



RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI E
MAGGIORE MOBILITÀ INTRAEUROPEA NELLA DIRETTIVA
2013/55/UE
Francesca Capotorti

L'esame delle principali innovazioni che la direttiva [2013/55/UE](#) relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali introduce con riguardo alla circolazione del professionista europeo si presenta quanto mai attuale, a seguito della notizia dell'approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge di delegazione europea 2014 - ora in attesa del passaggio alla Conferenza Stato-Regioni - con cui la presente direttiva sarà recepita nel nostro ordinamento.

La direttiva in esame, adottata a seguito della riflessione avviata nel 2008 a fronte della mobilità infra-statale di professionisti ancora troppo ridotta a causa, in particolare, delle barriere normative e amministrative (cfr. le comunicazioni della Commissione, *Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, [COM \(2008\)868](#); *L'atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita*, [COM\(2011\)206](#), SEC(2011)467) e che si è conclusa con l'adozione nel 2011 del Libro verde *Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali* ([COM\(2011\) 367 def.](#)), apporta modifiche mirate al sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali per le professioni regolamentate così come delineato dalla [direttiva 2005/36](#).

L'impianto generale, per quanto attiene sia alla prestazione di servizi, fondata sul principio dello Stato d'origine, sia al riconoscimento delle qualifiche, automatico o c.d. generale, resta pressoché immutato (si segnala solamente l'abolizione del principio di equivalenza nel riconoscimento delle qualifiche nell'art. 13, per cui i livelli di qualifiche professionali disciplinati all'art. 11 diventeranno un semplice punto di riferimento), ma, accanto, compaiono nuovi istituti, sconosciuti o quantomeno marginalizzati nella precedente disciplina.

Le linee direttrici lungo cui corre il cambiamento sono chiare: come si evince dalla [proposta di direttiva](#) presentata dalla Commissione il 19 dicembre 2011, si punta a realizzare, da una parte, una maggiore promozione della libera circolazione del professionista, attraverso una drastica riduzione degli oneri amministrativi per il professionista-richiedente e l'introduzione di una procedura di riconoscimento più efficace ed immediata; dall'altra



parte, una maggior tutela dell'utente-consumatore e un incremento della trasparenza, il cui comune denominatore è costituito da una rinnovata cooperazione tra Stati membri attraverso l'utilizzo di modalità telematiche per il riconoscimento e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti.

L'innovazione regina: la tessera professionale europea

L'elemento di più forte novità è rappresentato dall'introduzione della tessera professionale europea. Vista la necessità di realizzare un sistema più agile di riconoscimento dei titoli, il legislatore europeo ha ritenuto utile introdurre, o meglio "rispolverare" (cfr. il considerando 32 della precedente direttiva), lo strumento della c.d. tessera professionale europea (TPE), considerata un "valore aggiunto" nell'ottica di favorire la mobilità temporanea e di promuovere un processo semplificato di riconoscimento (considerando 4 della direttiva in esame). La tessera, che potrà essere utilizzata vuoi dal prestatore di servizi vuoi dallo stabilito, assumerà la forma di un certificato elettronico contenente tutte le informazioni che saranno reputate necessarie per accertare il diritto del titolare all'esercizio della professione per la quale la tessera è stata rilasciata. Per comprendere meglio il concreto significato della tessera vale la pena di specificare che il funzionamento del sistema incardinato sul suddetto certificato elettronico sarà correlato all'attivazione dell'IMI (istituito con [reg. 1024/2012](#) del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno), uno strumento informatico che consente alle autorità nazionali di creare immediatamente i fascicoli dei richiedenti la tessera e di scambiarsi informazioni direttamente *online* e che, più in generale, dovrà regolare tutti i rapporti tra le autorità competenti, in un'ottica di più stretta collaborazione e di incremento della trasparenza (cfr. artt. 57, 57 *bis* e 57 *ter*).

Si punta così a realizzare uno scambio di informazioni più rapido ed efficiente, che dovrebbe accelerare l'intero procedimento ed evitare inutili duplicazioni di adempimenti per il professionista innanzi ad autorità differenti.

La direttiva specifica che la TPE diventerà un meccanismo di riconoscimento alternativo e opzionale: il professionista resterà, quindi, libero di ricorrere alle procedure preesistenti



previste in via generale già dalla direttiva 2005/36 ai titoli II e III. Non solo. L'approccio seguito per la creazione delle TPE può definirsi "settoriale". La previsione di questo nuovo strumento, per la cui introduzione non viene peraltro fissato alcun limite temporale riguarderà, infatti, esclusivamente quelle professioni che saranno selezionate dalla Commissione attraverso specifici atti di esecuzione, in base a linee guida ben precise, quali la presenza di una significativa mobilità, attuale o potenziale, nella professione interessata; di un sufficiente interesse delle parti; nonché di una regolamentazione della professione in questione, o dell'istruzione e della formazione che portano alla professione, in un numero sufficiente di Stati membri. La direttiva peraltro esclude direttamente dal novero dei professionisti interessati gli avvocati, in quanto possono già avvalersi delle tessere professionali introdotte nel quadro del sistema previsto dalla [direttiva 77/249/CEE](#) e dalla [direttiva 98/5/CE](#) (considerando n. 4).

Una volta che la Commissione avrà adottato gli atti richiesti, sorgerà in capo gli Stati membri l'obbligo di rilasciare la tessera ai titolari delle qualifiche interessate e di garantire che questi ultimi beneficino di tutti i diritti correlati.

Quanto alla procedura di ottenimento della TPE, la direttiva 2013/55 ne disciplina nel dettaglio le diverse fasi, ma nel prosieguo saranno sinteticamente presi in esame soltanto i passaggi essenziali. Con riguardo alla prestazione occasionale di servizi, occorre in particolare evidenziare che la procedura di ottenimento della TPE mira ad essere veloce e lineare: la tessera, infatti, viene emessa direttamente dallo Stato membro d'origine del prestatore di servizi e resta incondizionatamente valida per i successivi diciotto mesi, durante i quali non potrà più essere richiesta alcuna ulteriore dichiarazione al professionista. La tessera deve essere inviata allo Stato membro di destinazione e al professionista entro un termine massimo di tre settimane dalla presentazione della richiesta, allo spirare del quale, in caso di mancato riscontro, il richiedente potrà attivare i ricorsi giurisdizionali previsti dall'ordinamento interno.

Con riferimento allo stabilimento, invece, la procedura si presenta maggiormente articolata, prevedendo la direttiva, in una fase successiva all'attivazione della procedura da parte delle



autorità del Paese d'origine, l'intervento dello Stato membro ospitante nel decidere se rilasciare la tessera al professionista o subordinarne il rilascio a misure compensative, a seguito della verifica della congruità delle qualifiche del richiedente.

Quid iuris nell'ipotesi in cui l'autorità del futuro Stato ospitante non rilasci la tessera professionale nei termini previsti (rispettivamente entro un mese, nei casi di riconoscimento automatico, o altrimenti entro due mesi)? La direttiva, oltre a prevedere la consueta possibilità di ricorso secondo le norme di diritto interno, introduce l'innovativo meccanismo del "silenzio-assenso", per cui, qualora lo Stato ospitante non adotti una decisione entro il termine stabilito, la tessera verrà inviata automaticamente al richiedente. Si noti che in questi casi il sistema IMI svolge un ruolo fondamentale nell'assicurare la speditezza e l'automaticità del procedimento, giacché il richiedente, in caso di silenzio da parte dell'amministrazione competente, proprio grazie ad un meccanismo così congegnato, potrà ottenere la tessera direttamente, senza dover nuovamente far riferimento ad un'autorità che si è dimostrata a dir poco negligente.

L'accesso parziale

Al fine di accrescere la circolazione nel mercato unico, il legislatore europeo ha anche deciso di regolare compiutamente l'accesso, definito "parziale", del professionista nello Stato ospitante.

In sintesi, questa disposizione nasce dalla constatazione che frequentemente il professionista può essere interessato a svolgere in uno Stato membro diverso da quello di origine attività specifiche che, tuttavia, in quello stesso Stato rientrano in una professione con un ambito di attività più esteso che nel Paese di provenienza, motivo per cui diventa molto complicato accedervi, già solo in quanto il professionista dovrebbe sottostare a pesanti misure compensative da parte dello Stato ospitante.

L'opportunità di un accesso parziale, a dire il vero, non era sconosciuta nell'ordinamento



europeo, ma, al contrario, era già stata ammessa dalla Corte di giustizia nella sentenza *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos* (C-330/03, EU:C:2006:45) e confermata di recente dalla sentenza *Nasiopoulos* (C-575/11, EU:C:2013:430), dove era stato chiarito che, laddove le differenze tra gli ambiti di attività fossero così rilevanti da richiedere al professionista di seguire nuovamente un percorso formativo completo, gli Stati membri dovevano consentire l'accesso parziale alla professione, seppure con la possibilità di operare restrizioni proporzionate, sorrette da motivi imperativi di interesse generale. Il legislatore europeo pare dunque codificare le indicazioni provenienti dai giudici di Lussemburgo, laddove ha stabilito (art. 4 *septies*) che lo Stato ospitante potrà consentire un accesso parziale alla professione qualora l'attività per la quale il professionista è formato nel Paese d'origine possa essere oggettivamente separata da altre attività che nello Stato ospitante rientrano nella professione regolamentata e le differenze tra l'attività professionale esercitata nello Stato d'origine e la professione regolamentata in quello ospitante siano così rilevanti che l'applicazione di misure compensative imporrebbe al richiedente di compiere l'intero percorso di istruzione e formazione previsto dallo Stato ospitante, a prescindere dalle qualifiche già acquisite nel proprio Paese. Si badi che in ogni caso queste condizioni sono considerate necessarie, ma non sufficienti: lo Stato ospitante, infatti, manterrà una facoltà di valutazione caso per caso e potrà rifiutare l'accesso per le consuete ragioni di interesse generale, rispettando il principio di proporzionalità, come da indicazione della Corte. La possibilità di accesso parziale è altresì esclusa per i professionisti interessati dal riconoscimento automatico delle qualifiche.

Il tirocinio professionale

Con l'obiettivo di facilitare la circolazione anche del professionista solo parzialmente qualificato, ossia colui che ha concluso gli studi ma non può ancora esercitare la professione regolamentata, la direttiva 2013/55 stabilisce in capo alle autorità nazionali l'obbligo di riconoscere i tirocini qualificanti svolti per l'accesso a una professione in uno Stato membro *diverso* da quello in cui è stato conseguito il titolo di studio (art. 55 *bis*), a condizione che



tale tirocinio rispetti le linee guida nazionali pubblicate dalle autorità competenti, sull'organizzazione e sul riconoscimento dei tirocini professionali effettuati all'estero. Si coglie qui con chiarezza l'approccio di più ampio respiro della nuova disciplina, che cerca di spingersi oltre la sola regolamentazione della figura del professionista pienamente qualificato che abbia deciso di esercitare all'estero, dando la possibilità ai giovani diplomati di beneficiare del mercato interno pure nella fase del tirocinio (considerando n. 27). Anche in questo caso, è invero doveroso rilevare che l'art. 55 *bis* si inserisce nel solco della linea progressista promossa dalla giurisprudenza comunitaria, aggiungendovi un ulteriore e fondamentale tassello. In effetti, la Corte di giustizia nella sentenza *Morgenbesser* (C-313/01, EU:C:2003:612), seguita dalla sentenza *Pešla* (C-345/08, EU:C:2009:771) aveva già messo in luce come gli Stati membri avessero il dovere di confrontare le qualifiche del richiedente con quelle previste a livello nazionale, allo scopo di verificarne l'equivalenza, anche ai fini dell'ammissione al tirocinio professionale. Al tempo stesso, giacché la Corte aveva potuto applicare ai casi sottoposti al suo esame solamente il diritto primario, era emersa una lacuna nel sistema di diritto derivato, in cui i tirocini professionali non erano ancora disciplinati.

I principi comuni di formazione

In ultimo, merita di essere segnalata l'introduzione, con l'obiettivo dichiarato di aumentare il numero di professioni a riconoscimento automatico (considerando 25), di "principi comuni di formazione", che sostituiranno le piattaforme comuni - di poco successo - disciplinate dalla direttiva 2005/36 e ora abrogate. Sebbene, infatti, nessuna piattaforma comune sia mai stata realizzata, a causa, tra l'altro, del numero eccessivamente elevato di Stati membri delle cui discipline era necessario confrontare la durata ed i contenuti, delle difficoltà nel rinvenire un denominatore comune per realizzare una qualche armonizzazione e della vaghezza della disciplina con riguardo all'attivazione nella pratica delle piattaforme, il legislatore europeo non ha rinunciato evidentemente all'idea che gli Stati membri debbano essere posti nella condizione di predisporre programmi comuni che consentano, così come i



RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI E
MAGGIORE MOBILITÀ INTRAEUROPEA NELLA DIRETTIVA
2013/55/UE
Francesca Capotorti

tradizionali percorsi formativi elaborati a livello nazionale, l'accesso e l'esercizio della professione nello Stato membro che disciplina la professione interessata. I principi comuni, colmando le differenze sostanziali esistenti nei *curricula* formativi dei diversi Stati membri, dovrebbero permettere il riconoscimento automatico per quelle qualifiche professionali ottenute sulla base di quadri comuni di formazione, ossia un insieme condiviso di conoscenze, abilità e competenze (art. 49 *bis*), ovvero di prove di formazione standardizzate, il cui superamento abilita all'esercizio della professione nello Stato ospitante alle medesime condizioni dei cittadini di quello stesso Stato con pari qualifica professionale (art. 49 *ter*). Ma cosa cambia rispetto al passato, al di là della nuova denominazione? Si può dubitare che le novità introdotte nel nuovo sistema con l'obiettivo di risolvere le cause efficienti del fallimento delle piattaforme comuni, che si riassumono in un abbassamento della soglia degli ordinamenti giuridici sottoposti a comparazione, in un'esposizione più analitica della disciplina e nel ruolo più incisivo della Commissione, che potrà adottare atti delegati senza passare attraverso la procedura di comitato, siano da sole sufficienti a far riavviare (o meglio ad avviare) il procedimento.

Considerazioni conclusive

In attesa della trasposizione della direttiva negli ordinamenti nazionali, che consentirà di formulare un giudizio compiuto sulla portata effettiva delle sue innovazioni, non può non evidenziarsi come la nuova direttiva introduce una serie di strumenti incisivi, tra cui spiccano l'istituto dell'accesso parziale e la tessera professionale europea, che, almeno in potenza, potrebbero rappresentare una risposta più che adeguata a superare le significative barriere che ostacolavano una più ampia mobilità geografica e occupazionale all'interno del mercato unico, modernizzando altresì le procedure macchinose e incerte per il riconoscimento delle qualifiche professionali. A tal proposito, l'introduzione generalizzata del sistema IMI e delle procedure per via elettronica sembra rappresentare un mezzo adatto per realizzare un regime più trasparente e flessibile ed ottenere una significativa diminuzione degli oneri amministrativi, senza sacrificare le esigenze di tutela



RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI E
MAGGIORE MOBILITÀ INTRAEUROPEA NELLA DIRETTIVA
2013/55/UE
Francesca Capotorti

dell'affidamento del consumatore. In questo modo il legislatore europeo ha posto le basi per portare a termine quell'ammodernamento ancora acerbo nel 2005. Perché quest'obiettivo venga raggiunto, tuttavia, occorrerà che gli Stati membri si dimostrino recettivi ai richiami di leale cooperazione amministrativa e di informatizzazione. Occorrerà del pari verificare se il sistema della formazione comune possa trovare una sua dimensione o se seguirà le infelici sorti del meccanismo che lo ha preceduto. Ciò che si deve auspicare, infine e soprattutto, è un sollecito intervento della Commissione relativamente ai compiti che le sono stati affidati, *in primis* quello di stabilire le categorie professionali che potranno beneficiare dell'utilizzo della tessera professionale europea. Invero, un segnale positivo in questa direzione si rinviene nel tempestivo avvio da parte della Commissione di una [consultazione pubblica](#) per l'introduzione della tessera professionale europea per le professioni di infermiere, medico, farmacista, fisioterapista, ingegnere, guida alpina e agente immobiliare, che si è chiusa il 2 giugno di quest'anno.

Tuttavia, proprio con riguardo alla TPE occorre osservare che permane un importante elemento di debolezza nella sua disciplina, evidente in particolare con riferimento alla prestazione di servizi. È certamente positivo il riparto più razionale ed equilibrato di competenze tra Stato d'origine e ospitante, mobilitando innanzitutto lo Stato d'origine nel verificare la presenza delle qualifiche richieste ed evitando così un'inutile duplicazione di oneri per il professionista. Si è ben lontani, però, dal concepire la tessera come una sorta di "patente", che possa essere richiesta dal prestatore una volta per tutte (resta infatti il limite di validità 18 mesi), senza l'obbligo di dover comunicare in anticipo i propri spostamenti, e valevole in tutti gli Stati membri, il che costituirebbe, invece, senza dubbio, un reale valore aggiunto. Per questo motivo può sorgere più di una perplessità in merito all'effettiva utilità *nella pratica* della tessera, al fine di accrescere la circolazione dei professionisti nel mercato unico. La portata innovativa della tessera può, allora, cogliersi nell'informatizzazione del sistema, che dovrebbe realizzare un bilanciamento ben riuscito tra automatismo e trasparenza, da un lato, ed esigenze di sicurezza del fruitore delle prestazioni, dall'altro lato.



RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI E
MAGGIORE MOBILITÀ INTRAEUROPEA NELLA DIRETTIVA
2013/55/UE
Francesca Capotorti