

Dai tre ai sei mesi di tempo per il riconoscimento dei titoli. E le richieste non decollano

La mobilità dei professionisti Ue bloccata per eccesso di burocrazia

Pagine a cura
di **BENEDETTA PACELLI**

Strada in salita per il professionista targato Ue. Che sia italiano, spagnolo o francese non fa differenza perché la difficoltà nell'ottenere l'agognato riconoscimento, indispensabile per poter esercitare la professione in un paese diverso da quello di origine, è la stessa per tutti. E piuttosto che rimanere aggrovigliati nel ginepraio della documentazione, tra conferenze di servizi e misure compensative obbligatorie per chi vuole spostarsi, che in media richiedono dai tre ai sei mesi di tempo, i professionisti preferiscono rimanere a casa propria. Basti pensare che, secondo i dati forniti dalla Commissione europea, i livelli di mobilità sono al di sotto del 25% e ancora secondo quelli che si trovano scorrendo l'indagine annuale in materia del Centro studi degli ingegneri, nel 2010 i riconoscimenti (escluse le professioni sanitarie) sono stati complessivamente solo 200. A sfatare, però, luoghi comuni sulla mobilità ci pensano alcuni numeri elaborati invece da Confprofessioni: questi mostrano che, solo in un anno, il numero dei quesiti sollevati al Punto di contatto nazionale del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (la direttiva 36/05 prevede la creazione di punti di contatto per fornire informazioni sulle procedure di riconoscimento) è stato di oltre 3 mila. Le richieste quindi ci sarebbero ed è forse l'eccessiva burocrazia a frenare le istanze di riconoscimento. È proprio qui che sarebbe dovuta arrivare in soccorso la direttiva qualifiche 36/05, la cosiddetta Zappalà (così chiamata dal nome del suo relatore al Parlamento europeo), il cui obiettivo principale era quello di facilitare la mobilità

tra i professionisti attraverso la creazione delle piattaforme comuni, quei criteri, cioè, pensati per soddisfare le diversità tra i requisiti formativi dei vari paesi europei. Una delle rivoluzioni promesse dalla direttiva, infatti, era proprio, stabilendo i livelli di qualifica ai quali corrispondono le competenze professionali, dare la possibilità agli stati di mettere in piedi piattaforme dedicate a singole professioni al fine di armonizzare le differenze formative tra i paesi membri, ma soprattutto di facilitare la mobilità dei professionisti.

Perché non ha funzionato.

Una semplificazione che, però non ha trovato mai attuazione perché di piattaforme non ne è stata creata alcuna. La motivazione? Troppe le diversità formative e troppo elevata la percentuale (almeno due terzi) dei paesi che avrebbero dovuto aderirvi.

Senza considerare che, ancora oggi, cinque stati su 27 non hanno recepito la direttiva europea e ancora che, in tutta Europa, si contano 408 professioni regolamentate. Le difficoltà infatti sono proprio legate ai diversi sistemi previsti nei vari stati membri, all'alto numero delle professioni con-

template in ciascuno di essi e a una diversificazione tra i paesi del Nord Europa e del Sud: i primi hanno regimi molto più semplici senza prevedere, per esempio, esami abilitanti per molte professioni caratteristiche, invece, di paesi come l'Italia, la Francia o la Spagna. E neanche più le cosiddette sette professioni «sorelle» (medici, odontoiatri, infermieri, architetti, veterinario, farmacista, ostetrica) per le quali la direttiva ha previsto il riconoscimento automatico potranno più dormire sonni tranquilli, perché le modifiche su cui si sta lavorando interessano anche loro. Insomma che la direttiva non funzioni è un dato

acquisito e testimoniato anche

dal Libro verde «Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali», pubblicato lo scorso giugno dalla Commissione europea proprio per procedere a un suo restyling. È a partire dal Libro verde che sono state effettuate una serie di consultazioni anche tra gli ordini professionali per arrivare preparati all'appuntamento del prossimo 7 novembre a Bruxelles dove avverrà un ultimo confronto prima che la Commissione presenti la sua proposta legislativa in materia.

Il numero dei riconoscimenti.

Ma quanti sono stati i flussi dei professionisti? Secondo i dati rielaborati da Confprofessioni sulla base di numeri forniti dalla Commissione europea tra le professioni con riconoscimento automatico, quella di medico è sicuramente la più richiesta, con 179 riconoscimenti nel 2008. Tra le professioni, invece, con riconoscimento secondo il sistema generale, quella di docente di scuola secondaria è al primo posto con 94 riconoscimenti, e quella di ingegnere, con 75.

Le novità in arrivo. Nel contesto della revisione della direttiva europea la Commissione sta considerando di introdurre una carta professionale, strettamente connessa al sistema d'informazione del mercato interno (Imi) con lo scopo di facilitare il riconoscimento delle qualifiche del professionista in un altro stato membro.

Una carta professionale emessa da un'autorità compe-

tente potrebbe consentirgli di dimostrare le sue competenze lavorative (il possesso delle qualifiche necessarie, l'abilitazione all'esercizio della professione) escludendo però che questa possa essere rilasciata nei paesi in cui la professione non è regolamentata. Inoltre l'uso della carta non eliminerebbe la necessità dei controlli. La possibilità di introdurre la carta è attualmente in fase di discussione e la Commis-

sione potrebbe già inserirla nella sua proposta legislativa sull'ammodernamento della direttiva qualifiche che sarà presentata a fine anno.

L'accesso parziale. Una delle novità che potrebbero poi essere introdotte a sostegno della mobilità e di cui si parla anche nel Libro verde è quella dell'accesso parziale.

Questa misura consentirebbe ad alcuni soggetti in possesso di un titolo professionale nel paese d'origine, di esercitare nei paesi ospitanti, con quello stesso titolo, le attività che in quel paese sono loro consentite. In questo modo, in considerazione di percorsi formativi notevolmente differenti, si riuscirebbe a tutela-

re sia i professionisti abilitati all'esercizio delle professioni similari esistenti nel paese ospitante, sia coloro che intendano esercitare con un titolo acquisto altrove alcune delle attività che nel paese ospitante rientrano tra le competenze specificamente caratterizzanti una determinata professione regolamentata.

—© Riproduzione riservata—



Susanna Pisano

L'INTERVISTA A SUSANNA PISANO (CONFPROFESSIONI)

In arrivo la Carta professionale

Una carta professionale spendibile in tutta Europa. E principi comuni sulla formazione permanente. Sono alcune delle ipotesi al vaglio della Commissione europea, intenzionata a rivedere la direttiva qualifiche. Ne abbiamo parlato con Susanna Pisano, responsabile del desk europeo di Confprofessioni.

Domanda. Perché la direttiva qualifiche non ha funzionato?

Risposta. La Zappalà non ha funzionato per diverse ragioni. Tra le principali c'è il fatto di essersi inserita temporalmente tra la direttiva Bolkestein e la direttiva servizi.

D. Questo cosa ha portato quindi?

R. A una sovrapposizione di normative. Le direttive hanno diversi punti di contatto per quel che riguarda la libera circolazione e il riconoscimento delle qualifiche.

D. Cosa significa in concreto?

R. Il nodo centrale è che la direttiva servizi permette a tutti coloro che svolgono un'attività, che sia di tipo imprenditoriale o professionali, di esercitare prestazioni occasionali e temporanee in tutta Europa con procedure semplificate. Il tutto nel rispetto del principio della libera circolazione delle persone e delle merci all'interno dell'Unione europea. La Zappalà interferisce nel momento in cui interviene nel riconoscimento

delle qualifiche professionali: in questo caso, infatti, se il professionista può, attraverso la direttiva servizi utilizzare il proprio titolo formativo e professionale per lo svolgimento di una determinata attività è chiaro che non ha bisogno di attivare le procedure di riconoscimento della direttiva qualifiche annullando di fatto anche il principio degli otto livelli stabiliti dalla stessa Zappalà. In sostanza la 36/05 diventa un provvedimento inutilizzabile per alcune professioni e inutile per altre, una volta approvata la direttiva servizi. Forse serve per alcune che hanno ben poco a che vedere con le professioni intellettuali intese nell'ordinamento italiano.

D. Insomma a chi serviva questa direttiva?

R. In Italia la direttiva serviva soprattutto per le professioni non regolamentate: in questo caso le qualifiche dovevano trovare caselle di collocamento precise. Le piattaforme comuni dovevano servire a far sì che le professioni, regolamentate in alcuni paesi e in altri no, fossero inquadrare in modo uniforme a livello europeo e poi avessero ricadute negli stati nazionali.

D. L'intenzione era buona, però.

R. Certo, perché parte

da un presupposto giusto che è quello aprire le frontiere. Tutto ciò stava andando in un'ottica che possiamo definire liberale dal punto di vista storico fino a quando l'Europa era a 15 stati, l'allargamento a 27 paesi con sistemi totalmente differenti ha creato enormi difficoltà applicative perché servivano strumenti univoci e riconoscibili. Le modifiche saranno quindi indispensabili.

D. Quali saranno?

R. Prima di tutto l'istituzione di una Carta professionale che con i dovuti distinguo si possa spendere in tutta Europa. L'altro elemento è il curriculum europeo. Questo in sostanza è già una realtà ma bisogna capire come favorirne la circolazione e l'utilizzo. Infine si sta discutendo di formazione permanente, al momento decisamente differente da stato a stato. In questo caso si tratta di capire se

sarà possibile stabilire principi comuni a cui si deve rifare la formazione continua dei professionisti per essere accreditata a livello europeo.

Iter snello per l'attività temporanea

La procedura di riconoscimento professionale prevede un confronto tra i percorsi formativo-professionalizzanti previsti dallo Stato ospitante e quello di appartenenza. In sostanza, nel caso in cui si presentino differenze sostanziali nelle materie, nella struttura e nella durata della formazione, il riconoscimento è subordinato al superamento di alcune misure compensative (prova attitudinale o tirocinio d'adattamento). La domanda di riconoscimento, corredata da una precisa documentazione e certificazione, deve essere presentata presso l'Autorità competente dello stato membro di accoglienza. Ma di quale documentazione si tratta? Per aiutare i professionisti a districarsi ci sono i Punti di contatto nazionali che hanno il compito di fornire ogni informazione utile al riconoscimento delle qualifiche professionali ma anche di assistere i cittadini nell'ottenere i diritti cooperando, eventualmente, con altri punti di contatto e con le competenti autorità dello stato membro ospitante. Un ufficio del ministero competente verificherà che la pratica sia completa e che sia corretta la documentazione presentata. Successivamente, una Conferenza dei servizi deciderà se concedere il riconoscimento. La decisione finale è adottata, in circa 4 mesi, dal ministero competente e può essere una decisione di riconoscimento, di non riconoscimento, oppure di riconoscimento subordinato al superamento di misure compensative. Il riconoscimento del titolo è stabilito con un decreto ministeriale, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Prestazione temporanea.

Più facile il caso di un soggetto che si sposta dallo stato nel quale è stabilito ed esercita una determinata professione per venire a esercitare la stessa professione in modo occasionale e temporaneo. In questo caso è prevista una comunicazione preventiva all'Autorità competente da parte del professionista sulla prestazione che intende svolgere (30 giorni prima del suo inizio tranne casi di urgenza). Questa, valida per l'anno in corso, deve essere accompagnata dai documenti che comprovano la propria qualifica, l'esercizio della prestazione con l'uso del titolo del paese di stabilimento, l'iscrizione automatica e temporanea presso gli organismi professionali se esistenti e la possibilità di effettuare, per alcune professioni che interessano la salute e la sicurezza pubblica, a eccezione di quelle che benefi-

ciano del riconoscimento automatico, una verifica preventiva delle qualifiche.

I dati sui riconoscimenti.

Con una procedura così farraginoso non c'è da stupirsi se i professionisti comunitari preferiscono starsene a casa propria. Secondo l'annuale indagine del Centro studi del Consiglio

nazionale degli ingegneri dedicata proprio al «Riconoscimento dei titoli professionali conseguiti all'estero», continua a calare il numero di decreti di riconoscimento di titoli necessari ai fini dell'esercizio delle diverse professioni in Italia, fatta eccezione per infermieri e medici: nel 2010 sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* 3.402 decreti di riconoscimento di titoli ottenuti all'estero contro gli oltre 3.500 del 2009. Si tratta per la stragrande maggioranza di riconoscimenti attinenti alle professioni sanitarie, (3.201, pari al 94%), in particolare a quella di infermiere: 2.592 riconoscimenti, una cinquantina in più rispetto al 2009 che da soli costituiscono il 76,2% del totale). Spiccano, ma si legge nell'indagine, con valori più modesti, i fisioterapisti (160 riconoscimenti, 4,7%) e i medici sia di medicina generale (108 riconoscimenti, 3,2%) che specialisti (78 riconoscimenti, 2,3%).

Per quanto riguarda, invece, le professioni vigilate dal ministero della giustizia, i riconoscimenti sono stati complessivamente 201 (contro i 230 del 2009), pari al 6%. Entrando nel dettaglio in questo caso la maggior parte riguarda le professioni di avvocato (78) e ingegnere (64).



I commercialisti si mettono in rete

I commercialisti d'Europa si mettono in rete per sostenere la mobilità degli iscritti. Laddove non arriva la direttiva europea, infatti, l'organizzazione che rappresenta la professione contabile in Europa (Fee, The Federation of european accountants) e che riunisce 44 organismi professionali di 32 paesi, tra cui il Consiglio nazionale italiano, ha predisposto una sorta di vademecum per facilitare la conoscenza della professione per chi si sposta da un Paese all'altro. Il punto di partenza dei commercialisti europei è semplice: i punti di contatto incaricati di fornire informazioni sulla mobilità sono strutturati in modo troppo differente e forniscono spesso informazioni incomplete su tutte le professioni vigilate. Ecco perché l'organizzazione che rappresenta i contabili europei ha raccolto le informazioni in sche-

de standard suddivise per i diversi paesi. Nelle schede sono sintetizzati i dati generali statistici sulla professione, sull'autorità competente in materia nello stato di destinazione e sui titoli professionali. Non solo, perché in esse sono contenute anche le materie di esame e le aree di competenze richieste per ogni paese fino alla richiesta di autorizzazioni o di certificati che il professionista deve prestare per esercitare la professione. Al momento sono disponibili le schede di Italia, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, Svizzera, Lettonia Francia e Repubblica Ceca. Manca all'appello il Regno Unito per la difficoltà di mettere d'accordo le sei associazioni.

Restyling per le procedure automatiche

Per le professioni disciplinate da direttive settoriali (medici, odontoiatri, infermieri, architetti, veterinari, farmacisti, ostetrici) vige il sistema del riconoscimento automatico (art. 31 del dlgs n. 206/2007). Questo metodo è basato sull'uniformità della formazione tra gli stati membri e non richiede perciò alcuna verifica da parte dello stato di stabilimento. Fino a ora, quindi, era sufficiente che il soggetto presentasse la domanda di riconoscimento, il titolo di studio e l'attestato di conformità. Ma le cose d'ora in poi cambieranno e il restyling normativo colpirà anche i requisiti formativi minimi di queste professioni. È la stessa Commissione europea in una delle ultime risoluzioni a spiegare che «potrebbero essere necessari alcuni aggiustamenti della durata e del contenuto della formazione, nonché il possibile cambiamento delle capacità linguistiche per talune professioni sanitarie. Ciò rafforzerebbe la legittimità di una riconoscimento automatico delle qualifiche».

La Commissione raccomanda che gli organismi di regolamentazione (tra cui il General medical council, il General dental, ecc.) testino le competenze linguistiche di tutti i candidati, esortando nello stesso tempo a trovare un meccanismo per verificare se i professionisti sono stati oggetto di procedimenti disciplinari e, infine, esorta ad aggiornare per queste professioni l'elenco delle qualifiche e delle competenze riconosciute dalla direttiva europea. In Italia nel frattempo è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 12/2/2011 il decreto del ministero della salute del

29 luglio 2010, n. 268 sulla «disciplina delle misure compensative per il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti nei paesi comunitari ed extracomunitari ai fini dell'esercizio delle attività professionali di medico chirurgo, medico specialista, medico veterinario, farmacista, odontoiatra, psicologo, ostetrica,

tecnico sanitario di radiologia medica, infermiere». Questo regolamento va a esplicitare meglio il contenuto dell'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 di recepimento della Direttiva qualifiche del 2006.

L'iter parte con l'invio al ministero della salute (direzione generale delle risorse umane e delle professioni sanitarie) della domanda da parte dell'interessato del riconoscimento del proprio titolo professionale conseguito all'estero. Sarà successivamente una conferenza dei servizi ad affrontare il caso e decidere se il riconoscimento del titolo è subordinato al superamento delle misure compensative di cui all'articolo 22 del decreto legislativo, consistenti, a scelta del richiedente, in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni. Nel primo caso, il richiedente dovrà affrontare un esame volto ad accertare le conoscenze, le competenze e le abilità necessarie per l'esercizio della professione. Il tirocinio di adattamento, invece, consistente in un percorso formativo della durata non superiore a tre anni, accompagnato eventualmente da una formazione complementare. Il decreto di riconoscimento è rilasciato solo a seguito del superamento di una delle due misure compensative.

Se i notai non si spostano allora circolano gli atti

Dove non c'è la libera circolazione dei professionisti si sta, invece, pensando alla libera circolazione degli atti. È il caso dei notai che in quanto pubblici ufficiali sono esclusi dalle direttive europee (anche gli avvocati hanno provvedimenti a parte) e che, però, per facilitare lo scambio degli atti transnazionali, stanno mettendo a punto un sistema ad hoc. Il Consiglio dei notariati europei, (che rappresenta circa 40 mila notai presenti in 21 paesi membri Ue) è infatti al lavoro con una serie di iniziative per collegare, attraverso le nuove tecnologie, i notai di tutta Europa e risolvere, così, le questioni dei cittadini Ue in caso di successioni, matrimoni, separazioni o divorzi transnazionali.

Il tutto prende le mosse da una risoluzione del Parlamento europeo cui è seguito nel dicembre 2008 l'approvazione di un progetto (relazione Medina) che auspica la libera circolazione in Ue dell'atto autentico notarile. Quanto alle reti informatiche, sono in fase di sperimentazione: la piattaforma informatica IVTF (International Verification Task Force), con sede in Italia, che permette la circolazione e lo scambio a livello internazionale dei documenti notarili in forma elettronica; la Rete Europea dei Registri Testamentari (RERT) che permette un'interconnessione dei registri testamentari nazionali dei diversi stati membri e la Rete Notarile Europea (RNE), un network che collega in tempo reale i notai dei 21 stati membri impegnati nella risoluzione di problematiche di diritto intracomunitarie. Di fatto sono i numeri ad aver

avviato questo processo: sono ormai 8 milioni gli europei che vivono in un paese diverso da quello di origine, ogni anno si celebrano 350 mila matrimoni tra appartenenti a stati diversi e i divorzi "transnazionali" hanno raggiunto quota 170 mila (il 20% dei divorzi che si registrano in Europa) e infine circa 2,5 milioni di immobili appartengono a persone che vivono in paesi diversi da quello in cui i beni si trovano e le successioni internazionali ammontano a 450mila per un controvalore complessivo annuo dei beni che passano di mano pari a 123 miliardi di euro.

