COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.5.2020
COM(2020) 191 final

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

## relativa all'attuazione di alcuni nuovi elementi introdotti dalla 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")

{SWD(2020) 79 final}

# Sommario

1. INTRODUZIONE ..... 2
2. MODERNIZZARE LE REGOLE PER AGEVOLARE LA MOBILITÀ SICURA NEL 21º SECOLO ..... 4
3. ATTUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI ..... 8
3.1 Supporto per il recepimento ..... 8
3.2 Ritardi nel recepimento e azione esecutiva ..... 8
3.3 Attuazione negli Stati membri: situazione attuale ..... 10
Recepimento dei requisiti minimi di formazione armonizzati per le professioni "settoriali" ..... 11
Principi di formazione comuni (quadri o prove) ..... 13
Regime generale di riconoscimento e prestazione di servizi temporanei ..... 15
Accesso parziale ..... 16
Controlli linguistici ..... 17
Tirocini ..... 18
Sistema di informazione del mercato interno ..... 19
La tessera professionale europea e il meccanismo di allerta ..... 20
Accesso alle informazioni online, procedure e riduzione della burocrazia ..... 23
Obblighi di trasparenza ..... 25
4. RISULTATI DELLO SPECIALE PROGRAMMA DI RIVALORIZZAZIONE PER GLI INFERMIERI RUMENI ..... 29
5. SVILUPPI RECENTI ..... 31
6. CONCLUSIONI ..... 33

## 1. INTRODUZIONE

La direttiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali[1] aveva lo scopo di semplificare i regimi di reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali consolidando le direttive specifiche adottate a partire dagli anni '60. Nella sua comunicazione del 27 ottobre 2011[2], la Commissione ha rilevato la necessità di modernizzare ulteriormente il diritto dell'UE in questo settore. Di conseguenza, il 20 novembre 2013 ha adottato la direttiva 2013/55/UE[3], che ha apportato una serie di modifiche al quadro che disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali per modernizzare e agevolare la mobilità sicura dei professionisti in Europa[4].

La presente relazione si basa sull'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva riveduta. La relazione copre tutti gli aspetti chiave della modernizzazione del diritto dell'UE in materia, comprese le specifiche questioni relative all'attuazione di cui all'articolo 60, paragrafo 2, secondo comma (la tessera professionale europea, la modernizzazione delle conoscenze, abilità e competenze per le professioni "settoriali" e i principi di formazione comuni). La relazione presenta i risultati dello speciale programma di rivalorizzazione per gli infermieri rumeni, che costituirà la base per la revisione delle disposizioni relative al regime dei diritti acquisiti applicabili agli infermieri rumeni responsabili dell'assistenza generale. Nella sezione finale, la relazione presenta diverse conclusioni.

La relazione si basa su una panoramica delle misure nazionali di esecuzione che gli Stati membri hanno inviato alla Commissione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva di modifica 2013/55/UE[5], sulle relazioni biennali degli Stati membri sull'applicazione della direttiva riveduta[6] e sulle informazioni acquisite dalla Commissione nelle sue attività volte ad assicurare e sorvegliare l'applicazione della direttiva negli Stati membri.

La presente relazione non costituisce una valutazione completa ai sensi degli orientamenti per legiferare meglio[7]. La relazione è accompagnata da un documento di lavoro con le parti seguenti:

- Parte I (Piano di recepimento 2014);
- Parte II (Recepimento della direttiva di modifica 2013/55/UE negli Stati membri);
- Parte III (Questioni chiave sollevate nelle procedure d'infrazione relative alla non conformità delle disposizioni nazionali alla direttiva riveduta);

[1] GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

[2] L'Atto per il mercato unico — Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia "Insieme per una nuova crescita", COM(2011) 206 final.

[3] GU L 354 del 28.12.2013, pag. 132.

[4] La direttiva 2005/36/CE, modificata dalla direttiva 2013/55/UE, è indicata come "la direttiva riveduta".

[5] Documento disponibile al seguente indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32013L0055.

[6] A norma dell'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva riveduta, a partire dal 20 ottobre 2007 gli Stati membri trasmettono alla Commissione, ogni due anni, una relazione sull'applicazione del sistema. Tali relazioni comprendono una rilevazione statistica delle decisioni prese e una descrizione dei principali problemi derivanti dall'applicazione della direttiva.

[7] SWD(2017) 350, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, orientamenti per legiferare meglio.

- Parte IV (Statistiche relative all'uso del sistema di informazione del mercato interno); e
- Parte V (Risultati dello speciale programma di rivalorizzazione per gli infermieri rumeni).

## 2. MODERNIZZARE LE REGOLE PER AGEVOLARE LA MOBILITÀ SICURA NEL 21º SECOLO

I cambiamenti introdotti con la direttiva di modifica 2013/55/UE si sono concentrati sulla modernizzazione del quadro per il riconoscimento delle qualifiche professionali e sul suo adeguamento a un mercato del lavoro in evoluzione. Particolare rilievo è stato dato all'utilizzo delle moderne tecnologie nelle procedure di riconoscimento per ridurre la burocrazia e accelerare le formalità che consentono la mobilità professionale in Europa. L'obiettivo era quello di semplificare le procedure di riconoscimento delle qualifiche per i professionisti, garantendo al tempo stesso un livello di protezione più elevato per i consumatori e i cittadini.

Questa sezione illustra i principali cambiamenti apportati dalla direttiva di modifica 2013/55/UE.

*Aggiornamento dei requisiti di formazione armonizzati per le professioni "settoriali"*

Le **condizioni minime di formazione armonizzate** definite nella direttiva riveduta per le professioni "settoriali" (medici, infermieri, dentisti, veterinari, ostetriche, farmacisti e architetti) sono state aggiornate per riflettere i cambiamenti nelle professioni e nella formazione in questi settori. Le modifiche riguardano le disposizioni relative ai requisiti di ammissione alla formazione, alla durata minima della formazione, agli elenchi delle conoscenze, delle abilità e delle competenze minime e gli elenchi delle attività professionali minime riservate ad alcune professioni.

Sebbene siano state apportate modifiche limitate alle disposizioni sulle conoscenze, le abilità e le competenze, non sono state apportate modifiche corrispondenti ai programmi di studio minimi di cui all'allegato V della direttiva riveduta. La direttiva riveduta ha **delegato alla Commissione il potere** di aggiornare ulteriormente i requisiti in materia di conoscenze e competenze e gli elenchi delle materie di formazione di cui all'allegato V della direttiva riveduta. Tali aggiornamenti potrebbero essere effettuati solo in una fase successiva, se necessario, e alla luce del progresso scientifico e tecnologico generalmente riconosciuto.

Attraverso tale potere delegato, la Commissione può inoltre aggiornare i seguenti aspetti dell'allegato V: la durata minima della formazione per le specializzazioni mediche e dentistiche[8], le categorie delle specializzazioni mediche e dentistiche[9] e gli elenchi dei titoli di formazione che soddisfano le condizioni minime di formazione[10].

Il 7 maggio 2018, la Commissione ha pubblicato la sua prima relazione riguardante il suo esercizio dei poteri delegati[11]. Il potere di adottare atti delegati conferito alla Commissione è stato in seguito prorogato fino a gennaio 2024.

*Nuove sedi per il riconoscimento automatico*

[8] Articolo 25, paragrafo 5 e articolo 35, paragrafo 2, della direttiva riveduta.
[9] Articolo 26 e articolo 35, paragrafo 5, della direttiva riveduta.
[10] Articolo 21 *bis* della direttiva rivista.
[11] COM(2018) 263 final.

La direttiva riveduta ha introdotto la possibilità di stabilire **principi di formazione comuni** (quadri o prove) e di estendere il sistema di riconoscimento automatico a nuove professioni. Questo nuovo sistema consente alle organizzazioni professionali e alle autorità di regolamentazione degli Stati membri di concordare un insieme comune di conoscenze, abilità e competenze (o una prova attitudinale) necessarie per esercitare una professione. Su questa base possono suggerire alla Commissione una prova o un quadro di formazione comune. Le qualifiche ottenute nell'ambito di questi quadri (o prove) comuni di formazione sarebbero automaticamente riconosciute in altri Stati membri. Questa possibilità si applica ai casi in cui la professione (o l'istruzione e la formazione per la professione) è già regolamentata in almeno un terzo degli Stati membri.

*Facilità di stabilimento e di prestazione di servizi in un altro Stato membro*

La direttiva riveduta ha anche affrontato problemi specifici nella valutazione delle richieste di riconoscimento nell'ambito del **regime generale** di riconoscimento, in particolare per quanto riguarda la modernizzazione dei livelli di qualifica, la mobilità dei professionisti tra gli Stati membri che non regolamentano le professioni e gli Stati membri che le regolamentano e l'organizzazione di misure compensative. In particolare, la direttiva riveduta ha garantito che i livelli di qualifica possano essere utilizzati dalle autorità solo come strumento iniziale di analisi comparativa e che le semplici differenze nei livelli non possano essere utilizzate come motivo per respingere le domande di riconoscimento[12]. Gli Stati membri non possono più imporre misure compensative sulla base di una durata di formazione più breve (devono dimostrare differenze sostanziali nella formazione). Le autorità nazionali devono giustificare debitamente il ricorso alle misure compensative e assicurarsi che le prove attitudinali siano organizzate regolarmente.

Sia in caso di stabilimento nell'ambito del regime generale di riconoscimento, sia in caso di prestazione temporanea di servizi, i professionisti provenienti da **un paese che non regolamenta** una professione non devono più dimostrare due anni di esperienza professionale nei dieci anni precedenti (è sufficiente la richiesta di un anno di **esperienza professionale**).

La direttiva riveduta ha inoltre chiarito che la presentazione di una dichiarazione preventiva per **la prestazione temporanea o occasionale di servizi** autorizza i prestatori di servizi ad accedere alla loro professione e ad esercitarla in tutto lo Stato membro ospitante. Ha anche rivisto il calendario per l'effettuazione di una verifica delle qualifiche professionali ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva riveduta prima della prima prestazione di servizi per le professioni che operano nel settore della pubblica sicurezza e della sanità pubblica.

[12] Vi è un'unica eccezione a questa regola, vale a dire che se un professionista è qualificato al livello più basso (a) ma cerca di accedere a una professione nel paese ospitante con requisiti di qualifica al livello più alto (e), le autorità possono respingere la sua domanda di riconoscimento.

*Nuove regole per l'accesso parziale, i tirocini e i controlli linguistici*

Basandosi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea[13], la direttiva riveduta ha introdotto il principio dell'**accesso parziale** a una professione quando le attività che rientrano in una professione regolamentata differiscono da un paese all'altro. Ciò può essere utile per i professionisti che lavorano in un vero e proprio settore dell'economia che non esiste come professione a sé stante nello Stato membro in cui desiderano trasferirsi.

La direttiva riveduta obbliga ora gli Stati membri a **riconoscere i tirocini professionali** effettuati in altri Stati membri, dove questo periodo di tirocinio è obbligatorio per accedere a una professione regolamentata.

Essa consente inoltre agli Stati membri ospitanti di effettuare **controlli linguistici** sistematici solo per le professioni che hanno implicazioni per la sicurezza dei pazienti. I controlli linguistici devono essere effettuati solo dopo il riconoscimento della qualifica da parte dello Stato membro ospitante, devono essere limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale o amministrativa dello Stato membro ospitante e devono essere proporzionati all'attività da eseguire.

*Utilizzo obbligatorio del sistema di informazione del mercato interno*

La direttiva rende obbligatorio l'utilizzo del sistema di informazione del mercato interno (**IMI**), sia per gli **scambi di informazioni amministrative** che per la **notifica delle qualifiche** necessarie a soddisfare i requisiti minimi di formazione armonizzati, ossia le qualifiche elencate nell'allegato V della direttiva riveduta. Inoltre, l'IMI è la piattaforma necessaria per il funzionamento dei due nuovi strumenti introdotti dall'ultima revisione della direttiva, la **tessera professionale europea** e il **meccanismo di allerta**.

*Nuovi strumenti per agevolare la mobilità sicura dei professionisti in tutta l'UE*

La **tessera professionale europea** è uno strumento innovativo che mira a semplificare le procedure di riconoscimento e assume la forma di certificato elettronico. Si basa su una cooperazione rafforzata tra le autorità dello Stato membro d'origine e quelle dello Stato membro ospitante e sull'uso sistematico dell'IMI, in linea con la politica della Commissione volta a rafforzare il mercato unico digitale. La tessera professionale europea può essere messa a disposizione delle professioni che soddisfano le condizioni relative alla mobilità (o potenziale mobilità), al numero di Stati membri che le regolamentano e all'interesse delle parti interessate[14].

Per garantire che l'aumento della mobilità professionale non vada a scapito della sicurezza dei consumatori e dei pazienti, la direttiva riveduta prevede l'invio a tutti gli Stati membri di **allarmi** pro-attivi riguardo i professionisti che hanno un accesso limitato alla loro professione

[13] Sentenza del 19 gennaio 2006, *Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos contro Administración del Estado*, C-330/03, EU:C:2006:45.

[14] Articolo 4 *bis*, paragrafo 7, della direttiva riveduta.

sanitaria o connessa all'infanzia in uno degli Stati membri, o riguardo i professionisti che hanno tentato di utilizzare documenti falsificati nelle loro domande.

*Accesso più agevole alle informazioni e alle procedure e riduzione della burocrazia*

Gli Stati membri hanno il chiaro obbligo di rendere disponibili tutte le **informazioni** sul riconoscimento delle qualifiche per tutte le professioni regolamentate attraverso gli **sportelli unici,** creati ai sensi della direttiva 2006/123/CE[15] (la direttiva sui servizi) e già applicabili al momento della revisione della direttiva 2005/36/CE. I professionisti dovrebbero essere in grado di **espletare le procedure e le formalità** previste dalla direttiva riveduta online attraverso gli sportelli unici o le autorità competenti responsabili della professione. I **centri di assistenza** in ogni Stato membro devono fornire consulenza e assistenza per i singoli casi.

*Maggiore trasparenza sui requisiti normativi*

Gli Stati membri sono tenuti a fornire informazioni sulle loro professioni regolamentate esistenti e sulle professioni che richiedono un controllo delle qualifiche prima della prima prestazione di servizi temporanei o occasionali e a tenere aggiornate tali informazioni. Inoltre, gli Stati membri hanno effettuato una valutazione reciproca degli ostacoli che hanno posto in essere per limitare l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio. La direttiva riveduta ha anche introdotto l'obbligo per quanto riguarda gli Stati membri di presentare una relazione in merito a qualsiasi requisito eliminato o reso meno rigido, e a qualsiasi requisito nuovo o modificato, con spiegazioni sulla loro proporzionalità.

[15] Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 376).

# 3. ATTUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

## 3.1 Supporto per il recepimento

Riconoscendo che una corretta e tempestiva attuazione della direttiva riveduta è stata la chiave del successo della modernizzazione e del nuovo quadro per il riconoscimento delle qualifiche, la Commissione si è adoperata al meglio per sostenere il lavoro degli Stati membri. Si sono svolte riunioni regolari nei gruppi di esperti istituiti dalla direttiva[16] e la Commissione ha tenuto riunioni bilaterali con gli Stati membri. Per sensibilizzare e scambiare opinioni sugli aspetti chiave dell'opera di modernizzazione, la Commissione ha organizzato una conferenza ad alto livello[17] con la partecipazione attiva del Parlamento europeo, del Consiglio e di diverse organizzazioni professionali e autorità competenti. A livello più tecnico, la Commissione ha organizzato diversi seminari riguardanti il recepimento tenuti da esperti degli Stati membri per discutere le principali modifiche e ha partecipato a seminari nazionali sull'attuazione. La Commissione ha continuato a fornire assistenza agli Stati membri su loro richiesta, in linea con le azioni delineate nel piano di attuazione (cfr. parte I del documento di lavoro dei servizi della Commissione).

Parallelamente, la Commissione ha lavorato a stretto contatto con gli Stati membri per garantire una corretta attuazione dei nuovi obblighi in materia di trasparenza, valutazione reciproca e valutazione della proporzionalità delle loro professioni regolamentate ai sensi dell'articolo 59 della direttiva riveduta.

La Commissione (con l'assistenza di un contraente esterno) ha inoltre effettuato un controllo approfondito della qualità (conformità) della legislazione nazionale notificata dagli Stati membri.

## 3.2 Ritardi nel recepimento e azione esecutiva

Il termine ultimo per il recepimento della direttiva di modifica 2013/55/UE era il 18 gennaio 2016. La maggior parte degli Stati membri non ha completato il recepimento entro il termine previsto. Le relazioni biennali degli Stati membri per il periodo 2016-2018 indicano che gli Stati membri con un approccio non centralizzato all'attuazione (attraverso leggi federali, regionali o provinciali) hanno dovuto affrontare un onere amministrativo maggiore a causa della necessità di adattare un ampio corpus legislativo e di cooperare con, e coinvolgere, un numero maggiore di autorità responsabili. Gli Stati membri con un numero relativamente inferiore di decisioni di riconoscimento hanno segnalato la complessità dei processi di riconoscimento e la difficoltà di trovare e mantenere le competenze richieste.

La parte II del documento di lavoro dei servizi della Commissione fornisce una panoramica più dettagliata delle notifiche degli Stati membri relative alle misure nazionali di attuazione.

[16] Gruppo di coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali.

[17] Conferenza sul tema "Modernizzazione della direttiva sulle qualifiche professionali: mobilità sicura" (Bruxelles, 12 febbraio 2014).

Le procedure di infrazione sono seguite poco dopo la scadenza del termine di recepimento. [18] Un numero significativo di Stati membri ha completato in ritardo il recepimento. La Commissione ha chiuso gli ultimi casi di infrazione per mancata comunicazione nel marzo 2018. Successivamente, la Commissione ha verificato la conformità delle normative e delle pratiche amministrative nazionali notificate con i requisiti della direttiva riveduta e, ove necessario, ha avviato procedure di infrazione.

Il 19 luglio 2018 la Commissione ha avviato una prima serie di procedure d'infrazione contro 27 Stati membri[19] per non conformità della loro legislazione e prassi nazionale alla direttiva riveduta[20]. Questa serie di procedure d'infrazione ("1º lotto") ha riguardato nuove questioni cruciali per il funzionamento della direttiva riveduta, in particolare la nuova tessera professionale europea, il meccanismo di allerta, l'accesso parziale a un'attività professionale, la proporzionalità dei requisiti linguistici e la creazione di centri di assistenza. La Commissione ha sollevato inoltre questioni relative alla trasparenza e alla proporzionalità degli ostacoli normativi nei servizi professionali, in seguito menzionati nella sua comunicazione del gennaio 2017 relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali[21].

Dopo aver valutato le risposte degli Stati membri alle suddette ingiunzioni formali, il 7 marzo 2019 la Commissione ha adottato ulteriori provvedimenti nell'ambito delle procedure di infrazione contro 26 Stati membri. Sono stati inviati pareri motivati a 24 Stati membri[22] e ulteriori lettere di costituzione in mora a due Stati membri[23] per non conformità della loro legislazione e delle loro prassi nazionali con le norme UE rivedute relative al riconoscimento delle qualifiche professionali[24]. Tali procedure sono ancora in corso, ad eccezione di un caso che è stato chiuso in seguito al raggiungimento della conformità da parte dello Stato membro interessato.

Il 24 gennaio 2019 la Commissione ha avviato una seconda serie di procedure di infrazione ("2º lotto") contro 27 Stati membri[25] per quanto riguarda la conformità delle loro norme e prassi nazionali con altre disposizioni chiave della direttiva. Ciò comprendeva il rispetto delle norme sulla libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi, le professioni che beneficiano di un riconoscimento automatico basato su requisiti minimi di formazione armonizzati, la documentazione e le formalità, il riconoscimento dei tirocini professionali e la cooperazione amministrativa[26]. Il 27 novembre 2019 la Commissione ha inviato pareri

[18] Nel marzo 2016 la Commissione ha avviato 22 cosiddetti casi di mancata comunicazione. Cfr. comunicati stampa della Commissione (Memo/16/3125 e IP/17/4773).
[19] Tutti gli Stati membri tranne la Lituania.
[20] Cfr. comunicato stampa della Commissione (MEMO/18/4486).
[21] COM(2016) 820 final.
[22] Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.
[23] Estonia e Lettonia.
[24] Cfr. comunicato stampa della Commissione (MEMO/19/1472).
[25] Tutti gli Stati membri eccetto la Danimarca.
[26] Cfr. comunicato stampa della Commissione (IP/19/467).

motivati a 22 Stati membri[27] e ulteriori lettere di costituzione in mora a quattro Stati membri[28]. Queste procedure sono tuttora in corso.

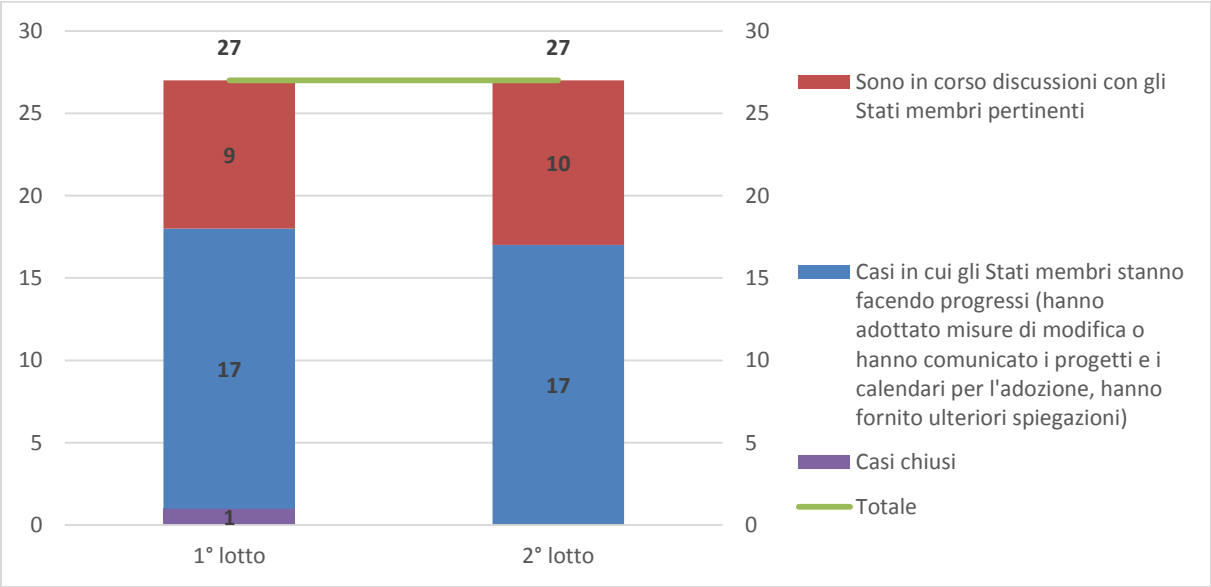
Sebbene queste attività di controllo del rispetto delle norme si siano concentrate sui principali cambiamenti apportati dalla direttiva di modifica 2013/55/UE, esse hanno anche affrontato l'attuazione generale della direttiva riveduta nei quadri giuridici nazionali. Si è trattato della prima valutazione sistematica e completa del quadro giuridico nazionale per il riconoscimento delle qualifiche ai sensi della direttiva.

Inoltre, il 6 giugno 2019, tutti i 28 Stati membri hanno ricevuto lettere di costituzione in mora specifiche con la richiesta di migliorare il funzionamento dei loro sportelli unici istituiti ai sensi della direttiva sui servizi. Ciò ha riguardato anche le informazioni e le procedure relative al riconoscimento delle qualifiche (articoli 57 e 57 bis della direttiva riveduta) al fine di fornire uno sportello unico di facile utilizzo per i prestatori di servizi e i professionisti[29]. Queste procedure di infrazione sono ancora in corso.

### 3.3 Attuazione negli Stati membri: situazione attuale

Nella valutazione della Commissione sulle misure nazionali di recepimento e sulle misure adottate per far rispettare le norme, la Commissione ha riscontrato che gli Stati membri stanno compiendo progressi nell'attuazione della direttiva riveduta con diversi gradi di successo. Gli sforzi degli Stati membri sono stati effettivamente migliorati dall'azione esecutiva della Commissione, come illustrato nel grafico 1 qui di seguito.

*Grafico 1. Numero di casi in cui gli Stati membri stanno facendo progressi rispetto al numero di casi in cui sono in corso, con gli Stati membri interessati, discussioni su una o più questioni di non conformità (marzo 2020)*




[27] Tutti gli Stati membri eccetto Danimarca, Belgio, Germania, Malta e Spagna.
[28] Spagna e Belgio (10 ottobre 2019); Malta e Germania (27 novembre 2019).
[29] Cfr. comunicato stampa della Commissione (MEMO/19/2772).

La sezione seguente fornisce una panoramica dell'attuazione negli Stati membri della direttiva riveduta, comprese le principali modifiche apportate per modernizzare le norme. La panoramica si basa sui principali risultati del lavoro sopra descritto, in particolare sulla valutazione della conformità e su altre informazioni disponibili. La parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione fornisce una panoramica più dettagliata delle principali questioni sollevate nelle procedure di infrazione.

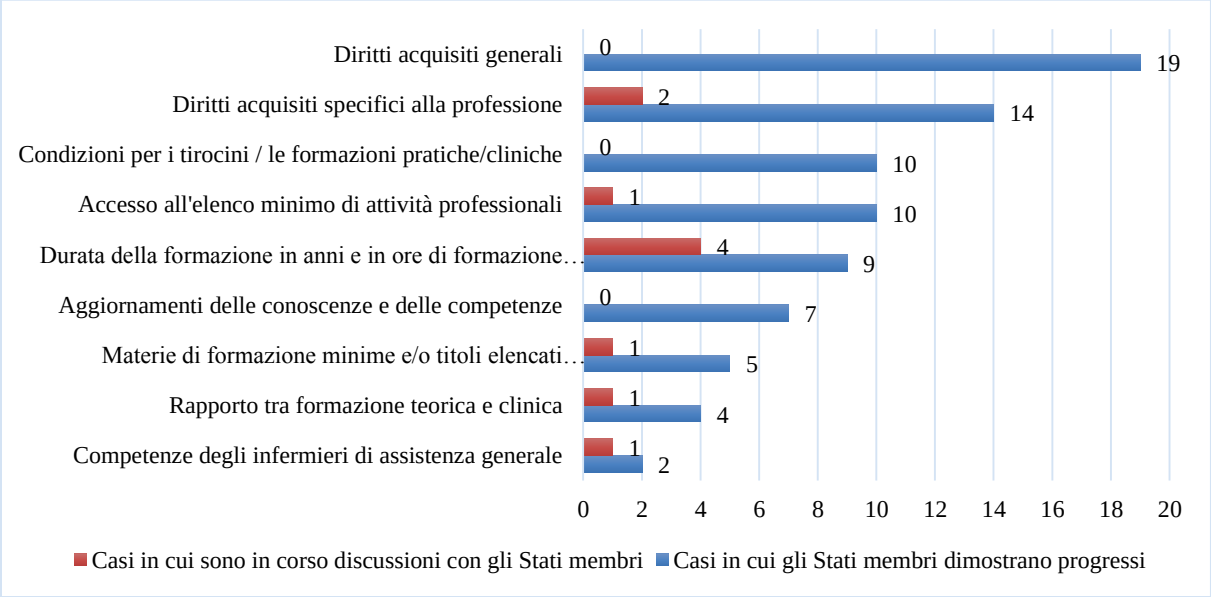
*Recepimento dei requisiti minimi di formazione armonizzati per le professioni "settoriali"*

I requisiti minimi di formazione armonizzati (requisiti di accesso, durata minima della formazione, elenchi di conoscenze, abilità e competenze minime e gli elenchi delle attività professionali riservate minime) costituiscono la base per il riconoscimento automatico delle qualifiche tra gli Stati membri. Inoltre, i professionisti possono beneficiare del riconoscimento automatico attraverso diritti acquisiti generali o specifici.

La valutazione della Commissione sulle misure nazionali di recepimento mostra che l'attuazione negli Stati membri di **condizioni minime di formazione** aggiornate e **armonizzate** per le professioni "settoriali" è stata generalmente adeguata. Tuttavia, la Commissione ha dovuto adottare provvedimenti di infrazione per affrontare una serie di questioni specifiche. Nella maggior parte dei casi, in risposta alle lettere di costituzione in mora e ai pareri motivati, gli Stati membri hanno comunicato le necessarie modifiche alle loro disposizioni nazionali o hanno indicato un calendario specifico per l'adozione di tali modifiche. Sono in corso discussioni con gli altri Stati membri.

In particolare, le questioni di non conformità in specifici Stati membri riguardavano le questioni chiave indicate nel grafico 2 qui di seguito (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Professioni settoriali"):

*Grafico 2. Numero di Stati membri interessati dalle questioni chiave di non conformità relative alle professioni settoriali (marzo 2020)*



*Eventuali futuri aggiornamenti (mediante atti delegati) dei requisiti di conoscenza e competenza e degli elenchi delle materie di formazione*

La direttiva riveduta ha delegato alla Commissione il potere di effettuare ulteriori aggiornamenti dei requisiti in materia di conoscenze e competenze e degli elenchi delle materie di formazione di cui all'allegato V della direttiva riveduta, se necessario, e alla luce del progresso scientifico e tecnico generalmente riconosciuto.

In questo contesto, parallelamente alla revisione delle misure nazionali di recepimento, nel periodo 2017-2018 la Commissione ha richiesto uno studio per raccogliere informazioni di base e una valutazione indipendente prima di prendere una decisione informata sulla necessità di ulteriori modifiche alla direttiva riveduta per gli infermieri responsabili dell'assistenza generale e, in caso affermativo, in che misura[30].

Lo studio traccerà una mappa dei requisiti nazionali attuali in tutti gli Stati dell'UE, dell'EFTA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) e del Regno Unito per quanto riguarda la formazione teorica e clinica degli infermieri responsabili dell'assistenza generale e le conoscenze e le competenze che essi dovrebbero acquisire durante tale formazione. La mappatura si concentra sull'identificazione di eventuali requisiti esistenti negli Stati membri che superano i requisiti minimi di formazione stabiliti dalla direttiva riveduta e valuta se tali requisiti riflettono un adattamento al progresso scientifico e tecnico generalmente riconosciuto. Lo studio conterrà anche una valutazione dei requisiti mappati e suggerimenti sulla necessità o meno di rivedere i requisiti di conoscenze e competenze e gli elenchi delle materie di formazione per gli infermieri responsabili dell'assistenza generale.

Il 12 novembre 2019 si è svolto a Bruxelles un seminario con le parti interessate in cui sono stati presentati e discussi i risultati preliminari dello studio con le autorità nazionali, gli istituti di formazione e i rappresentanti della professione a livello nazionale e UE/EFTA. Il 27 novembre 2019 sono stati inoltre consultati i risultati preliminari con gli Stati membri tramite i coordinatori nazionali per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Il 21 gennaio 2020 i risultati preliminari sono stati presentati per la discussione nella riunione del gruppo dei coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali.

I risultati preliminari della ricerca, corroborati dal contributo delle parti interessate, indicano una serie di suggerimenti per un possibile aggiornamento delle conoscenze e delle competenze richieste e dell'elenco delle materie di formazione per gli infermieri responsabili dell'assistenza generale. Lo studio sarà completato e pubblicato nel corso del 2020. La Commissione discuterà successivamente i risultati finali nell'ambito del gruppo dei coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di valutare i prossimi passi.

[30] Bandi di gara n. 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 (chiuso senza avviso di aggiudicazione) e n. 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (studio in corso).

Parallelamente, la Commissione ha lanciato un altro bando di gara per le professioni di dentista e farmacista[31]. Questi studi si concentreranno sulla necessità di aggiornare i requisiti relativi alle conoscenze e alle competenze richieste e gli elenchi delle materie di formazione per queste professioni.

*Altri atti delegati per le professioni "settoriali"*

Sulla base dell'articolo 21 bis, paragrafo 4, della direttiva riveduta, alla Commissione è conferito inoltre il potere di adottare **atti delegati per modificare gli elenchi dei titoli di formazione di cui all'allegato V** della direttiva riveduta, che servono da base per il riconoscimento automatico.

In seguito all'ultima revisione della direttiva, l'uso dell'IMI da parte degli Stati membri è diventato obbligatorio ai fini della notifica dei nuovi titoli di qualificazione per le professioni settoriali che beneficiano del riconoscimento automatico (e per la notifica delle modifiche ai vecchi titoli e programmi di formazione)[32]. Pertanto, la notifica tempestiva di qualsiasi modifica dei titoli di qualificazione tramite l'IMI da parte degli Stati membri è un presupposto necessario affinché la Commissione possa aggiornare l'allegato V. In seguito alle informazioni fornite dagli Stati membri nelle loro relazioni biennali, risulta essenziale disporre di elenchi aggiornati dei diplomi dell'allegato V per il funzionamento del sistema di riconoscimento automatico.

Dal 2014, la Commissione ha aggiornato regolarmente questi elenchi nell'allegato V sulla base delle notifiche degli Stati membri inviate tramite l'IMI. Finora la Commissione ha adottato quattro decisioni delegate che modificano l'allegato V della direttiva riveduta[33].

Maggiori dettagli sull'uso dell'IMI da parte dei singoli Stati membri per le notifiche dei diplomi dell'allegato V sono riportati nella parte IV (sezione 2) del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

*Principi di formazione comuni (quadri o prove)*

Il 24 giugno 2019 è entrato in vigore il regolamento delegato (UE) 2019/907 della Commissione, del 14 marzo 2019, che istituisce una prova di formazione comune per i maestri di sci ai sensi dell'articolo 49 ter della direttiva riveduta entrata in vigore[34]. Si tratta del primo caso di utilizzo del nuovo strumento per l'emanazione di regolamenti delegati.

La prova di formazione comune per i maestri di sci è stata sviluppata in stretta collaborazione con le organizzazioni che rappresentano i maestri di sci di tutti i paesi dell'UE interessati. Si

[31] Bando di gara n. 2019/S 144-353631 (chiuso con decisione di non aggiudicazione), bando di gara disponibile al seguente indirizzo https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139&locale=it.

[32] Articolo 21 *bis*, paragrafo 1, della direttiva riveduta.

[33] Decisioni delegate (UE) 2016/790, 2017/2113, 2019/608 e 2020/548 della Commissione.

[34] Regolamento delegato (UE) 2019/907 della Commissione, del 14 marzo 2019, che istituisce una prova di formazione comune per i maestri di sci ai sensi dell'articolo 49 ter della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 145 del 4.6.2019, pag. 7).

tratta di un quadro di riferimento volontario per il riconoscimento automatico delle qualifiche dei maestri di sci in base a uno strumento giuridico formale dell'UE. I maestri di sci in possesso di una qualifica pertinente possono sostenere una prova per valutare le loro capacità tecniche e una prova per valutare le loro competenze in materia di sicurezza. Il superamento di queste prove standardizzate consente ai maestri di sci di beneficiare del riconoscimento automatico, garantendo al contempo un elevato livello di formazione e di competenze. Tuttavia, il regolamento delegato della Commissione (UE) 2019/907 non armonizza la formazione nazionale né impone una regolamentazione supplementare agli Stati membri. Per i maestri di sci non qualificati nell'ambito della prova di formazione comune, il regime generale per il riconoscimento delle qualifiche ai sensi della direttiva riveduta rimane applicabile.

Oltre a questo primo caso d'uso, la Commissione è stata in contatto con i rappresentanti di diverse professioni per esplorare la possibilità di introdurre principi di formazione comuni.

Circa 30 organizzazioni professionali hanno espresso interesse per i principi di formazione comuni e non sono pervenuti suggerimenti formali dagli Stati membri. Da un'ulteriore analisi delle manifestazioni di interesse è emerso che alcune di queste professioni non hanno raggiunto la soglia richiesta degli Stati membri in cui la professione o l'istruzione e la formazione sono regolamentate, ad esempio osteopati, chiropratici e istruttori di fitness. Altri suggerimenti potrebbero portare a un'estensione della regolamentazione a livello nazionale, con un potenziale impatto negativo sull'accesso alla professione e sulla mobilità. Tali misure, in ultima analisi, non potrebbero soddisfare l'obiettivo principale dei principi di formazione comuni che consiste nel consentire ai professionisti di spostarsi più facilmente tra gli Stati membri.

Gli Stati membri consultati tramite il gruppo dei coordinatori hanno espresso opinioni prevalentemente positive sull'introduzione di principi di formazione comuni per ingegneri e maestri di sci, ma si sono mostrati piuttosto cauti nel farlo per altre professioni.

La Commissione ha richiesto due studi per esaminare la possibilità di sviluppare quadri comuni di formazione: uno riguardava gli assistenti sanitari[35] (2015-2016) e un altro riguardava gli ingegneri[36] (2016-2017).

Per quanto riguarda gli assistenti sanitari, sebbene lo studio abbia identificato un certo grado di convergenza tra gli Stati membri su un insieme fondamentale di conoscenze, abilità e competenze e di interesse a definire il ruolo degli assistenti sanitari in tutta Europa, sono stati riscontrate opinioni divergenti sui livelli di istruzione richiesti, sui livelli di qualifica da raggiungere, sul livello finale di autonomia dei professionisti e sulle potenziali conseguenze indesiderate dello sviluppo di tale quadro sul personale sanitario e sui sistemi educativi nazionali.

[35] *Core competences of Healthcare Assistants in Europe* (CC4HCA) (Competenze fondamentali degli assistenti sanitari in Europa) https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/1f0bf873-1784-11e8-9253-01aa75ed71a1.

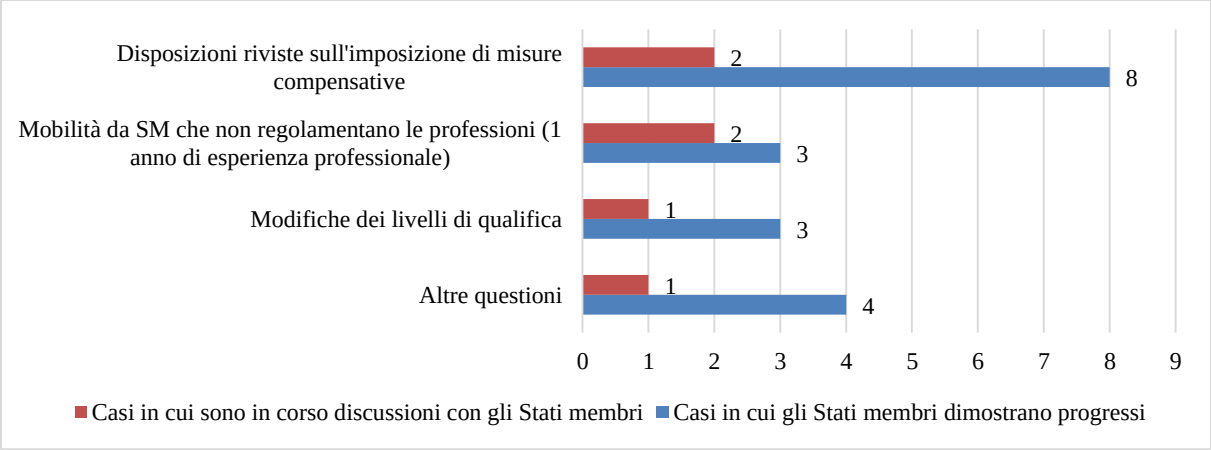
[36] Non pubblicato.

Per quanto riguarda gli ingegneri, la mappatura della professione ne ha individuato un'ampia gamma di regimi normativi e un elevato numero di specializzazioni ingegneristiche. Il progetto si è infine concentrato sugli ingegneri civili. Nonostante vi fosse consenso per lo sviluppo dell'idea di un quadro di riferimento per gli ingegneri, diverse parti interessate (in particolare gli Stati membri che non regolamentano tale professione) e gli erogatori di istruzione hanno mostrato esitazione riguardo al processo e alle potenziali conseguenze sulla regolamentazione della professione nei paesi che non la regolamentano e sul sistema educativo.

*Regime generale di riconoscimento e prestazione di servizi temporanei*

La revisione del **regime generale di riconoscimento** è stata recepita in modo soddisfacente in quasi tutti gli Stati membri, ad eccezione di diversi casi di non conformità riguardanti, ad esempio, le modifiche dei livelli di qualifica, le nuove norme sulla mobilità da paesi non regolamentati e la definizione di misure compensative. Nella stragrande maggioranza dei casi, gli Stati membri hanno mostrato progressi rispondendo ai provvedimenti di infrazione e comunicando soluzioni specifiche alle questioni sollevate. Per pochissimi casi, sono ancora in corso discussioni con gli Stati membri interessati (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Regime generale di riconoscimento").

*Grafico 3. Numero di Stati membri interessati dalle questioni chiave di non conformità relative al regime generale di riconoscimento (marzo 2020)*

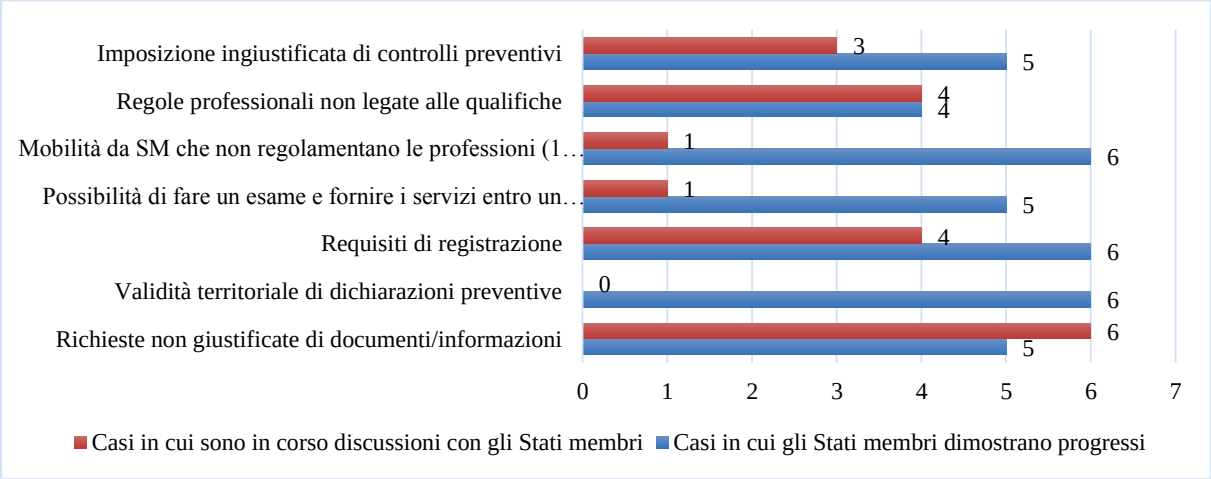



Garantire un'attuazione coerente ed efficiente delle **disposizioni che disciplinano la prestazione di servizi temporanei e occasionali** in tutti gli Stati membri a vantaggio dei cittadini e delle imprese è una componente fondamentale di un mercato unico dei servizi efficiente per quanto riguarda le professioni regolamentate. Ciò è fondamentale per garantire l'applicazione dell'articolo 56 del TFUE e per tutelare la libertà fondamentale di prestare servizi.

L'attuazione delle disposizioni rivedute del titolo II della direttiva riveduta sulla prestazione temporanea e occasionale di servizi ha suscitato preoccupazioni in 21 Stati membri e discussioni sono ancora in corso con otto Stati membri. In particolare, i casi di non conformità in tali Stati membri hanno riguardato le principali questioni delineate nel grafico 4 presentato

di seguito (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Prestazione di servizi temporanei").

*Grafico 4. Numero di Stati membri interessati da questioni chiave di non conformità (prestazione di servizi temporanei) (marzo 2020)*



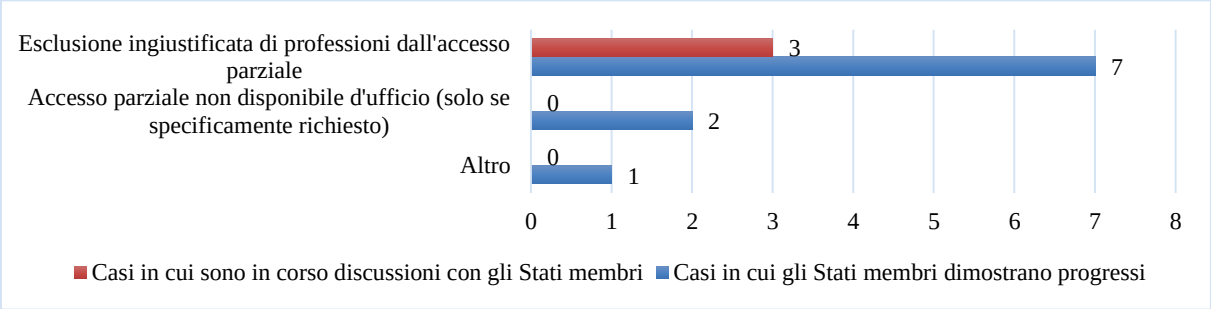

A seguito della procedura d'infrazione della Commissione, sono ancora in corso discussioni con diversi Stati membri su questioni riguardanti:

- le richieste ingiustificate di informazioni sui servizi da fornire o richieste di documenti che vanno oltre quanto consentito dalla direttiva riveduta;
- la validità delle dichiarazioni preventive in tutto il territorio dello Stato membro ospitante;
- i requisiti di registrazione che vanno oltre quanto consentito dall'articolo 6 della direttiva riveduta;
- o le possibilità per i prestatori di servizi di effettuare una prova attitudinale e di prestare servizi entro un mese dall'adozione della decisione.

*Accesso parziale*

L'attuazione delle nuove norme sull'**accesso parziale** ha suscitato preoccupazioni in 12 Stati membri. In particolare, l'azione esecutiva della Commissione ha affrontato le due questioni principali discusse di seguito (per maggiori dettagli, cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Accesso parziale").

*Grafico 5. Numero di Stati membri interessati dalle questioni chiave della non conformità (accesso parziale) (marzo 2020)*




Una prima questione riguardava l'esclusione di alcune professioni dal principio dell'accesso parziale. Mentre le disposizioni sull'accesso parziale non si applicano ai professionisti che beneficiano del riconoscimento automatico delle loro qualifiche professionali (come i medici, gli infermieri, i professionisti dell'artigianato e del commercio o i professionisti che beneficiano di principi di formazione comuni), le disposizioni della direttiva riveduta non mirano ad escludere l'accesso parziale a parti separabili delle attività delle professioni "settoriali". Tale esclusione categorica dal principio dell'accesso parziale non sarebbe in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea o con il principio di proporzionalità in base alle libertà fondamentali[37]. La questione è stata affrontata con dieci Stati membri. Mentre in molti Stati membri sono stati compiuti progressi, sono ancora in corso discussioni con altri.

In secondo luogo, la Commissione ha insistito affinché l'accesso parziale sia applicato come decisione d'ufficio e non solo su specifica ed esplicita richiesta del richiedente. Probabilmente la maggior parte delle persone non è pienamente consapevole della possibilità di ottenere un accesso parziale a una professione e quindi spesso non è in grado di richiederlo dopo che la richiesta di riconoscimento relativa all'accesso completo alla professione sarà stata respinta. Pertanto, nei casi in cui l'accesso parziale potrebbe essere applicabile, le autorità competenti dovrebbero valutare la possibilità di un accesso parziale nell'ambito di tale procedura di riconoscimento o almeno informare chiaramente il richiedente di tale possibilità. La questione è stata affrontata da due Stati membri, che hanno fatto progressi nel proporre soluzioni pratiche.

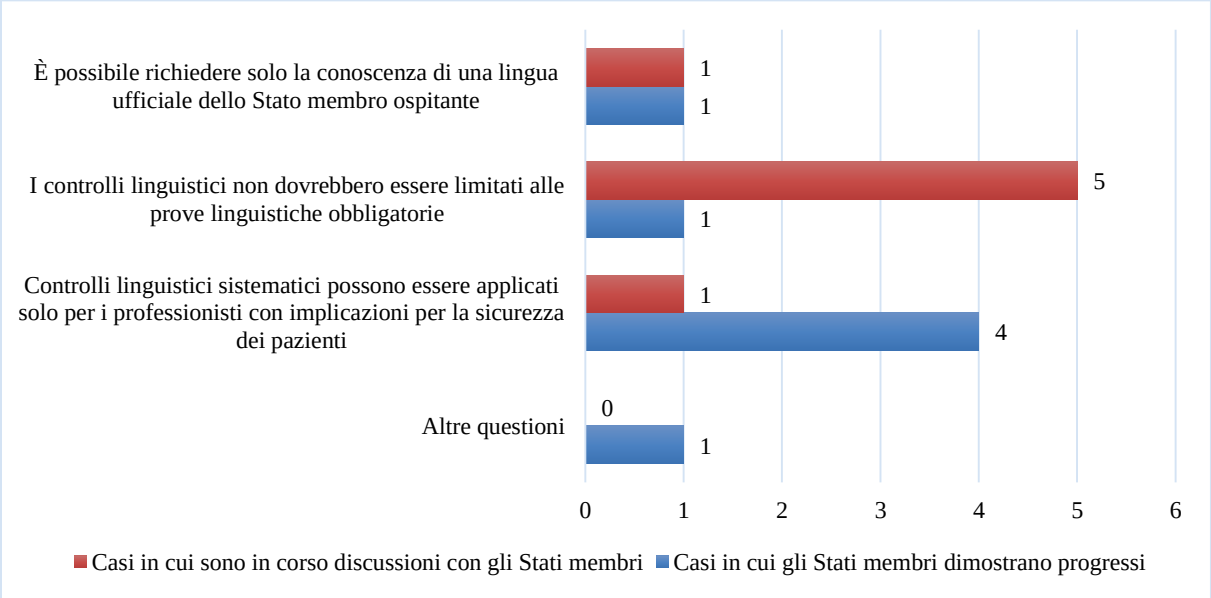
È interessante osservare che, nelle relazioni biennali, alcuni Stati membri hanno sollevato il problema dell'applicazione dell'accesso parziale quando il regolamento stabilisce solo titoli professionali protetti (considerando che l'accesso parziale riguarda essenzialmente l'accesso alle attività professionali, ma non i titoli per esercitare tali professioni).

*Controlli linguistici*

L'attuazione delle nuove norme sui **controlli linguistici** è stata affrontata nell'ambito dell'applicazione per circa un terzo degli Stati membri e riguardava specifiche questioni chiave di non conformità indicate nel grafico 6 qui di seguito (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Controlli linguistici").

[37] Sentenza del 27 giugno 2013, *Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos contro Ypourgos Ygeias kai Pronoias*, C-575/11, EU:C:2013:430.

*Grafico 6. Numero di Stati membri interessati dalle questioni chiave della non conformità (controlli linguistici) (marzo 2020)*




L'azione esecutiva della Commissione mirava a garantire, ad esempio, che potesse essere richiesta solo la conoscenza di una lingua ufficiale dello Stato membro ospitante e che i controlli linguistici sistematici potessero essere applicati solo per i professionisti con implicazioni per la sicurezza dei pazienti. Diversi casi di Stati membri che hanno imposto prove linguistiche obbligatorie si sono rivelati più problematici da risolvere e sono in corso discussioni con la maggior parte degli Stati membri interessati. Sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia[38], la Commissione ha insistito sul fatto che le conoscenze linguistiche potevano essere verificate solo nel caso in cui la prova fornita dal richiedente (ad esempio i certificati linguistici di una scuola di lingue straniere) non fosse conclusiva.

*Tirocini*

La Commissione ha sollevato questioni relative alle nuove norme sul **riconoscimento dei tirocini professionali** svolti in altri Stati membri. In sette casi la legislazione nazionale notificata si è rivelata non conforme alle norme, a causa di una completa mancanza di recepimento, di una scorretta attuazione delle disposizioni sui tirocini o della mancata pubblicazione di orientamenti sull'organizzazione e il riconoscimento dei tirocini professionali svolti all'estero. Sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia compiuto progressi nell'affrontare le questioni sollevate, alcune necessitano di un ulteriore seguito con

[38] Sentenza del 6 giugno 2000, *Roman Angonese contro Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, C-281/98, EU:C:2000:296, punti 38-44 e sentenza del 5 febbraio 2015, *Commissione europea contro Regno del Belgio*, C-317/14, EU:C:2015:63, punti 27-31. La Corte di giustizia è stata molto chiara sul fatto che costituisce una discriminazione ingiustificata il poter comprovare le cognizioni linguistiche esclusivamente mediante un unico specifico diploma, come ad esempio un attestato rilasciato solo in uno specifico Stato membro (o in una specifica provincia di uno Stato membro).

gli Stati membri interessati (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Tirocini").

*Sistema di informazione del mercato interno*

L'IMI ha contribuito al buon funzionamento della direttiva 2005/36/CE dal 2008, consentendo alle autorità nazionali competenti di comunicare direttamente, rapidamente e agevolmente attraverso una piattaforma online sicura e di superare le barriere linguistiche grazie alla serie di domande e risposte standard pretradotte presenti.

L'entrata in vigore della direttiva di modifica 2013/55/UE ha reso obbligatorio l'uso dell'IMI sia per gli scambi amministrativi che per la notifica dei titoli di qualificazione che soddisfano i requisiti minimi di formazione armonizzati, elencati nell'allegato V della direttiva riveduta.

La sezione 1 della parte IV del documento di lavoro dei servizi della Commissione fornisce dati statistici sull'uso della piattaforma IMI ai sensi della direttiva. Essa mostra chiaramente che l'uso dell'IMI per la cooperazione amministrativa generale è in costante aumento nel tempo (grafico 1 della parte IV del documento di lavoro dei servizi della Commissione) ed è quasi raddoppiato da quando è diventato obbligatorio nel 2016 (grafico 2 della parte IV del documento di lavoro dei servizi della Commissione). Tuttavia, vi sono differenze nelle attività dei singoli Stati membri: alcuni sono mittenti proattivi delle richieste, mentre altri sono per lo più destinatari (grafico 3 della parte IV del documento di lavoro dei servizi della Commissione). Sebbene il tasso medio di risposta rimanga piuttosto elevato (oltre il 96 %), per alcuni Stati membri il tasso di risposta è visibilmente inferiore. La maggiore variazione tra gli Stati membri riguarda i tempi medi di risposta (grafico 4 della parte IV del documento di lavoro dei servizi della Commissione).

L'uso inefficace delle richieste di informazioni tramite l'IMI da parte di diversi Stati membri è una delle sfide più segnalate nelle relazioni biennali degli Stati membri. Secondo le autorità nazionali, gli scambi di informazioni potrebbero essere più efficaci, i tempi di risposta di alcuni paesi sono troppo lunghi o in alcuni casi non si ricevono risposte soddisfacenti, in particolare per quanto riguarda i casi relativi a professioni non regolamentate nello Stato membro d'origine, i casi relativi alla formazione regolamentata o alla verifica dell'esperienza professionale. È stato inoltre segnalato che alcuni Stati membri non utilizzano l'IMI in maniera coerente per chiedere chiarimenti, creando così un onere maggiore per i professionisti.

I moduli IMI per la notifica delle qualifiche elencate nell'allegato V della direttiva riveduta sono stati introdotti nel 2014, sostituendo il precedente sistema di notifica per corrispondenza formale tramite le rappresentanze permanenti degli Stati membri. A tale scopo la Commissione ha sviluppato moduli IMI specifici per le professioni, disponibili dall'entrata in vigore della direttiva riveduta. Oltre il 70 % delle modifiche ai titoli di qualificazione notificati tramite l'IMI si riflettono già nell'allegato V della direttiva riveduta, aggiornato dalle ricorrenti decisioni delegate della Commissione[39]. In tale contesto, la notifica tempestiva delle

[39] Cfr. nota 33 sopra.

modifiche ai titoli di qualificazione da parte degli Stati membri tramite l'IMI è una condizione essenziale affinché la Commissione possa aggiornare regolarmente l'allegato V.

*La tessera professionale europea e il meccanismo di allerta*

L'IMI è diventato una piattaforma efficace per il funzionamento dei due nuovi strumenti introdotti dall'ultima revisione della direttiva: la **tessera professionale europea** e il **meccanismo di allerta**.

La direttiva riveduta ha stabilito la base giuridica per il meccanismo di allerta e per la tessera professionale europea per alcune professioni. Successivamente, nel 2015, la Commissione ha adottato un regolamento di esecuzione[40] che introduce la tessera professionale europea per cinque professioni (infermieri responsabili dell'assistenza generale, farmacisti, fisioterapisti, agenti immobiliari e guide alpine) a partire dal 18 gennaio 2016.

La Commissione ha monitorato attentamente il funzionamento di questi due nuovi strumenti. Due anni dopo il loro lancio, la Commissione ha valutato l'esperienza delle parti interessate nell'uso della tessera professionale europea e del meccanismo di allerta. Il 9 aprile 2018 ha pubblicato le sue conclusioni, insieme ai dati statistici di supporto, in un documento di lavoro dei servizi della Commissione[41] ("il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2018"). Il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2018 mostra che gli Stati membri e le parti interessate hanno percepito positivamente l'introduzione della tessera professionale europea e del meccanismo di allerta, pur sottolineando l'importanza di un continuo orientamento giuridico e tecnico e di una messa a punto delle funzionalità della piattaforma.

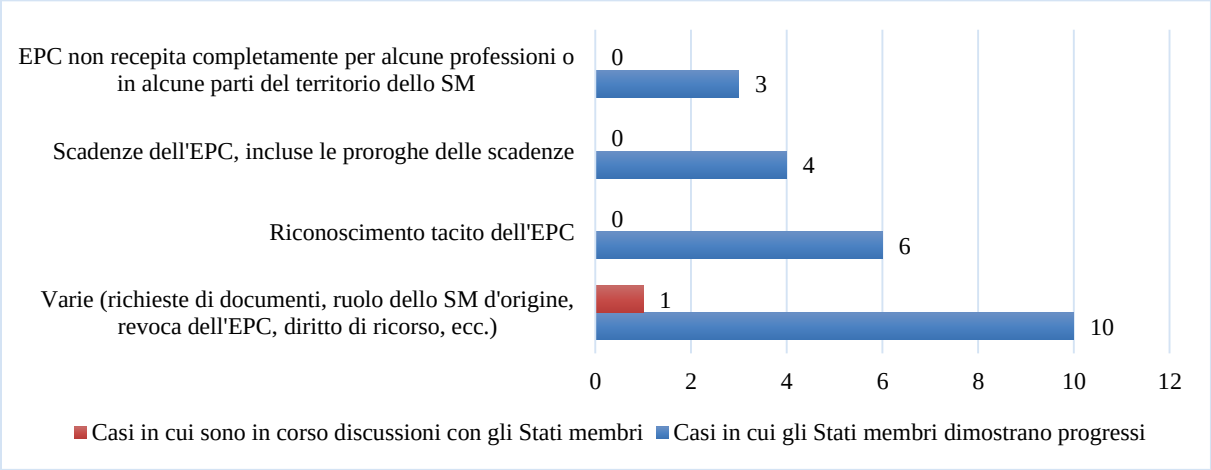
La presente relazione non intende ribadire i risultati del documento di lavoro del 2018, che può essere consultato in dettaglio. Tuttavia, poiché dopo la sua pubblicazione vi è stata un'evoluzione dei dati statistici di supporto, la parte IV, sezione 3, del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione fornisce una panoramica aggiornata dei dati, compreso il periodo più recente 2018-2019.

L'attività di esecuzione della Commissione in corso affronta problemi in due terzi degli Stati membri (18) per quanto riguarda il rispetto delle disposizioni della tessera professionale europea e in più della metà degli Stati membri (15) per quanto riguarda l'attuazione del meccanismo di allerta. Il grafico 7 illustra le principali questioni chiave della non conformità.

[40] Regolamento di esecuzione (UE) 2015/983 della Commissione, del 24 giugno 2015, sulla procedura di rilascio della tessera professionale europea e sull'applicazione del meccanismo di allerta ai sensi della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 159 del 25.6.2015, pag. 27).

[41] Commissione europea, SWD (2018) 90 final, *Assessment of stakeholders' experience with the European Professional Card and the Alert Mechanism procedures* (Valutazione dell'esperienza delle parti interessate relativa alla tessera professionale europea e alle procedure del meccanismo di allerta).

*Grafico 7. Numero di Stati membri interessati dalle questioni chiave della non conformità (tessera professionale europea) (marzo 2020)*



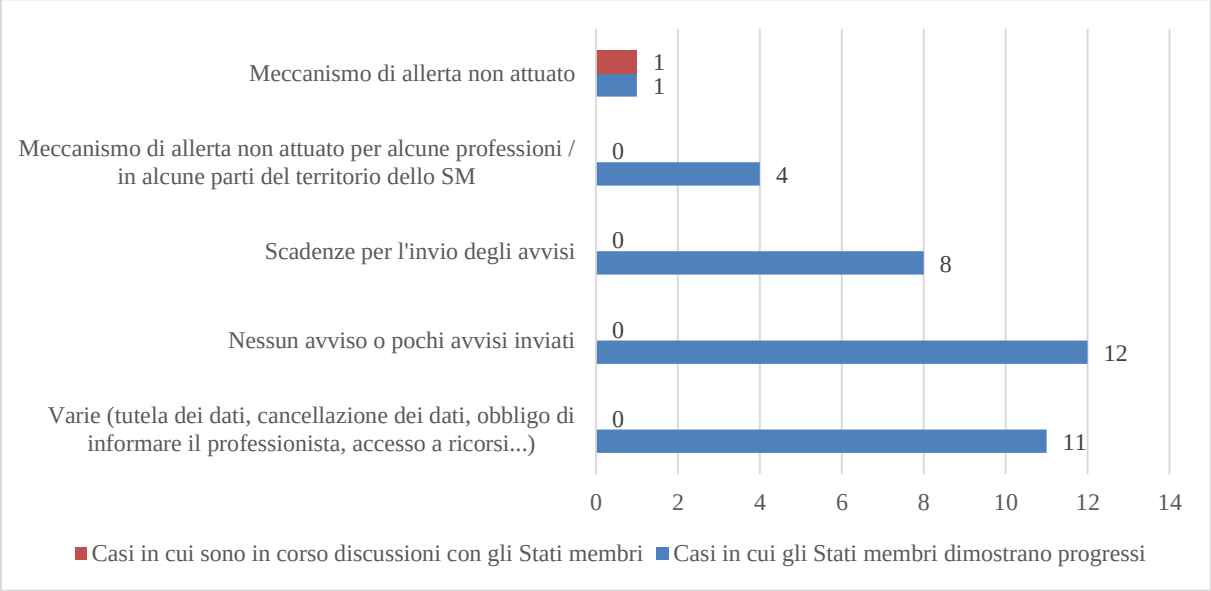

Le questioni relative alla tessera professionale europea individuate nella valutazione della Commissione sulle misure di recepimento notificate dagli Stati membri erano per lo più di natura tecnica e riguardavano le norme procedurali. Ciò comprendeva la mancata o errata specificazione dei termini nella legislazione e la mancata previsione del tacito riconoscimento in tutti i casi previsti dalla direttiva riveduta. In alcuni casi, le norme della tessera professionale europea non sono state recepite per alcune professioni o in parti del territorio di uno Stato membro. In seguito alle lettere di infrazione della Commissione, gli Stati membri hanno mostrato progressi nella risoluzione di tutti i casi di non conformità (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Tessera professionale europea").

Secondo le relazioni biennali degli Stati membri, l'archivio dei documenti relativi alla tessera professionale europea nell'IMI è vitale per il buon funzionamento della procedura della stessa. L'archivio dei documenti relativi alla tessera professionale europea è una banca dati dell'IMI in cui ogni Stato membro notifica i propri requisiti documentali e i diritti per la domanda corrisposti per le procedure della tessera stessa. Tuttavia, secondo le osservazioni degli Stati membri contenute nelle relazioni biennali, alcuni Stati membri non riportano tutti i loro requisiti documentali nell'archivio relativo alla tessera professionale europea. Altri non tengono conto delle norme stabilite nel regolamento di esecuzione in merito alle richieste di documenti non consentite. Secondo le relazioni biennali, in alcuni casi vi è ancora una mancanza di fiducia reciproca tra le autorità competenti (ad esempio, le autorità che richiedono documenti supplementari anche in assenza di dubbi o senza aver prima contattato l'autorità dell'altro Stato membro).

Per quanto riguarda la tessera professionale europea, diversi Stati membri hanno anche chiesto una definizione più chiara di cosa si intenda per prestazione temporanea e occasionale di servizi. Va osservato che, per quanto riguarda la prestazione temporanea di servizi, la tessera professionale europea si limita a sostituire la dichiarazione preventiva di cui all'articolo 7 della direttiva riveduta (ossia una dichiarazione sulle attività future previste) e non dovrebbe quindi essere trattata in modo diverso. Di conseguenza, una tessera professionale europea per la prestazione temporanea di servizi non può essere rifiutata per

motivi diversi dalla mancanza di documenti a corredo, dalla mancata prova dello stabilimento legale o da altri motivi sostanziali ai sensi dell'articolo 7 della direttiva riveduta. In particolare, la durata e la natura delle attività professionali svolte in passato sul territorio dello Stato membro ospitante non dovrebbero essere utilizzate come unico motivo per giustificare il rifiuto del rilascio di una tessera professionale europea. Gli Stati membri sono liberi di adottare altre misure di vigilanza per individuare e sanzionare i professionisti che violano le norme nazionali applicabili.

*Grafico 8. Numero di Stati membri interessati dalle questioni chiave della non conformità (meccanismo di allerta) (marzo 2020)*




Per quanto riguarda l'attuazione del meccanismo di allerta, le procedure di infrazione miravano a garantire, ad esempio, che gli Stati membri rispettassero il termine di tre giorni per l'invio delle allerte e rispettassero altresì i loro obblighi in materia di protezione dei dati, cancellazione dei dati e informazione dei professionisti. L'azione esecutiva adottata nei confronti di un numero significativo di Stati membri ha riguardato il meccanismo di allerta. Agli Stati membri è stato chiesto di fornire una giustificazione sul motivo del mancato invio o dell'invio di un numero esiguo di allerte dall'introduzione del meccanismo di allerta. In alcuni casi, la Commissione ha constatato che il meccanismo di allerta non è stato affatto attuato per professioni specifiche (ad esempio, istruzione dei minori, professioni sanitarie), per casi specifici (ad esempio, diplomi falsificati) o solo in parti del territorio di uno Stato membro (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Meccanismo di allerta").

Gli Stati membri hanno mostrato progressi nell'ottemperare a tutti gli obblighi di allerta (ad eccezione di uno Stato membro). La Commissione è in discussione con l'unico Stato membro interessato. Vale inoltre la pena di notare che il numero di autorità competenti registrate nell'IMI per i diversi moduli di allerta è aumentato significativamente nel 2018 e nel 2019 (cfr. grafico 7 nella parte IV del documento di lavoro dei servizi della Commissione). Questo

aumento può essere spiegato dall'azione esecutiva della Commissione, iniziata nel luglio 2018.

Nelle loro relazioni biennali, gli Stati membri hanno segnalato alcune sfide legate al funzionamento del meccanismo di allerta. Tra queste figurano le difficoltà a rispettare il termine per l'invio delle allerte, la possibilità tecnica di gestire un volume elevato di notifiche di allerta (per filtrare le allerte sostanziali/rilevanti) e le differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda il momento in cui le allerte devono essere inviate (a causa dei diversi meccanismi di sanzione). Uno Stato membro ha invitato la Commissione ad affrontare gli effetti giuridici delle allerte sulla pratica delle attività professionali a livello dell'UE.

*Accesso alle informazioni online, procedure e riduzione della burocrazia*

I quadri legislativi a livello nazionale ed europeo sono cambiati in modo significativo per facilitare, snellire e semplificare la presentazione, l'archiviazione e l'elaborazione dei documenti. Sia la direttiva sui servizi che la direttiva riveduta comprendono articoli che impongono agli Stati membri di presentare informazioni online attraverso gli sportelli unici e che richiedono agli stessi di mettere a disposizione procedure elettroniche per i prestatori di servizi e i professionisti. La tessera professionale europea promuove anche l'uso di procedure elettroniche per le domande di riconoscimento.

Nonostante gli evidenti vantaggi dell'elaborazione elettronica delle domande, gli Stati membri mantengono ancora diversi requisiti che non solo compromettono gli attuali sviluppi verso un quadro digitale, ma violano anche il diritto comunitario. Durante i controlli sul recepimento, la Commissione ha individuato una serie di pratiche o requisiti illegali riguardanti le richieste di documenti in diversi Stati membri, come ad esempio le richieste di documenti che vanno oltre i requisiti della direttiva (ad esempio di CV o fotografie che soddisfano uno standard specifico; richieste di documenti originali; traduzioni autenticate per la prova delle qualifiche dell'allegato V; copie autenticate e/o traduzioni di carte d'identità o passaporti; informazioni sulla formazione in una forma specifica; documenti che devono essere autenticati da un organismo o tipo di organismo specifico dello Stato membro d'origine o dello Stato membro ospitante).

La Commissione ha sollevato dubbi riguardo tali pratiche o requisiti chiaramente illegali nei confronti dei 15 Stati membri interessati. In seguito alla procedura d'infrazione della Commissione, gli Stati membri hanno dimostrato di aver compiuto progressi nella ricerca di soluzioni pratiche nella maggior parte dei casi individuati (11 su 15). Tuttavia, sono ancora in corso discussioni con gli altri quattro Stati membri sui requisiti documentali (cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Accesso alle informazioni online, procedure e riduzione della burocrazia").

Gli obblighi degli Stati membri relativi alle informazioni online e ai requisiti di amministrazione elettronica ("e-Government") per i cittadini non costituiscono una novità, poiché le modifiche introdotte dalla direttiva 2013/55/UE si sono limitate a integrare la

direttiva sui servizi[42]. Gli Stati membri sono tenuti a istituire gli sportelli unici e a garantire che questi forniscano l'accesso alle informazioni e alle procedure elettroniche ai prestatori di servizi. In pratica, ciò significa che qualsiasi prestatore di servizi (che sia già stabilito o meno in uno Stato membro, che desideri mettere in atto i propri servizi o che semplicemente fornisca servizi transfrontalieri temporaneamente e occasionalmente), dovrebbe poterlo fare, online e attraverso lo sportello unico, per le seguenti attività:

- ottenere tutte le informazioni pertinenti sulle norme applicabili che disciplinano l'accesso ai servizi e la loro prestazione;

- espletare tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso e la prestazione dei servizi;

- ricevere assistenza dalle autorità competenti, in particolare informazioni sul modo in cui sono generalmente interpretate e applicate determinate prescrizioni.

Per verificare se i cittadini e le imprese possono effettivamente trovare online le informazioni pertinenti e le procedure amministrative complete, nel periodo 2018/2019 la Commissione ha effettuato una valutazione a livello UE dei servizi degli sportelli unici nazionali, concentrandosi su un campione di servizi e professioni. La valutazione ha verificato la disponibilità online delle informazioni e delle procedure online attraverso gli sportelli unici riguardo la registrazione di uno studio di architettura, di uno studio di ingegneria e di una società di consulenza fiscale e le richieste di permessi specifici per la costruzione. Per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche, la verifica si è concentrata sulle professioni di medico (medici di base), architetto, ingegnere civile/edile, guida turistica, guida di montagna e insegnante di scuola secondaria.

Dalla valutazione è emerso che vi sono margini di miglioramento in tutti gli Stati membri, in misura diversa. Pertanto, il 6 giugno 2019 la Commissione ha deciso di inviare lettere di costituzione in mora a tutti gli Stati membri per quanto riguarda la disponibilità di informazioni e procedure online[43]. Le principali lacune individuate riguardavano la mancanza delle informazioni richieste tramite gli sportelli unici, i problemi riguardo la qualità delle informazioni, la mancanza di procedure online e, più in generale, i problemi riscontrati dagli utenti che desiderano accedere o completare una procedura a livello transfrontaliero. Ciò include l'impossibilità per gli utenti transfrontalieri di accedere a una procedura online o l'impossibilità di effettuare pagamenti online. La Commissione sta attualmente valutando le risposte degli Stati membri alle lettere di costituzione in mora e le necessarie misure di seguito da comunicare agli Stati membri.

[42] L'articolo 57, paragrafo 1, della direttiva riveduta impone agli Stati membri di fornire una serie di informazioni specifiche (come un elenco di professioni regolamentate o un elenco di professioni per le quali lo Stato membro applica un controllo preventivo delle qualifiche professionali in caso di prestazione transfrontaliera temporanea di servizi, come previsto dall'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2005/36/CE). La direttiva riveduta ha anche esteso gli obblighi della direttiva sui servizi alle professioni non ricomprese dalla stessa direttiva sui servizi, come le professioni sanitarie, e alle procedure di riconoscimento dei lavoratori dipendenti.

[43] Comunicato stampa della Commissione (Memo/19/2772).

Alla luce di quanto sopra, nonostante i vantaggi delle procedure elettroniche e della cooperazione amministrativa ben sviluppata, alcuni Stati membri mantengono ancora requisiti procedurali che creano difficoltà ai servizi di e-Government o che vanno addirittura oltre le pratiche consentite dalla direttiva riveduta. Il funzionamento degli sportelli unici nazionali, in termini di messa a disposizione di informazioni e procedure online, deve essere migliorato nella maggior parte degli Stati membri, in misura diversa.

*Obblighi di trasparenza*

L'articolo 59 della direttiva riveduta si concentra sulle misure di trasparenza, obbligando tutti gli Stati membri a comunicare le informazioni sulle professioni che regolamentano, compresa la regolamentazione a livello regionale.

In particolare, entro il 18 gennaio 2016, gli Stati membri erano tenuti a fornire le seguenti informazioni attraverso la banca dati delle professioni regolamentate[44] (e a mantenere aggiornate tali informazioni):

- un elenco delle professioni regolamentate esistenti, specificando le attività prestate da ciascuna professione, un elenco delle formazioni regolamentate e di quelle a struttura particolare[45];

- un elenco delle professioni per le quali si ritiene necessario un controllo delle qualifiche prima della prima prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva riveduta, unitamente alla giustificazione dell'inclusione delle professioni in tale elenco;

- informazioni sui requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio e le ragioni per ritenere che tali requisiti siano conformi ai principi di non discriminazione e di proporzionalità.

L'articolo 59, paragrafi 3 e 5, della direttiva riveduta ha costituito la base giuridica per un esercizio di valutazione reciproca che si è svolto nel periodo 2014-2016. Esso ha consentito agli Stati membri di confrontare i loro approcci normativi e li ha impegnati a semplificare, ove necessario, i quadri giuridici nazionali che disciplinano le professioni regolamentate. Sulla base di questo processo, entro il 18 gennaio 2016 gli Stati membri erano tenuti a presentare piani d'azione nazionali che presentassero i risultati delle valutazioni di proporzionalità e individuassero la necessità di riforme. Tali piani hanno dimostrato livelli di ambizione molto diversi tra gli Stati membri e le valutazioni di proporzionalità condotte durante l'esercizio di valutazione reciproca sono state spesso molto scarse.

Infine, ai sensi dell'art. 59, paragrafo 5, della direttiva riveduta, entro sei mesi dall'adozione, gli Stati membri erano tenuti a fornire alla Commissione informazioni sui requisiti introdotti dopo il 18 gennaio 2016 e sui motivi per ritenere tali requisiti conformi ai principi di non discriminazione e di proporzionalità.

[44] https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/.

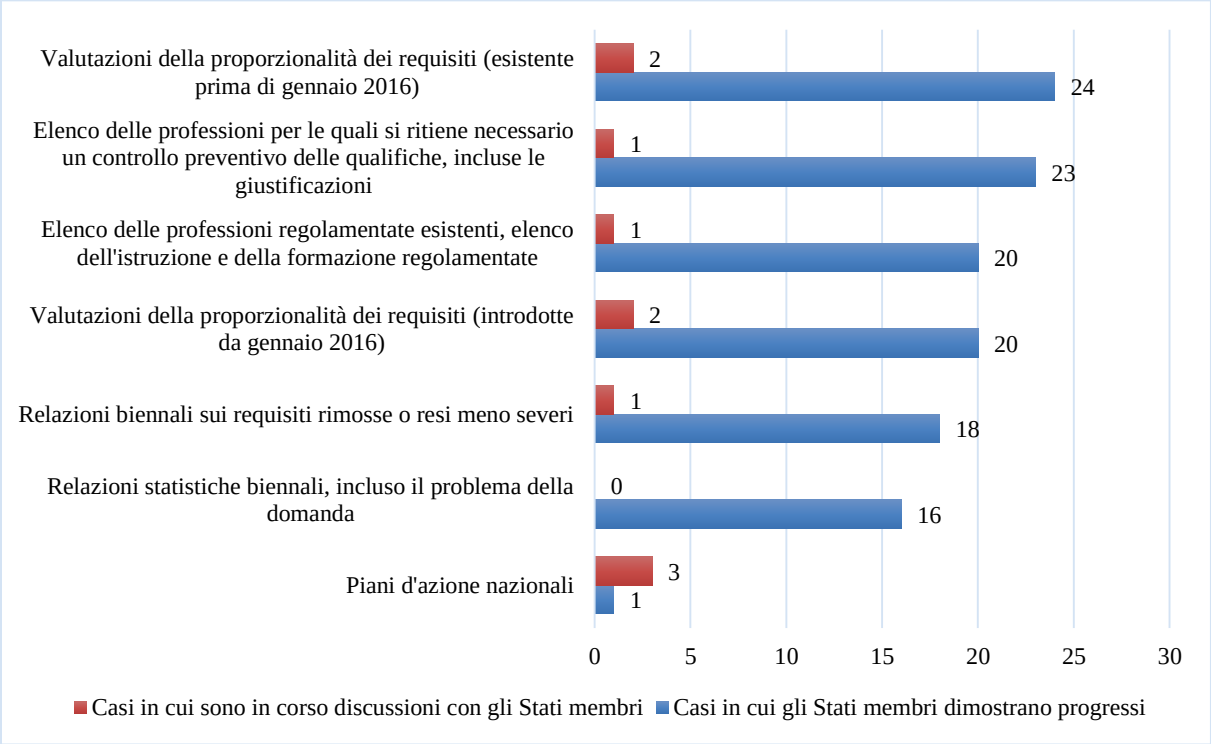
[45] La formazione a struttura particolare di cui all'articolo 11, lettera c), punto ii) della direttiva riveduta.

Entro il 18 gennaio 2016 e successivamente ogni due anni, gli Stati membri presentano una relazione concernente i requisiti che sono stati eliminati o resi meno severi.

A tal fine, la Commissione ha costantemente aggiornato la banca dati sulle professioni regolamentate per conservare tutte le informazioni che le sono state comunicate ai sensi dell'articolo 59 della direttiva. Ad esempio, nel 2018 ha sviluppato un nuovo modulo di screening con domande specifiche per aiutare gli Stati membri a valutare la proporzionalità della regolamentazione. Oltre al nuovo modulo di screening, la Commissione ha emanato orientamenti informali che sono stati discussi durante le riunioni del gruppo di esperti. L'obiettivo di queste misure era quello di aumentare la qualità e la profondità delle analisi fornite dagli Stati membri. Inoltre, le valutazioni della proporzionalità sono ora a disposizione del pubblico sul sito web della banca dati, che è attualmente in fase di migrazione verso l'IMI per semplificare ulteriormente gli obblighi di comunicazione. Tuttavia, nonostante i continui sforzi, in molti casi le valutazioni di proporzionalità degli Stati membri continuano a essere di qualità inadeguata.

La Commissione ha valutato il rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi di trasparenza e di comunicazione ai sensi della direttiva riveduta. Ha affrontato i casi di inosservanza in 27 Stati membri che non hanno rispettato gli obblighi di trasparenza con un ragionevole grado di diligenza (per maggiori dettagli, cfr. parte III del documento di lavoro dei servizi della Commissione, tabella "Obblighi di trasparenza").

*Grafico 9. Numero di Stati membri interessati dalle questioni chiave della non conformità (trasparenza) (marzo 2020)*




Molti Stati membri non hanno elencato tutte le loro professioni regolamentate, le formazioni regolamentate e/o tutte le professioni soggette a controllo preventivo delle qualifiche ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva riveduta con adeguate giustificazioni. Inoltre, alcuni paesi non hanno segnalato le professioni regolamentate sulla base di specifiche leggi dell'UE che lasciano agli Stati membri un margine di discrezionalità per quanto riguarda le modalità di attuazione. Per quanto riguarda le professioni soggette a un controllo preventivo delle qualifiche, va sottolineato che la valutazione della Commissione si è limitata agli obblighi di trasparenza e non pregiudica l'eventuale valutazione dell'adeguatezza delle giustificazioni per motivi di salute e sicurezza pubblica. Alcuni Stati membri non avevano ancora fornito piani d'azione nazionali.

La Commissione ha inoltre rilevato che, per alcune professioni esistenti, le valutazioni di proporzionalità erano completamente assenti nella banca dati delle professioni regolamentate. Questa è risultata essere la situazione per oltre 20 Stati membri. In alcuni Stati membri, le valutazioni di proporzionalità mancavano per oltre l'80 % delle professioni notificate. Inoltre, per alcune professioni, molti Stati membri non hanno fornito informazioni sui requisiti di accesso o di condotta esistenti o di nuova introduzione. Un numero elevato di Stati membri non ha inoltre fornito relazioni sui requisiti da essi eliminati o resi meno severi entro il termine previsto.

La Commissione ha esaminato il seguito dato all'obbligo degli Stati membri di presentare relazioni biennali ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva riveduta, comprese le rilevazioni statistiche e una descrizione dei principali problemi derivanti dall'applicazione

della direttiva riveduta. Quasi un terzo degli Stati membri è stato oggetto di un'azione esecutiva e da allora ha fornito le relazioni mancanti.

In seguito alla procedura d'infrazione della Commissione, la maggior parte degli Stati membri ha intensificato notevolmente gli sforzi per completare la base di dati, come illustrato nel grafico 8 di cui sopra. Si tratta di un risultato determinante, data l'importanza della banca dati delle professioni regolamentate come fonte di informazioni per i cittadini dell'UE che intendono esercitare una professione all'estero. Tuttavia, è necessario uno sforzo continuo da parte degli Stati membri per garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza e di segnalazione. Resta di competenza degli Stati membri garantire l'accuratezza di tali informazioni. La Commissione continuerà a monitorare attentamente il rispetto di tali obblighi.

## 4. RISULTATI DELLO SPECIALE PROGRAMMA DI RIVALORIZZAZIONE PER GLI INFERMIERI RUMENI

La Romania ha istituito un programma di rivalorizzazione per gli infermieri di assistenza generale le cui qualifiche non soddisfano i requisiti minimi di formazione previsti dalla direttiva 2005/36/CE, in seguito alla raccomandazione introdotta dal considerando 36 della direttiva di modifica 2013/55/UE. L'obiettivo del programma era quello di consentire ai professionisti che hanno acquisito le loro qualifiche prima dell'adesione della Romania all'UE di aggiornarle affinché soddisfino questi requisiti minimi a livello UE.

Il contenuto del programma è stato discusso nel periodo 2012-2014 con la Commissione europea e con esperti degli Stati membri (BE, DE, ES, FR, IE, MT, PL, IT e UK). Gli esperti hanno analizzato in dettaglio i corsi di formazione che la Romania aveva tenuto in passato a livello di istruzione post-secondaria e superiore per stabilire in che misura rispettavano i requisiti minimi previsti dalla direttiva 2005/36/CE (numero di ore, anni di studio, materie di formazione, abilità, conoscenze e competenze da acquisire). I corsi di aggiornamento sono stati concepiti per colmare le lacune individuate. A seguito di una valutazione da parte degli esperti degli Stati membri e di ulteriori scambi, il progetto di programma è stato adattato per tener conto del seguito, ad esempio sui requisiti di ammissione, sul numero di ore di formazione e sulla supervisione durante la formazione clinica.

La Romania ha elaborato il programma definitivo per gli infermieri mediante l'ordinanza congiunta del ministro dell'Istruzione nazionale e del ministro della Sanità n. 4317/943/2014, approvata dall'ordine rumeno degli infermieri, delle ostetriche e degli assistenti medici e dall'ordinanza del ministero dell'Istruzione nazionale n. 5114/2014.

Per attuare il programma di rivalorizzazione a livello post-secondario, tra il 2013 e il 2014 sono state organizzate dal Ministero dell'Istruzione nazionale rumeno, dal Ministero della Salute, dall'Ordine rumeno degli infermieri, ostetriche e assistenti medici e dalla Commissione nazionale di accreditamento degli ospedali otto sessioni di "formazione dei formatori" con esperti di cinque Stati membri (BE, DK, IE, PL e UK).

Il programma è iniziato nell'anno accademico 2014/2015 e, secondo le informazioni fornite dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca rumeno, più di 3 000 laureati a livello post-secondario e 23 laureati a livello di istruzione superiore lo hanno completato entro la fine dell'anno accademico 2018/2019.

La Romania ha presentato il programma agli Stati membri nel gruppo dei coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali nel marzo e nel maggio 2018.

Gli esperti degli Stati membri hanno analizzato le informazioni e i documenti forniti dalla Romania e hanno inviato alla Commissione un feedback sui risultati del programma. La Romania ha risposto con soddisfazione a tutte le domande e le osservazioni degli Stati membri. Nessuno Stato membro si è opposto alla proposta della Romania di far beneficiare i laureati del riconoscimento automatico in futuro.

Per concludere, la Romania ha attuato il programma di rivalorizzazione negoziato in precedenza con gli Stati membri per consentire ai suoi partecipanti di aggiornare le loro

qualifiche affinché soddisfino i requisiti minimi stabiliti dalla direttiva 2005/36/CE. Da allora un numero considerevole di studenti ha completato con successo il programma.

Per maggiori informazioni si veda la parte V del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

## 5. SVILUPPI RECENTI

A causa dei livelli molto diversi di ambizione espressi nei piani d'azione nazionali e in considerazione della qualità spesso scarsa delle valutazioni di proporzionalità condotte durante l'esercizio di valutazione reciproca, la Commissione ha pubblicato due iniziative volte a liberare tutto il potenziale del mercato unico nei settori ricoperti dalla direttiva riveduta, nell'ambito della strategia per il mercato unico del 2017. La Commissione ha pubblicato una comunicazione sulle raccomandazioni di riforma della regolamentazione in alcuni servizi professionali selezionati[46] e una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

La comunicazione sulle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali esamina le modalità di regolamentazione di sette servizi professionali negli Stati membri. Essa comprende raccomandazioni rivolte agli Stati membri in cui la regolamentazione appare particolarmente pesante in considerazione degli obiettivi che intende raggiungere (come la protezione della salute o della sicurezza dei destinatari dei servizi) e se confrontata tra gli Stati membri. Gli orientamenti si basano su una valutazione quantitativa e qualitativa del livello di restrizione ("indicatore del carattere restrittivo"). Si tratta di uno strumento supplementare per assistere gli sforzi di riforma degli Stati membri individuando i casi di potenziale eccesso di regolamentazione.

La direttiva (UE) 2018/958[47] relativa a un test della proporzionalità è stata adottata il 28 giugno 2018 e deve essere attuata in tutti gli Stati membri entro luglio 2020. Essa stabilisce obblighi chiari e un quadro giuridico per la valutazione preventiva della proporzionalità prima di introdurre nuove leggi o modificare le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative esistenti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio. Una volta attuata, la direttiva dovrebbe diventare strumentale ad evitare l'introduzione di una regolamentazione sproporzionata. La Commissione sta attualmente seguendo i progressi compiuti negli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione attraverso il gruppo di coordinatori e bilateralmente con gli Stati membri.

Nel 2018 i colegislatori hanno adottato il regolamento sullo sportello digitale unico[48] per fornire l'accesso a informazioni e procedure online, servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi a privati e aziende. Va notato che il rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi di informazione previsti dalla direttiva sui servizi e dalla direttiva riveduta sul riconoscimento delle qualifiche professionali faciliterà il rispetto degli obblighi di informazione previsti dal regolamento sullo sportello digitale unico. In parallelo sono in corso

[46] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, relativa alle raccomandazioni per la regolamentazione dei servizi professionali, 10 gennaio 2017, COM(2016) 820 final.

[47] GU L 173 del 9.7.2018, pag. 24.

[48] Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Testo rilevante ai fini SEE).

discussioni nel gruppo di coordinamento sullo sportello digitale unico per calibrare la portata e la qualità delle informazioni e per garantire l'accesso transfrontaliero alle procedure online.

Nel marzo 2019 il Consiglio europeo ha invitato l'UE e gli Stati membri a rimuovere i rimanenti ostacoli ingiustificati al mercato unico, sottolineando nel contempo che non devono esserne creati di nuovi.[49] Sulla base di questa richiesta iniziale, il Consiglio "Competitività" del maggio 2019 ha invitato la Commissione a "completare, entro marzo 2020, la valutazione degli ostacoli rimanenti, di natura normativa o di altro tipo, e delle opportunità nel mercato unico, con particolare attenzione ai servizi, [...] tenendo conto del punto di vista di imprese e consumatori [...]"[50]. In risposta, la Commissione ha adottato una relazione che individua gli ostacoli più spesso segnalati dalle imprese stesse.[51] Sulla base di questo punto di vista delle imprese e dell'esperienza dei consumatori quale risulta dal quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori dell'UE[52], pubblicato nel novembre 2019, la Commissione ha adottato nel marzo 2020 una comunicazione riguardante gli ostacoli e le barriere al mercato unico. In tale comunicazione la Commissione ha analizzato le preoccupazioni sollevate con maggiore frequenza dai consumatori e dalle imprese, al fine di individuare i settori più rilevanti in cui il mercato unico deve essere ulteriormente oggetto di approfondimento e rafforzamento.[53]

Su invito del Consiglio europeo e accompagnando la comunicazione sugli ostacoli e le barriere al mercato unico, la Commissione ha inoltre elaborato, in stretto coordinamento con gli Stati membri, un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico[54]. La Commissione ha accolto con favore l'invito del Consiglio europeo e ha sviluppato una serie di azioni volte a migliorare l'applicazione e il rispetto delle norme del mercato unico. Le azioni particolarmente rilevanti per la regolamentazione delle professioni sono:

- la pubblicazione di raccomandazioni di riforma aggiornate per la regolamentazione dei servizi professionali sulla base della comunicazione della Commissione del 17 gennaio 2017; e

- l'assistenza e gli orientamenti della Commissione agli Stati membri per migliorare le valutazioni ex ante della regolamentazione restrittiva ai sensi della direttiva relativa al test della proporzionalità.

[49] Conclusioni del Consiglio europeo, 22 marzo 2019 (EUCO 1/19).
[50] Conclusioni del Consiglio "Competitività" su "Un nuovo livello di ambizione per un mercato unico competitivo" del 27 maggio 2019 (COMPET 437, 9743/19).
[51] "*Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers"* (Viaggio d'affari nel mercato unico: ostacoli e barriere reali), SWD(2020) 54 final.
[52] Commissione europea, edizione 2019 del "*Consumer conditions scoreboard: consumers at home in the single market*" (Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori: i consumatori a casa nel mercato unico) del 28 novembre 2019.
[53] Comunicazione "Identificare e affrontare le barriere al mercato unico", 10 marzo 2020, COM(2020) 93 final.
[54] Comunicazione "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico, 10 marzo 2020, COM(2020) 94 final.

## 6. CONCLUSIONI

Sulla base delle informazioni fornite nella presente relazione, la Commissione può trarre alcune conclusioni in merito all'attuazione delle modifiche apportate dalla direttiva riveduta e ai settori che meritano ulteriori azioni o miglioramenti. In generale, il quadro giuridico della direttiva riveduta è efficace nel promuovere la mobilità dei professionisti negli Stati membri[55]. Sebbene l'uso delle moderne tecnologie nella procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali possa essere considerato un successo, gli Stati membri devono continuare a impegnarsi per garantire il rispetto dei requisiti di informazione e di e-Government attraverso gli sportelli unici.

Gli Stati membri hanno compiuto progressi nell'affrontare varie questioni sollevate nei procedimenti di infrazione in corso, anche se permangono alcuni settori problematici. Diverse questioni specifiche sono ancora in sospeso e la loro risoluzione potrebbe richiedere una cooperazione continuativa negli Stati membri interessati.

**a) Settori problematici**

Nonostante i vantaggi delle procedure elettroniche e di una cooperazione amministrativa ben sviluppata, alcuni Stati membri mantengono ancora requisiti procedurali che creano notevoli oneri e costi per i richiedenti. Permangono inoltre difficoltà per quanto riguarda le strutture di e-Government e l'uso di procedure che vanno al di là delle pratiche consentite dalla direttiva.

Il funzionamento degli sportelli unici nazionali, in termini di messa a disposizione di informazioni e procedure online, deve essere migliorato nella maggior parte degli Stati membri.

L'esercizio di valutazione reciproca che si è svolto nel periodo 2014-2016 non ha portato a riforme significative delle norme sulle professioni regolamentate. La qualità delle valutazioni della proporzionalità da parte degli Stati membri è stata spesso scarsa e guidata dall'interesse a mantenere la regolamentazione esistente. La recente azione esecutiva della Commissione ha confermato che molti Stati membri continuano a non rispettare gli obblighi di trasparenza delle informazioni sulle professioni regolamentate e di proporzionalità della regolamentazione con un ragionevole grado di diligenza. Ciò conferma la necessità di una tempestiva attuazione della direttiva relativa al test della proporzionalità e di un'applicazione rigorosa.

**b) Questioni irrisolte**

Diversi casi di non conformità alla direttiva riveduta in specifici Stati membri sono ancora in attesa di risoluzione nell'ambito delle procedure di infrazione in corso. I casi riguardano l'attuazione non corretta delle disposizioni relative ai controlli linguistici, alla prestazione transfrontaliera di servizi e all'accesso parziale.

[55] La valutazione delle prestazioni in termini di tassi di riconoscimento in tutta l'UE può essere consultata nel quadro di valutazione del mercato unico, disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm.

Sono necessari ulteriori studi per valutare la necessità e la portata di eventuali adeguamenti al progresso scientifico e tecnico dei requisiti in materia di conoscenze e competenze e degli elenchi minimi delle materie di formazione per le professioni "settoriali", che possono essere effettuati mediante atti delegati della Commissione.

È stato possibile raggiungere un solo accordo sui principi di formazione comuni (una prova di formazione comune per i maestri di sci). Si è rivelato difficile raggiungere un accordo sulle norme minime in materia di formazione, anche adottando un approccio dal basso verso l'alto. I suggerimenti da parte di diverse professioni non hanno potuto raggiungere le soglie di regolamentazione richieste negli Stati membri e potrebbero portare non solo all'armonizzazione, ma anche all'estensione della regolamentazione a livello nazionale.

Il funzionamento del meccanismo di allerta solleva alcune difficoltà pratiche per gli Stati membri, in particolare nella gestione di un elevato volume di notifiche di allerta e nel filtraggio delle relative segnalazioni.

**c) Sviluppi positivi**

L'attuazione della direttiva riveduta è stata effettivamente migliorata dalle azioni intraprese dalla Commissione in materia di esecuzione.

Il sistema IMI contribuisce al buon funzionamento della direttiva fornendo una piattaforma online sicura per gli scambi amministrativi, per la gestione delle domande per la tessera professionale europea e per il funzionamento del meccanismo di allerta proattiva. La cooperazione continuativa degli Stati membri, il sostegno giuridico e tecnico e l'ulteriore perfezionamento sono essenziali per garantire che il sistema continui a funzionare in modo efficace.

La procedura di aggiornamento dell'allegato V della direttiva ha dato risultati positivi. La Commissione si è regolarmente avvalsa dei suoi poteri delegati per effettuare gli aggiornamenti sulla base delle notifiche effettuate dagli Stati membri attraverso il sistema IMI.

La direttiva relativa al test della proporzionalità integra gli obblighi di trasparenza sanciti dalla direttiva e servirà come strumento per prevenire future regolamentazioni sproporzionate nei servizi professionali.

Con la presente relazione la Commissione adempie l'obbligo di elaborare una relazione di cui all'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva 2005/36/CE quale modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni a prendere atto della presente relazione.