere accesso all'attività di servizio e di esercitarla su tutto il territorio dello Stato membro ospitante.

Per agevolare lo stabilimento dei professionisti, sono state previste importanti modifiche che riguardano il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche. In particolare, è stato introdotto il principio di valutazione non solo delle conoscenze corrispondenti al numero degli anni di studio, ma anche delle competenze e abilità acquisite dal soggetto richiedente nel corso della formazione, del tirocinio, della pratica professionale, nonché dell'apprendimento permanente. I livelli di qualifica previsti dall'articolo 11 della direttiva rimangono cinque, tuttavia saranno considerati meri punti di riferimento per la comparazione delle qualifiche professionali. Il sistema di riconoscimento potrà trovare applicazione anche nel caso in cui il richiedente abbia una formazione inferiore di più di un livello rispetto a quello previsto dalla normativa nazionale, secondo quanto previsto dal nuovo articolo 13. Qualora vi siano due livelli di differenza fra la qualifica posseduta dal migrante e quel-

la richiesta dallo Stato ospitante, così come in altri casi normativamente previsti, sarà quest'ultimo a indicare la tipologia di misura compensativa, scegliendo fra tirocinio di adattamento e prova attitudinale. Nel caso in cui lo Stato ospitante imponga la prova attitudinale dovrà garantirne l'espletamento entro 6 mesi dalla propria decisione.

Per favorire la mobilità dei professionisti, la nuova Direttiva qualifiche prevede altri due strumenti. Il primo è un ulteriore sistema di riconoscimento automatico per qualifiche attualmente coperte dal sistema generale o per le specializzazioni di una professione regolamentata soggetta a riconoscimento automatico, con la previsione di un «quadro comune di formazione», ovvero un insieme di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per l'esercizio di una determinata professione, stabilito con atti delegati della Commissione europea. Il secondo strumento è la «prova di formazione comune», ovvero una prova attitudinale standardizzata disponibile tra gli Stati membri partecipanti e riservata ai titolari di determinate qualifiche professionali. Il superamento della prova abilita all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante alle medesime condizioni dei cittadini dello stesso con pari qualifica professionale. Anche l'introduzione delle prove di formazione comuni è subordinata all'adozione, da parte della Commissione, di atti delegati. In attuazione di quanto stabilito dalla Corte di giustizia²¹, la nuova Direttiva qualifiche prevede l'istituto dell'accesso parziale alla professione, che consente ai cittadini di svolgere la propria attività in un altro Stato membro, nel settore corrispondente a quello per il quale risultano abilitati nello Stato di origine, ma che si inserisce nell'ambito di una professione più ampia, regolamentata nello Stato membro ospitante. L'accesso parziale può essere negato in presenza di motivi imperativi di interesse generale, come nel caso di alcune professioni sanitarie. Nel caso di accesso parziale, l'attività professionale si esercita con il titolo professionale dello Stato membro di origine. L'accesso parziale non si applica ai professionisti che beneficiano del riconoscimento automatico. L'autorità competente dello Stato membro ospitante può concedere l'accesso parziale a una attività professionale nel suo territorio se, a causa delle diffe-

(21) CGUE (Prima Sezione) 19 gennaio 2006, causa C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos* e CGUE (Prima Sezione) 27 giugno 2013, causa C-575/11, *Nasiopoulos*.

renze tra l'attività professionale esercitata legalmente nello Stato membro di origine e la professione regolamentata nello Stato membro ospitante, l'applicazione di misure compensative non consente al richiedente di completare il programma di formazione richiesto nello Stato membro ospitante per avere accesso totale alla professione regolamentata e se l'attività professionale può oggettivamente venire separata dalle altre attività che rientrano nel quadro delle professioni regolamentate nello Stato membro ospitante, ovvero se nello Stato membro di origine l'attività in questione viene esercitata come attività autonoma.

Altre novità della Direttiva qualifiche riguardano i controlli delle autorità competenti sui prestatori di servizi professionali, che devono tenere conto dell'interesse della sicurezza dei destinatari dei servizi, ma anche dei diritti del professionista. Le informazioni che lo Stato ospitante è legittimato a richiedere allo Stato di stabilimento circa la legalità dello stabilimento del prestatore, la sua buona condotta e l'assenza di sanzioni penali o disciplinari di natura professionale possono essere richieste solo in caso di giustificati dubbi. Per lo scambio di informazioni nell'ambito della cooperazione amministrativa è reso obbligatorio l'utilizzo del sistema IMI. Per le professioni non regolamentate nel Paese di origine tali informazioni possono essere fornite dai Centri di assistenza. Tramite il sistema IMI è anche attivabile il meccanismo di allerta, già previsto dalla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, per la segnalazione di sanzioni penali o disciplinari a carico del professionista che richiede il riconoscimento della propria qualifica professionale. I controlli sulle conoscenze linguistiche devono essere proporzionati alle prestazioni che il professionista deve svolgere, senza costituire in alcun modo un pretesto per escluderlo dal mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. I controlli svolti da un'autorità competente o sotto la sua supervisione devono essere limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale dello stesso Stato o di una lingua amministrativa, a condizione che quest'ultima sia anche una delle lingue ufficiali dell'Unione. I controlli possono essere imposti per le professioni aventi ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti o quando vi sia un serio e concreto dubbio in merito alla conoscenza sufficiente della lingua di lavoro con riguardo alle attività professionali che il professionista intende svolgere e possono essere effettuati solo dopo il rilascio di una tessera profes-

sionale europea o dopo il riconoscimento di una qualifica professionale. Nella dichiarazione preventiva di spostamento in caso di prestazione temporanea e per le professioni che hanno implicazioni per la sicurezza dei pazienti, il professionista è tenuto a dichiarare anche la conoscenza della lingua necessaria per l'esercizio della professione nello Stato membro ospitante.

4. Le misure di attuazione della direttiva 2013/55/UE

La nuova direttiva ha previsto l'applicazione anche al settore delle qualifiche professionali degli strumenti di tutela e promozione della libera circolazione dei servizi introdotti dalla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. In particolare, ha disposto che i requisiti relativi alle qualifiche e il campo delle attività riservate, previsti dalla normativa nazionale in tema di professioni regolamentate, siano oggetto di revisione e semplificazione e che le divergenze tra Stati membri nella disciplina delle professioni vengano esaminate nel quadro di un processo di valutazione reciproca.

In base al nuovo articolo 59 della direttiva 2005/36/CE, gli Stati membri devono valutare se i requisiti stabiliti nel loro ordinamento giuridico per limitare l'accesso a una professione o il suo esercizio ai possessori di una specifica qualifica professionale, inclusi l'impiego di titoli professionali e le attività professionali autorizzate in base a tale titolo, sono compatibili con il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità o del luogo di residenza, se sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito. Secondo il considerando 35 della direttiva, l'esperienza positiva con la direttiva 2006/123/CE fa ritenere opportuna l'introduzione di un analogo sistema di valutazione reciproca anche nel quadro della direttiva 2005/36/CE; la notifica da parte degli Stati membri delle professioni soggette a regolamentazioni e delle ragioni delle loro scelte, insieme alla discussione sui risultati ottenuti, contribuirebbe a incrementare la trasparenza nel mercato dei servizi professionali.

Entro il termine di recepimento della direttiva, gli Stati membri hanno l'obbligo di trasmettere alla Commissione una relazione contenente le informazioni sui requisiti che intendono mantenere, indicando i motivi per i quali sono compatibili con il diritto dell'Unione europea, e sui re-

quisiti che sono stati eliminati o resi meno rigidi. Nei sei mesi successivi, gli Stati membri sono tenuti a presentare le proprie osservazioni alle relazioni e la Commissione consulta le parti interessate, compresi i professionisti coinvolti. Su tali basi la Commissione prepara una relazione da sottoporre per osservazioni al gruppo di coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali²². All'esito del processo, entro il 18 gennaio 2017, la Commissione presenterà le proprie conclusioni definitive al Parlamento europeo e al Consiglio, eventualmente accompagnate da proposte di nuove iniziative. In questo modo, il numero delle professioni che prevedono requisiti di accesso e di esercizio dovrebbe essere significativamente ridotto e uniformato. In proposito, appare opportuno ricordare che la Commissione aveva già esortato gli Stati membri a non aspettare l'entrata in vigore formale della nuova direttiva sulle qualifiche professionali²³ per iniziare a rivedere a livello nazionale i requisiti relativi alle qualifiche imposti sulle professioni regolamentate e il campo delle attività riservate, ritenendo che il riesame delle professioni regolamentate costituisca una priorità di tutti gli Stati membri al fine di stimolare il potenziale di crescita e di consolidare il percorso verso la ripresa economica²⁴.

Infine, secondo quanto disposto dal nuovo articolo 57, gli Stati membri sono tenuti a garantire che attraverso i punti di contatto unici di cui all'articolo 6 della direttiva 2006/123/CE siano rese disponibili informazioni di carattere generale sulle professioni regolamentate, sulle autorità competenti, sulle procedure per lo stabilimento e la prestazione occasionale e temporanea e sulle modalità di ricorso avverso le decisioni adottate. Tali informazioni devono essere aggiornate, esposte in modo chiaro e comprensibile agli utenti e facilmente accessibili mediante connessione remota e per via elettronica. Questo consentirà ai cittadini che intendono far riconoscere le proprie qualifiche professionali ai sensi della direttiva 2005/36/CE, comprese le persone alla ricerca di impie-

(22) Istituito con la decisione 2007/172/CE della Commissione, del 19 marzo 2007.

(23) Avvenuta a dicembre 2013.

(24) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, "Valutazione delle regolamentazioni nazionali sull'accesso alle professioni", Bruxelles, 2.10.2013 COM(2013) 676 final, pag. 1.

go e i professionisti del settore sanitario, e ai professionisti che intendono svolgere la propria attività al di fuori dei confini nazionali in modalità temporanea e occasionale di utilizzare i punti di contatto unici previsti dalla Direttiva servizi per accedere alle informazioni e completare le procedure amministrative prescritte.

5. Considerazioni conclusive

La revisione della normativa europea in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali rappresenta un intervento di modernizzazione concentrato su profili specifici, piuttosto che una vera e propria riforma della disciplina vigente. Le ragioni che hanno ispirato il processo di revisione sono essenzialmente la semplificazione degli adempimenti e delle procedure e il rafforzamento della cooperazione amministrativa, al fine di promuovere la mobilità dei professionisti. La convergenza delle normative nazionali in tema di qualifiche professionali e la piena applicazione del principio del mutuo riconoscimento potranno senz'altro favorire l'internazionalizzazione delle attività professionali, con esiti molto positivi in termini di opportunità di occupazione e di garanzie per i consumatori.

Il raggiungimento di tali obiettivi presuppone, tuttavia, un impegno molto forte a livello nazionale. Gli Stati membri devono, innanzitutto, compiere uno sforzo di centralizzazione della responsabilità delle informazioni e degli adempimenti prescritti, oltre che di cooperazione reciproca e con la Commissione, affinché i professionisti, all'interno di tutta l'Unione europea, possano ottenere facilmente informazioni chiare e univoche e svolgere agevolmente tutte le procedure necessarie per l'esercizio dei loro diritti di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. In secondo luogo, è necessario che il processo di revisione dei requisiti relativi alle qualifiche e del campo delle attività riservate sia completo e approfondito, e non meramente formale. Solo in questo modo potrà essere assicurata l'effettiva attuazione della direttiva 2013/55/UE negli ordinamenti nazionali.