



Bruxelles, 2.10.2013
COM(2013) 676 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Valutazione delle regolamentazioni nazionali sull'accesso alle professioni

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2013) 402 final}

1. INTRODUZIONE

Le economie europee stanno soffrendo le conseguenze della crisi finanziaria e le sue ripercussioni sulle finanze pubbliche. In tutto il mercato unico i governi nazionali stanno esaminando le possibilità di stimolare la creazione di posti di lavoro e rilanciare la crescita economica. Nella comunicazione del giugno 2012¹ relativa all'attuazione della direttiva sui servizi la Commissione ha sottolineato l'importanza, in questo contesto, di garantire che il quadro normativo che disciplina i servizi professionali resti idoneo allo scopo. La direttiva riveduta sul riconoscimento delle qualifiche professionali, sulla quale il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione hanno raggiunto un accordo politico nel giugno 2013, affronta questi temi e chiede una nuova strategia che imponga a ciascuno Stato membro di rivedere e aggiornare le disposizioni in materia di qualifiche che disciplinano l'accesso alle professioni o ai titoli professionali². La presente comunicazione presenta un piano di lavoro per lo svolgimento di tale revisione. Migliorare l'accesso alle professioni, in particolare creando negli Stati membri un quadro normativo più flessibile e trasparente, può facilitare la mobilità dei professionisti qualificati nel mercato interno e la prestazione transfrontaliera di servizi professionali. Ciò dovrebbe anche avere un effetto positivo sulla situazione occupazionale e promuovere la crescita economica, soprattutto perché i servizi professionali rappresentano da soli circa il 9% del PIL dell'Unione.

Al fine di stimolare il potenziale di crescita e di consolidare il percorso verso la ripresa economica, il riesame delle professioni regolamentate dovrebbe costituire una priorità. La Commissione esorta pertanto gli Stati membri a non aspettare l'entrata in vigore formale della direttiva riveduta sulle qualifiche professionali (fine del 2013) per iniziare a rivedere a livello nazionale i requisiti relativi alle qualifiche imposti sulle professioni regolamentate e il campo delle attività riservate. Il patto per la crescita e l'occupazione approvato dal Consiglio europeo di giugno 2012 chiede l'attuazione della comunicazione della Commissione, "anche attraverso una rigorosa revisione tra pari delle restrizioni nazionali e un'azione celere per eliminare ostacoli ingiustificati". Analogamente, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a individuare i settori in cui gli Stati membri bloccano in modo sproporzionato l'accesso in questione³. L'approccio globale per contrastare la disoccupazione giovanile, convenuto dal Consiglio europeo il 28 giugno 2013, ha nuovamente sottolineato la necessità di agire per offrire ai giovani prospettive di lavoro.

Al fine di garantire che tutti gli Stati membri progrediscano verso un obiettivo comune, la presente comunicazione definisce un quadro che consente agli Stati membri di presentare una prima serie di piani d'azione nazionali entro aprile 2015. Il risultato non costituirà una soluzione valida per tutti. Detti piani d'azione dovrebbero basarsi su analisi approfondite e effettuate caso per caso degli ostacoli che si frappongono all'accesso ad una determinata professione e dei possibili meccanismi di regolamentazione alternativi. È questa una delle conclusioni emerse da un seminario con i ministeri nazionali e le organizzazioni professionali, svoltosi il 17 giugno 2013. Nei prossimi due anni sarà effettuata un'estesa valutazione reciproca che dovrebbe dare luogo a cambiamenti tangibili in ciascuno Stato membro. Nel corso di questo periodo, la Commissione inizierà

¹ Comunicazione sull'attuazione della direttiva sui servizi. Un partenariato per una nuova crescita nel settore dei servizi 2012-2015" (cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_it.pdf)

² Articolo 59 della direttiva riveduta sul riconoscimento delle qualifiche professionali (cfr. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>)

³ Raccomandazione del 14 giugno 2012.

ad individuare i risultati ottenuti e le carenze da correggere nelle relazioni annuali sull'integrazione del mercato unico del novembre 2014 e 2015.

La Commissione ha indirizzato a diversi Stati membri raccomandazioni specifiche per paese su questo argomento. La valutazione reciproca descritta nella presente comunicazione rappresenta un esercizio distinto e non pregiudica gli impegni esistenti assunti nel contesto del semestre europeo.

Al fine di delineare un quadro completo delle barriere che ostacolano l'accesso alle professioni regolamentate e l'esercizio di queste ultime, sarà pubblicata, in parallelo, una comunicazione sui risultati della revisione tra pari relativa alla forma giuridica, alla struttura dell'azionariato e ai requisiti tariffari. Tale revisione, condotta nel quadro della direttiva sui servizi, era stata annunciata nella comunicazione del 2012.

2. PERCHÉ È IMPORTANTE UN RIESAME DI TUTTE LE PROFESSIONI?

In diversi Stati membri (ad esempio Spagna, Polonia, Portogallo e Slovenia) sono in corso ampie riforme delle professioni regolamentate. Sia la Commissione che altre organizzazioni internazionali chiedono che i regolamenti nazionali siano sottoposti a revisione. L'OCSE, che ha messo a punto indicatori in grado di misurare quanto siano restrittive le regolamentazioni di taluni Stati membri per una serie di professioni e settori, ha sottolineato la natura distorsiva di tali norme⁴.

Il presente capitolo esamina i principali argomenti che potrebbero giustificare la presenza di barriere normative all'accesso alle professioni, i benefici derivanti dall'apertura dell'accesso alle professioni attualmente regolamentate e perché è importante riesaminare tutti gli ostacoli che limitano l'accesso alle professioni.

2.1 Regolamentare l'accesso alle professioni può avere dei vantaggi

2.1.1 Aiutare il consumatore a giudicare la qualità di un servizio

I consumatori possono incontrare difficoltà nel valutare le qualifiche dei prestatori di servizi, elemento essenziale per l'erogazione di servizi di alta qualità. Tale asimmetria di informazioni non consente ai consumatori di effettuare scelte informate circa i prestatori di servizi. Per ovviare al rischio di possibili lacune del mercato, l'adozione di regolamentazioni che chiariscano le conoscenze e le competenze tecniche che i professionisti sul mercato devono possedere⁵ potrebbe rassicurare adeguatamente i consumatori.

2.1.2 Sostenere il buon funzionamento dell'economia nei singoli Stati membri

Tutelare i consumatori e l'interesse pubblico

Le professioni possono essere regolamentate per motivi sanitari e di sicurezza, per evitare incidenti causati da errori professionali o da prodotti difettosi. Ad esempio, per la maggior parte delle professioni del settore sanitario sono necessarie qualifiche adeguate, compresi tirocini. Vi sono anche servizi che sono considerati di interesse pubblico perché

⁴ Cfr. nel 2003 e 2008 (e 2013):

<http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm>

⁵ Law e Kim (2005) Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation.

apportano valore alla società in generale. Detti servizi possono essere regolamentati in modo da garantirne la disponibilità e la qualità.

Effetti esterni su terzi

I servizi professionali possono avere effetti su terzi. La loro regolamentazione può garantire che i fornitori di servizi tengano debitamente conto dell'impatto delle loro attività anche al di là di coloro che pagano per i loro servizi. Ad esempio, la contabilità di una società può richiedere una revisione legale dei conti perché ciò è nell'interesse della comunità degli investitori - che devono potersi fidare - e non solo della società che remunera il revisore.

2.2 Benefici derivanti dall'apertura dell'accesso alle professioni

2.2.1 Offrire al consumatore una scelta più ampia a un prezzo migliore

Prezzi migliori

Le restrizioni all'accesso alle professioni limitano il numero dei professionisti autorizzati a prestare un dato servizio. Di conseguenza, l'offerta di professionisti non è determinata dal mercato, il che potrebbe creare problemi nel caso in cui la domanda di un determinato servizio subisse modifiche. Tale situazione potrebbe tradursi in benefici economici per gli operatori storici e comportare un aumento dei prezzi, a scapito del resto del sistema economico e dei consumatori, tanto più se la domanda dei servizi è poco elastica⁶.

Offrire ai consumatori maggiori possibilità di scelta

L'eccesso di ostacoli normativi all'accesso alle professioni potrebbe creare una distorsione di mercato e comportare un aumento dei prezzi, cosa che potrebbe costituire un deterrente per i consumatori che non sono disposti o che non possono permettersi di pagare a tali condizioni. Spesso è possibile praticare una regolamentazione meno onerosa e tuttavia garantire una buona qualità dei servizi ed eventualmente prezzi più vantaggiosi. Di conseguenza, i consumatori avrebbero maggiori possibilità di scelta e le disparità sociali che li dividono potrebbero essere ridotte⁷.

2.2.2 Promuovere la competitività e l'occupazione a livello nazionale

Migliorare la competitività

I professionisti non offrono servizi soltanto ai consumatori finali. Per molti settori i servizi professionali costituiscono un input intermedio. Gli effetti moltiplicatori possono pertanto avere un impatto economico significativo sul resto dell'economia. Ridurre gli ostacoli normativi all'accesso alle professioni potrebbe portare ad una più forte concorrenza tra un numero maggiore di professionisti, cosa che può anche rappresentare un incentivo a fornire servizi innovativi di qualità elevata e a rivedere costantemente i costi operativi. Un numero più elevato di fornitori può anche aumentare il grado di innovazione, grazie ad una più forte concorrenza. Un aggiornamento della regolamentazione potrebbe stimolare i professionisti ad offrire servizi in altri Stati membri, migliorando così le opportunità di mercato per le imprese UE, stimolando la concorrenza e ampliando le possibilità di scelta dei consumatori.

⁶ Friedman (1962) Capitalism and Freedom; Shapiro (1986) Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing; Stigler (1971) The Theory of Economic Regulation.

⁷ Friedman (1962), cfr. nota 6; Kleiner (2006) Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?

Migliorare l'occupazione

La regolamentazione può avere un impatto deleterio sulla creazione di occupazione, segmentando i mercati del lavoro e rendendo più difficile per chi offre servizi adeguarsi ai cambiamenti nelle preferenze dei consumatori⁸. Di conseguenza, è possibile che il problema della carenza di manodopera in alcune professioni non si possa risolvere in modo soddisfacente perché la regolamentazione ostacola la mobilità tra le professioni e all'interno di una professione. La riduzione o l'eliminazione degli ostacoli all'accesso alle professioni potrebbe agevolare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro nazionale, rendendo nel contempo possibile la mobilità dei professionisti provenienti da altri Stati membri.

2.3 Prendere in considerazione l'impatto economico della regolamentazione

Il riesame delle professioni regolamentate offre a ciascuno Stato membro un'ottima opportunità per valutarne i benefici a fronte dei costi economici legati alle regolamentazioni nazionali.

Questo tipo di analisi esiste già nella ricerca accademica, dove l'accento è posto non tanto sul numero di ostacoli ma piuttosto sull'impatto della regolamentazione delle professioni su alcuni indicatori chiave: la qualità del servizio, il salario dei professionisti interessati, i prezzi per i consumatori e l'impatto complessivo sull'occupazione.

Diversi di questi studi⁹ sono giunti a concludere che non è possibile dimostrare la correlazione tra la regolamentazione delle professioni e la qualità di un servizio. Una possibile spiegazione suggerita dai ricercatori è la difficoltà per i gruppi a basso reddito di accedere ai servizi delle professioni regolamentate a causa di tariffe elevate, che li obbligano ad optare per soluzioni "fai da te". Per molte professioni, inoltre, non è chiaro come misurare la qualità.

Da altri studi¹⁰ emerge che i salari medi sono nettamente più elevati per le professioni regolamentate rispetto a quelle non regolamentate e che l'introduzione della regolamentazione aumenta la retribuzione dei professionisti. Sussiste pertanto il rischio che detti aumenti si ripercuotano sui prezzi, a scapito dei cittadini che si avvalgono di tali servizi.

Una ricerca condotta negli Stati Uniti, dove le regolamentazioni variano da uno Stato all'altro, consente di raffrontare l'impatto della regolamentazione tra Stati dove le professioni sono regolamentate e Stati dove invece non lo sono. Ad esempio, è stato dimostrato che per alcune professioni la crescita dell'occupazione è stata del 20% superiore negli Stati dove le professioni non sono regolamentate¹¹.

Anche una ricerca condotta in Germania¹² ha portato alla conclusione che la regolamentazione delle professioni potrebbe avere un impatto negativo sulla mobilità interna alla professione, in quanto impedisce agli operatori di reagire rapidamente alle opportunità offerte dal mercato del lavoro.

⁸ Mortensen e Pissarides (1994) Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment.

⁹ Carroll e Gaston (1981) A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service; Maurizi (1980) The impact of regulation on quality: The case of California contractors; Kugler and Sauer (2005) Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians.

¹⁰ Kleiner e Krueger (2013) Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market.

¹¹ Kleiner (2006) cfr. nota 7.

¹² Plant e Spitz-Oener (2009), How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?

2.4 Consentire ai professionisti di trarre vantaggio dal mercato interno

I partecipanti al mercato che desiderano offrire servizi professionali transfrontalieri o trovare un lavoro in un altro Stato membro si trovano di fronte a numerose barriere normative relative all'esercizio delle professioni. Il termine "professione regolamentata", come definito nella direttiva sulle qualifiche professionali¹³, copre non soltanto le attività professionali ma anche i titoli, l'accesso ai quali è subordinato al possesso di determinate qualifiche definite nelle normative nazionali.

Il numero di professioni regolamentate¹⁴ nell'UE varia da uno Stato membro all'altro, passando da meno di 50 a oltre 400 per paese¹⁵. La media per Stato membro è attualmente stimata a 157. Il numero più elevato di professioni regolamentate è presente nel settore sanitario (oltre il 40% di tutte le professioni regolamentate nell'UE), al quale seguono l'istruzione, i servizi commerciali, l'edilizia, il commercio e i trasporti. Le forti disparità tra Stati membri impediscono ai professionisti che desiderano lavorare all'estero di offrire i loro servizi al di là delle frontiere.

Una regolamentazione moderna e flessibile sull'accesso alle professioni dovrebbe agevolare la libera circolazione dei professionisti e contribuire ad affrontare i problemi della disoccupazione e della carenze di manodopera in diverse parti dell'Unione. Grazie ad essa, le imprese gestite da professionisti potrebbero offrire più facilmente i loro servizi in tutta l'Unione, sfruttare il potenziale delle economie di scala e di diversificazione in un mercato più ampio senza doversi scontrare con molteplici barriere normative nazionali, e distribuire le risorse in maniera più efficiente.

2.5 Necessità di piena trasparenza e di un'analisi approfondita

Alla luce dell'analisi di cui sopra, gli Stati membri hanno numerose ragioni non solo per studiare a fondo gli effetti dei potenziali ostacoli agli scambi nei servizi professionali in tutto il mercato unico, ma anche per comprendere meglio il ruolo delle professioni regolamentate per la loro economia nazionale.

La revisione tra pari svolta nel quadro della direttiva sui servizi circa la forma giuridica, la struttura dell'azionariato e i requisiti tariffari ha individuato le barriere all'esercizio di alcune attività professionali nonché le difficoltà incontrate dai professionisti che intendono stabilirsi in un altro Stato membro. Alcuni di questi requisiti possono rendere impossibile, nella pratica, la creazione di filiali. Se è vero che alcuni Stati membri hanno modificato le rispettive regolamentazioni in materia con l'attuazione della direttiva sui servizi, è vero anche che la revisione tra pari ha messo in luce che molti Stati membri non hanno compiuto una valutazione approfondita della proporzionalità della normativa in vigore.

L'imminente valutazione reciproca offre a ciascuno Stato membro la possibilità di intraprendere una valutazione rigorosa degli ostacoli che limitano l'accesso alle attività professionali. Un primo passo indispensabile è la piena trasparenza sulle professioni regolamentate in ciascuno Stato membro. Gli Stati membri dovrebbero poi avviare uno

¹³ Cfr. l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE.

¹⁴ Banca dati delle professioni regolamentate gestita dalla Commissione sulla scorta delle informazioni fornite dagli Stati membri. La banca dati elenca le professioni regolamentate che rientrano nel campo d'applicazione della direttiva 2005/36/CE. (sito internet: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)

¹⁵ Il numero di professioni regolamentate dagli Stati membri deve essere interpretato con cautela. Il modo in cui gli Stati membri attualmente elencano le professioni regolamentate nella banca dati delle professioni regolamentate può variare (è possibile che alcuni Stati membri notifichino una determinata professione che comprende una vasta gamma di attività/specialità e che altri Stati membri notifichino invece più professioni).

screening di tutte le restrizioni all'accesso individuate e ad analizzare la necessità e la proporzionalità di tali restrizioni, tenendo nella debita considerazione i benefici che esse apportano alla società e l'impatto economico che esse producono. In particolare, si deve tenere conto dell'impatto di tali regolamentazioni sulla qualità, sui prezzi e sull'occupazione.

Parallelamente, per sostenere il lavoro degli Stati membri, la Commissione intende avviare uno studio economico nel primo semestre del 2014 che contenga analisi comparative in grado di misurare in modo più dettagliato i vantaggi legati alla regolamentazione delle libere professioni, alla non regolamentazione o alla scelta di approcci di regolamentazione diversi.

3. COME PROCEDERÀ LA COMMISSIONE PER CONDURRE LA VALUTAZIONE RECIPROCA?

La Commissione sta invitando gli Stati membri ad avviare una valutazione reciproca quanto prima. Gli Stati membri che hanno già avviato lo screening delle professioni regolamentate nell'ambito del semestre europeo e del memorandum d'intesa non dovrebbero essere esentati da tale esercizio, bensì operare sulla base dei risultati già ottenuti in termini di limitazione delle restrizioni alle professioni.

Per valutare le regolamentazioni che limitano l'accesso alle professioni è necessaria un'analisi delle singole professioni. Le riforme in atto in Polonia, Portogallo e Slovenia stanno seguendo questo approccio. Anche il seminario svoltosi il 17 giugno 2013 ha confermato la necessità di considerare le specificità di ciascuna professione sulla base delle sue qualità intrinseche.

Gli Stati membri, tuttavia, non dovrebbero lavorare ognuno per sé e poi presentare il risultato finale della propria valutazione interna. È invece fondamentale consentire agli Stati membri di raffrontare i loro sistemi quanto prima possibile, prima che ciascuno di essi adotti la propria posizione definitiva. .

3.1 Campo d'applicazione

L'articolo 59 della direttiva riveduta sulle qualifiche professionali stabilisce tre criteri per esaminare i requisiti per l'accesso alle professioni, che possono essere sintetizzati come segue:

- compatibilità con il principio di non discriminazione in base alla nazionalità o al luogo di residenza: gli Stati membri devono garantire ai professionisti la possibilità di accedere a professioni regolamentate senza essere loro cittadini o risiedere sul loro territorio;
- giustificazione: la regolamentazione deve essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
- proporzionalità: la proporzionalità delle misure nazionali dovrebbe essere analizzata con riferimento alla loro capacità di garantire gli obiettivi perseguiti. Esse non dovrebbero andare al di là di quanto necessario per conseguire tali obiettivi.

3.2 Valutare la giustificazione della regolamentazione

Per ciascuna professione regolamentata gli Stati membri devono individuare i motivi specifici di interesse generale, giustificare un determinato quadro regolamentare e verificare che tale giustificazione sia tuttora valida.

3.2.1 Norme multiple

Nel discutere la necessità di una regolamentazione, gli Stati membri saranno invitati ad esaminare le garanzie già offerte da altri tipi di regolamentazione ex-ante o ex-post applicabile ai servizi forniti da ciascuna professione, ad esempio le procedure di approvazione, la conformità con le norme tecniche e di sicurezza, i meccanismi di controllo. La regolamentazione che subordina l'esercizio di una professione ad una qualifica specifica dovrebbe essere mantenuta solo se tali garanzie non sono sufficienti, per evitare il rischio di duplicazione o di aggravii amministrativi a carico dei destinatari dei servizi.

Per lo stesso motivo è necessario tenere conto anche delle regolamentazioni legate all'esercizio di attività professionali, in particolare quelle esaminate nel contesto della revisione tra pari svolta nell'ambito della direttiva sui servizi, ossia forma giuridica e prescrizioni in materia di struttura dell'azionariato. Gli Stati membri dovrebbero tenere conto dell'effetto cumulativo di tutte le restrizioni imposte alla stessa professione, compresa, se del caso, l'adesione obbligatoria ad associazioni professionali. Mantenere obblighi in materia di qualifiche può in alcuni casi essere opportuno, a condizione che siano state eliminate o profondamente rivedute restrizioni di altro tipo.

3.2.2 Garanzie offerte dai sistemi di istruzione o dai datori di lavoro

In molti Stati membri sono stati messi a punto sotto controllo statale i programmi nazionali di formazione, compresi i periodi di apprendistato, per preparare le persone a svolgere attività professionali specifiche¹⁶ che potrebbero essere professioni non regolamentate. Le qualifiche ottenute fungono da garanzia di qualità per i datori di lavoro quando l'accesso alla professione in quanto tale non è regolamentato e in assenza di attività riservate.

Un altro importante fattore di cui tenere conto è la modalità di esercizio della professione: regolamentare una professione esercitata principalmente da liberi professionisti potrebbe forse essere ritenuta una garanzia necessaria. La situazione è diversa se si tratta di una professione esercitata principalmente da professionisti che lavorano in imprese private o enti pubblici, dove i datori di lavoro verificano la competenza del personale neoassunto e sono responsabili in caso di incidenti o reclami.

Questi due elementi — formazione specifica ed esercizio della professione come lavoratore dipendente — dovrebbero essere presi in considerazione per valutare la necessità della regolamentazione. Essi spiegano, ad esempio, perché la professione di ingegnere non è regolamentata in Francia, dove il 95% degli ingegneri è dipendente di società o dell'amministrazione pubblica e dove la reputazione delle scuole di ingegneria è un fattore determinante della selezione del personale.

¹⁶ Si tratta della "formazione regolamentata", nel quadro della direttiva sulle qualifiche professionali.

3.2.3 Regolamentazioni regionali

Le regolamentazioni regionali sulle qualifiche dovrebbero essere sottoposte alle stesse verifiche delle regolamentazioni stabilite a livello centrale. Esse, tuttavia, presentano un problema supplementare: per garantire agli operatori del paese in questione o di un altro paese la possibilità di esercitare la professione sull'intero territorio nazionale, il riconoscimento reciproco delle qualifiche tra diverse regioni del medesimo Stato membro deve essere effettivo. Come stabilito dall'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva sui servizi, l'autorizzazione, in linea di principio, copre l'intero territorio di uno Stato membro. In Spagna, per esempio, è imminente una profonda riforma che avrà come oggetto questi aspetti.

3.3 Valutare la proporzionalità della regolamentazione

Qualora vi sia un motivo imperativo di interesse generale che richieda di regolamentare l'accesso a una data professione, gli Stati membri sono invitati anche ad esaminare la forma e il livello di regolamentazione, in modo da eliminare le restrizioni o le barriere ingiustificate.

3.3.1 Ambito e numero delle attività riservate

L'esame dovrebbe prendere in considerazione il livello della qualifica richiesta rispetto alla complessità delle mansioni riservate alla professione in questione. In alcuni casi si potrebbe rivedere il quadro normativo senza compromettere l'obiettivo prefissato, per esempio riducendo l'ambito delle attività riservate, concedendo ad altre professioni regolamentate l'accesso ad alcune delle attività riservate o scegliendo approcci meno restrittivi. Se, per esempio, i professionisti provenienti dall'estero richiedono un accesso parziale ad alcune attività riservate, ma non a tutte, questo può essere un indicatore della proporzionalità della regolamentazione in vigore.

3.3.2 Impatto sui destinatari dei servizi e sul mercato

L'analisi della proporzionalità della regolamentazione dovrebbe considerare anche l'impatto della regolamentazione delle professioni sugli utenti dei servizi. Ad esempio, la tutela dei consumatori potrebbe essere utilizzata, in linea di principio, per giustificare la regolamentazione di qualsiasi professione, allo scopo di ridurre i rischi associati alle attività professionali. Ciascuno Stato membro, tuttavia, dovrebbe valutare anche aspetti di carattere economico quali i prezzi, i salari, la competitività e l'occupazione (cfr. punti 2.2 e 2.3), per poi discuterli con gli altri Stati membri.

3.3.3 Confrontare modelli alternativi

Gli Stati membri utilizzano differenti forme di regolamentazione per le attività professionali. L'approccio più frequente prevede che il diritto di svolgere attività specifiche venga riservato a professionisti qualificati, in virtù di disposizioni legislative o regolamentari nazionali. Altri approcci prevedono la protezione dei titoli professionali, oppure regimi di certificazione obbligatori o facoltativi (cfr. allegato I).

Gli Stati membri che fanno ricorso a tali sistemi sono invitati a presentare relazioni scritte sul funzionamento pratico dei regimi di certificazione obbligatori e facoltativi. In particolare, essi dovrebbero fare riferimento al ricorso all'accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 in quanto strumento di controllo di tali sistemi di certificazione, sia volontari che obbligatori, da parte di un'autorità pubblica, contribuendo così al riconoscimento dei certificati accreditati.

La valutazione reciproca dovrebbe offrire agli Stati membri che non regolamentano le professioni nei settori interessati l'opportunità di fornire informazioni su eventuali meccanismi alternativi in grado di garantire il rispetto di un motivo imperativo di interesse generale. Ciò dovrebbe consentire un dialogo tra gli Stati membri che adottano approcci diversi, nel quadro del quale è possibile esaminare l'impatto di tutti i tipi di restrizioni formali e informali all'accesso alle attività professionali.

4. IL PIANO DI LAVORO

Il processo illustrato nel grafico di cui all'allegato II dovrebbe iniziare nel novembre 2013. Ciascuno Stato membro è invitato prima ad effettuare una mappatura accurata di tutte le professioni regolamentate e poi ad esaminare la motivazione che giustifica la regolamentazione di ciascuna professione a livello nazionale. Il passo successivo, fondamentale, dovrebbe essere quello di confrontare i risultati il prima possibile, nel quadro di un'ampia valutazione reciproca tra tutti gli Stati membri. La Commissione presenterà relazioni periodiche sui progressi compiuti dagli Stati membri nella valutazione reciproca. Le prime misure volte a riesaminare le restrizioni all'accesso a determinate attività professionali devono essere proposte dagli Stati membri già entro aprile 2015.

La valutazione reciproca dovrebbe essere effettuata per settori al fine di tener conto del contesto economico (concorrenza, prezzi, occupazione, carenza di manodopera e qualità dei servizi). Per facilitare il lavoro, lo screening e la valutazione reciproca dovrebbero essere ripartiti in due fasi, con calendari distinti. Ciascuna fase riguarderà un gruppo di settori diverso. Il primo gruppo di settori include tutte le professioni regolamentate nei settori economici in cui l'aggiornamento del quadro normativo potrebbe contribuire in misura significativa alla crescita e all'occupazione: servizi alle imprese, edilizia, industria manifatturiera, attività immobiliari, trasporti, commercio all'ingrosso e al dettaglio. Il secondo gruppo include i restanti settori (istruzione, tempo libero, sanità e servizi sociali, servizi di rete diversi dai trasporti, pubblica amministrazione, turismo, altri servizi/attività).

In parallelo, la Commissione avvierà uno studio nel primo semestre del 2014 (vedi punto 2.5). La Commissione continuerà inoltre a coinvolgere le parti interessate e a consultare i rappresentanti delle professioni organizzando seminari, come avvenuto nel giugno 2013.

Dopo lo screening e la valutazione reciproca effettuati per ciascun gruppo di settori, gli Stati membri saranno invitati a presentare **piani d'azione nazionali**, che possono includere le azioni già in corso. Essi saranno chiamati a stabilire l'azione più appropriata per ciascuna professione regolamentata, esaminando anche le seguenti opzioni:

- mantenere la regolamentazione vigente sull'accesso alla professione, indicando se altri tipi di regolamentazione applicabili all'esercizio della professione sono stati soppressi o riveduti;
- modificare la regolamentazione vigente, ad esempio rivedendo i requisiti in materia di qualifiche (es.: abbreviare i programmi di formazione o i tirocini) o restringendo la portata delle attività riservate (es.: ritenere riservate soltanto le attività associate a competenze specifiche e/o a particolari rischi);
- sostituire l'attuale forma di regolamentazione con un altro sistema in grado di garantire la qualità dei servizi, ad esempio la protezione del titolo o un sistema volontario di certificazione controllato a livello nazionale; oppure
- abrogare la regolamentazione vigente.

Se gli Stati membri ricevono richieste di una nuova regolamentazione direttamente dai rappresentanti delle professioni, i piani d'azione dovrebbero anche contenere criteri chiari e trasparenti in base ai quali valutare tali richieste.

Per facilitare il processo, la Commissione propone di procedere in tre fasi con calendari precisi e di fornire agli Stati membri un feedback tempestivo per ogni fase.

4.1 Prima fase: mappatura delle professioni in ciascuno Stato membro

Dal novembre 2013 gli Stati membri sono tenuti a verificare le informazioni già disponibili nella banca dati delle professioni regolamentate della Commissione nonché a fornire tutte le informazioni supplementari necessarie, anche sulla protezione dei titoli e sulle attività non professionali soggette all'obbligo di certificazione. Se la certificazione obbligatoria è prescritta da una direttiva UE (ad esempio nel settore dei trasporti su strada), gli Stati membri devono notificare alla Commissione l'atto giuridico dell'UE al quale essa si riferisce. Per ciascuna professione regolamentata gli Stati membri sono anche tenuti a fornire una descrizione delle attività riservate. La banca dati delle professioni regolamentate dovrebbe essere completata entro febbraio 2014.

Nel marzo 2014 la Commissione intende pubblicare una **mappa europea delle professioni regolamentate**.

4.2 Seconda fase (novembre 2013 — aprile 2015): screening, valutazione e piani d'azione nazionali per il primo gruppo di settori

Tra novembre 2013 e maggio 2014 gli Stati membri devono procedere ad uno screening dettagliato delle professioni comprese nel primo gruppo. A partire da giugno 2014, la Commissione organizzerà incontri per consentire agli Stati membri di scambiarsi i risultati dello screening condotto a livello nazionale. Tutti gli Stati membri avranno la possibilità di presentare osservazioni in merito agli sviluppi osservati in altri Stati membri e alle conclusioni da essi raggiunte.

Gli Stati membri saranno invitati a tenere conto delle conclusioni della Commissione, che saranno presentate nella relazione annuale sull'integrazione del mercato unico (insieme ad una relazione di valutazione più dettagliata) nel novembre 2014.

Lo screening a livello nazionale e la valutazione reciproca dovrebbero consentire a ciascuno Stato membro di elaborare **relazioni iniziali sulle professioni incluse nel primo gruppo entro aprile 2015**, indicando le misure che essi hanno adottato o che intendono adottare. Le conclusioni di tali relazioni dovrebbero essere ricollegate con i programmi nazionali di riforma (PNR), la cui presentazione è prevista per lo stesso periodo, sempre nell'ambito del semestre europeo. Dette conclusioni possono anche rientrare nella preparazione delle raccomandazioni specifiche per paese per il 2015.

4.3 Terza fase (giugno 2014 — gennaio 2016): screening, valutazione e piani d'azione nazionali per il secondo gruppo di settori

Dovrebbe essere seguito lo stesso procedimento applicato per il primo gruppo di settori. La Commissione presenterà conclusioni dettagliate nella relazione annuale sull'integrazione del mercato unico, insieme ad una relazione di valutazione più dettagliata, nel novembre 2015. Gli Stati membri presenteranno una **seconda relazione entro gennaio 2016**, indicando le misure che hanno adottato o che intendono adottare.

Anche in questo caso le conclusioni relative ai settori interessati potrebbero rientrare nella preparazione del semestre europeo 2016.

Nel **giugno 2015 e nel marzo 2016**, alla luce dei piani d'azione ricevuti dagli Stati membri nel giugno 2015 e nel gennaio 2016, la Commissione proporrà alcune azioni correttive. Dette azioni possono comprendere, tra l'altro, l'avvio di procedimenti di infrazione nel caso in cui vengano mantenuti requisiti nazionali discriminatori o sproporzionati.

5. CONCLUSIONE

La trasparenza e la valutazione reciproca delle professioni regolamentate dovrebbero portare alla modernizzazione dei quadri normativi nazionali che limitano l'accesso alle professioni. I risultati dovrebbero incoraggiare la mobilità dei professionisti nel mercato unico, contribuire a creare nuovi posti di lavoro nei settori professionali interessati, migliorare la competitività di tali settori e di quelli ad essi correlati e aprire nuove opportunità di crescita.

La Commissione auspica che gli Stati membri si impegnino pienamente in tale esercizio, destinandogli risorse sufficienti per partecipare allo screening delle professioni ed alla valutazione reciproca delle legislazioni nazionali. La Commissione è consapevole del notevole lavoro da svolgere a livello nazionale ed è disponibile a collaborare, laddove possibile.

ALLEGATO I

I diversi approcci alla regolamentazione delle attività professionali

1. Professioni regolamentate associate ad attività riservate

L'approccio più frequente consiste nel riservare a professionisti qualificati il diritto di svolgere attività specifiche, in virtù di disposizioni legislative o regolamentari nazionali. In base a questo approccio, sono gli Stati membri stessi a stabilire un insieme di attività professionali per le quali ritengono sia necessaria una qualifica specifica. Ad esempio, in molti Stati membri le attività connesse alla progettazione di edifici sono riservate esclusivamente agli architetti.

I requisiti in materia di qualifiche e la portata delle attività riservate sono solitamente controllati da un'autorità pubblica a livello nazionale o regionale. In alcuni casi tale controllo è delegato a organismi professionali (ordini, camere di commercio, collegi) che hanno funzioni organizzative e disciplinari e sono responsabili dello sviluppo e dell'applicazione di un codice deontologico.

Per superare i possibili ostacoli creati dalle regolamentazioni nazionali, nell'UE è stato messo a punto un sistema di riconoscimento reciproco delle qualifiche. La direttiva 2005/36/CE si applica ai professionisti qualificati in uno Stato membro (a prescindere dal fatto che in detto Stato membro la professione sia regolamentata o meno) e desiderosi di stabilirsi o di prestare servizi in un altro Stato membro nel quale la professione è regolamentata.

2. Attività professionali regolamentate mediante certificazione obbligatoria

L'accesso alle attività professionali che richiedono conoscenze specifiche di norme o processi tecnici può essere soggetto a certificazione obbligatoria a livello nazionale. In alcuni casi tale obbligo deriva dalla legislazione UE. La principale differenza tra questo approccio e quello incentrato sulle attività riservate consiste nel fatto che la qualifica richiesta non è esclusivamente connessa ad una professione in quanto tale. Alcune specifiche attività tecniche sono subordinate al possesso di un certificato che potrebbe essere acquisito da persone che esercitano professioni diverse.

Un esempio di questo genere è rappresentato dalla legislazione UE in materia di gas fluorurati¹⁷, che prevede la certificazione obbligatoria per le imprese e per il personale che lavora con le apparecchiature fisse di refrigerazione, condizionamento d'aria e pompe di calore. Una legislazione analoga è stata messa a punto a livello UE per alcune categorie di macchinisti¹⁸ e su talune categorie di conducenti professionali del settore dei trasporti su strada¹⁹.

In tutti questi casi la legislazione UE definisce i requisiti minimi in materia di formazione. Talvolta essa definisce le condizioni e le procedure per il riconoscimento dei certificati rilasciati in altri Stati membri. Inoltre, se tali regimi di certificazione sono basati sull'accreditamento conformemente al regolamento (CE) n. 765/2008, gli altri Stati membri sono obbligati a riconoscere i certificati in questione. Tuttavia, negli altri casi o nel caso in cui le condizioni per il riconoscimento non sono specificate, la direttiva 2005/36/CE stabilisce il quadro necessario per il riconoscimento.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 842/2006; regolamento (CE) n. 303/2008 della Commissione.

¹⁸ Direttiva 2007/59/CE.

¹⁹ Direttiva 2003/59/CE.

3. Titoli professionali protetti

Un altro approccio consiste nel regolamentare l'accesso ai titoli professionali. In questo caso per fare uso di un titolo professionale è richiesta una qualifica specifica, ma l'attività associata alla professione non è riservata ai possessori del titolo in questione: l'attività può essere esercitata da chiunque, a condizione di non utilizzare il titolo. Ad esempio, in Germania il titolo professionale di "Ingenieur" è protetto dalla legge e può essere ottenuto esclusivamente sulla base di una qualifica accademica in ingegneria o scienze naturali.

Alcuni organismi professionali hanno la competenza esclusiva, concessa da autorità pubbliche, di conferire titoli professionali (ad esempio nel Regno Unito gli organismi professionali registrati per statuto).

Un titolo professionale protetto garantisce ai consumatori e ai datori di lavoro che la persona che lo detiene possiede le qualifiche specifiche richieste, pur lasciando loro la libertà di assumere professionisti che non detengono il titolo in questione.

4. Regimi di certificazione volontari

I sistemi di certificazione volontari sono frequentemente utilizzati dalle professioni non regolamentate per legge. Gli obiettivi principali consistono nel dimostrare competenza professionale, garantire la qualità di servizi e informare i consumatori, in assenza di regolamentazione. L'articolo 26 della direttiva sui servizi²⁰ promuove lo sviluppo di sistemi di certificazione e di marchi di qualità per consentire di valutare la competenza dei prestatori di servizi e garantire un elevato livello qualitativo del servizio.

Alcuni regimi di certificazione sono messi a punto da organismi di regolamentazione designati dalle autorità statali (ad es. l'associazione dei parrucchieri (Hairdressing Council) nel Regno Unito). La gestione di questo tipo di sistemi di certificazione può tuttavia comportare costi significativi per le parti interessate.

Le associazioni professionali tendono sempre più a mettere a punto propri sistemi di certificazione e, in alcuni casi, a subordinare la propria adesione alla certificazione preventiva dei futuri membri.

In Italia, nel 2012 è stata adottata una nuova legge sull'organizzazione delle professioni non regolamentate che introduce la possibilità di costituire associazioni professionali e di promuovere l'autocertificazione volontaria dei professionisti che esercitano attività non regolamentate. L'autocertificazione è basata su norme tecniche nazionali che definiscono le competenze richieste per l'esercizio dell'attività professionale.

Queste pratiche mirano a migliorare la trasparenza delle attività professionali per i consumatori e li aiutano a scegliere tra i prestatori di servizi. Tuttavia, se tali regimi di certificazione non sono basati sull'accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008, la loro qualità e il loro funzionamento non possono essere controllati. Essi possono inoltre creare ostacoli pratici all'accesso alle attività professionali. Potrebbero ad esempio favorire lo sviluppo di associazioni professionali dominanti, cosa che porterebbe all'isolamento di nuovi operatori provenienti da altri paesi: l'accesso alle attività professionali non sarebbe limitato dalla legge, ma la certificazione diventerebbe una necessità di mercato. Allo stesso tempo, in assenza di regolamentazione nazionale, non si applicherebbe nemmeno il sistema di riconoscimento di cui alla direttiva 2005/36/CE.

²⁰ Direttiva 2006/123/CE.

ALLEGATO II

