



**CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente

CS/COO:fp

Roma, 27 settembre 2011
Informativa n. 63/2011

**AI SIGNORI PRESIDENTI DEI CONSIGLI DEGLI
ORDINI DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI**

Oggetto: Osservazioni al "Libro verde - Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali"

Caro Presidente,

Ti informo che il Consiglio Nazionale ha trasmesso alla Direzione Generale Mercato interno e servizi della Commissione Europea le osservazioni al Libro verde "Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali", che Ti allego e che potrai trovare anche sul sito (www.commercialisti.it).

Un cordiale saluto

Claudio Siciliotti

C.N.D.C.E.C.
REGISTRO UFFICIALE
0009655 - 27/09/2011 - USCITA
Allegati : 2





Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Osservazioni

LIBRO VERDE
“MODERNIZZARE LA DIRETTIVA
SULLE QUALIFICHE
PROFESSIONALI”

Luglio 2011

Mandato 2008-2012

Area di delega

Consigliere Delegato

Consiglieri Co-Delegati

Riforma delle professioni

Dott. Andrea Bonechi

Dott. Luciano Berzè - Dott. Giovanni Gerardo Parente





Indice

1. Premessa	3
2. Le professioni: delimitazione della problematica relativa al concetto di “professionista”	4
3. Abuso di diritto ed elusione della normativa comunitaria	5
4. Risposte alle singole domande	8
5. Conclusioni	14



1. Premessa

Con il Green Paper sulla modernizzazione delle qualifiche professionali, l'Unione Europea intende perseguire essenzialmente l'obiettivo di favorire una maggiore mobilità dei cittadini dell'U.E. che forniscono servizi professionali. Tale scopo, come la stessa Commissione evidenzia, deve essere realizzato effettuando un'incisiva azione sul sistema del riconoscimento delle qualifiche additato come meccanismo complesso e come principale ostacolo all'esercizio di qualsiasi attività oltre le frontiere nazionali¹.

La realizzazione di tale obiettivo, ancorché ambiziosa, è sicuramente auspicabile, considerata la domanda di lavoro, a livello globale, relativa a soggetti con elevata qualificazione.

Tuttavia, occorre considerare che il processo di "modernizzazione" della direttiva e l'introduzione di drastiche semplificazioni, realizzate attraverso l'eliminazione di alcuni aspetti fondamentali della procedura, rischiano di intaccare anche il diritto sostanziale.

Nella proposta di modernizzazione svariate attività economiche vengono trattate come un tutt'uno, senza alcuna differenziazione che tenga conto della natura degli interessi e dei diritti dei consumatori (cura del bene fisico, dei beni finanziari, degli interessi protetti dalla carta dei diritti dell'uomo o semplicemente interessi culturali). L'unico soggetto "curato" dalla proposta sembra essere il "prestatore" che intende migrare e che lo si vuole "promosso" a tutti i costi. Occorre, invece, apprestare idonee tutele anche per i destinatari della prestazione che dovrebbero poter fare affidamento su un servizio di qualità e comparabile con quello che possono ricevere dai professionisti locali.

Perplime, dunque, la modalità prescelta per la modernizzazione che individua nella direttiva qualifiche e non nella direttiva servizi lo strumento giuridico tramite cui realizzare tale mobilità dei lavoratori e affrontare l'intera problematica della circolazione nel mercato unico.

Come è noto, infatti, l'oggetto della cd. direttiva servizi si estrinseca essenzialmente *nell'eliminazione di ostacoli che impediscono la libera prestazione dei servizi prevedendo misure di semplificazione amministrativa, di cooperazione fra le istituzioni e misure volte all'accrescimento della qualità dei servizi* (considerando 5, 7, 12), mentre quello della cd. direttiva qualifiche è di fornire uno strumento concreto per consentire a chi esercita un'attività professionale di spostare, realmente, da un Paese all'altro la sede dei propri interessi professionali e di svolgere la medesima attività, optando per l'opzione dello stabilimento, che presuppone anche lo spostamento fisico del professionista, o per quella della prestazione temporanea che presuppone l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativo-professionale e non impone il riconoscimento della qualifica professionale.

L'attività della Commissione, allora, più che modificare la *ratio* posta alla base della direttiva qualifiche (garantire la libera circolazione dei professionisti e conseguentemente il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite nel paese di origine; garantire la qualità delle prestazioni fornite sul territorio del Paese ospitante, e quindi l'esigenza di acquisire le competenze necessarie per svolgere l'attività professionale nel contesto giuridico specifico di quel Paese)² dovrebbe concentrarsi sugli aspetti

¹ In tal senso si esprime l'introduzione del Libro verde.

² Cfr, Considerando 11.



strettamente attinenti alla libera circolazione dei professionisti regolamentati ideando specifiche ed efficaci misure per coordinare le discipline contenute nelle due direttive³.

In quest'ottica, allora, l'attenzione prestata verso la realizzazione della mobilità dei lavoratori, generalmente intesi, e per l'esercizio del loro diritto di libera circolazione all'interno del territorio UE, andrebbe temperato con l'esigenza di garantire che colui che intenda esercitare in un uno Stato membro una professione che risulti regolamentata sia effettivamente in grado di fornire una prestazione di qualità, in termini di affidabilità, per il fruitore finale, compatibile con il sistema di riconoscimento ideato nella menzionata direttiva qualifiche.

Ciò dovrebbe comportare una inversione della prospettiva dell'attività della Commissione che peraltro, in base ad una prima lettura del Green Paper, sembra essere quella del riesame della vasta platea delle professioni regolamentate.

Conseguentemente e in via preliminare, più che meditare sull'abolizione delle barriere all'accesso come indicato nel paragrafo 2.4 del Green Paper, bisognerebbe evidenziare criteri utili e incontrovertibili per la classificazione delle attività come professioni, distinguendole da qualsiasi altra attività non oggetto di regolamentazione all'accesso.

In subordine, poi, se tale classificazione dovesse rappresentare *probatio diabolica*, occorre sgomberare il campo da possibili equivoci interpretativi e chiarire che l'attività professionale non si risolve nella mera attività economica che, al contrario, della stessa rappresenta solamente una variabile.

2. Le professioni: delimitazione della problematica relativa al concetto di “professionista”

Alla luce di quanto sopra anticipato, si reputa necessario tener distinta la materia inerente alla disciplina del lavoro autonomo in generale, da quella specificatamente dedicata alle professioni intellettuali, parti specifiche del lavoro autonomo e caratterizzate non solo dalla intellettualità necessaria per fornire le prestazioni, ma anche dalla regolamentazione all'accesso per l'esercizio di tali attività.

Infatti, è innegabile che tra prestazione d'opera intellettuale e lavoro autonomo esiste un rapporto di *species a genus*: qualsiasi prestatore d'opera intellettuale è un lavoratore autonomo.

Parimenti innegabile, però, è la circostanza che tra le due fattispecie esiste una rilevante differenza, rinvenibile nel contenuto della prestazione che, nel contratto d'opera intellettuale è essenzialmente intellettuale, vale a dire innovativa quanto a creazione e basata sulla specificità delle conoscenze necessarie.

Con l'intenzione di individuare i precisi requisiti della libera professione, allora, non può essere trascurato che, oltre all'economicità, esiste un ulteriore elemento che caratterizza la libera professione: l'intellettualità della prestazione alla quale si ricollegano in posizione ancillare quelli di professionalità (nell'esecuzione), di discrezionalità, quanto a metodi e a scelte organizzative e lavorative del prestatore.

³ La revisione della direttiva dovrebbe rappresentare un'occasione per chiarire i collegamenti con la direttiva servizi, al fine di evitare possibili duplicazioni. Si pensi, ad esempio, ai “national contact points” che sono adesso chiamati “central access point”, che mantengono la funzione precedente e che generano confusione con i “points of single contact” della direttiva servizi, ovvero ai concetti di “prestazione oltre frontiera” e “prestazione temporanea” individuati nelle due direttive.



Sulla base di tale ragionamento, sarebbe auspicabile che la Commissione rimarcasse tali concetti distinguendo, dapprima, quanti forniscono attività prevalentemente intellettuale, da quanti forniscono un *opus* materiale, vale a dire coloro i quali svolgono un servizio non caratterizzato da rilevante apporto intellettuale e, successivamente, distinguesse tra quanti sono realmente professionisti e quanti non sono tali, pur esercitando una prestazione d'opera che implica in alcune sue manifestazioni il requisito dell'intellettualità.

Infatti, solo per le attività intellettuali che sono caratterizzate da regolamentazione all'accesso e nell'esercizio per esigenze che i singoli Stati hanno individuato in interessi di carattere generale a tutela dei cittadini, si può adottare la definizione di professionista che, nell'ordinamento italiano, è ricondotta al soggetto esercente una professione c.d. regolamentata.

All'interno della categoria dei prestatori d'opera intellettuale, quindi, si collocano i professionisti, ovvero quanti esercitano una professione regolamentata che come recita l'art. 3 della direttiva qualifiche ricomprende *“l'attività o insieme di attività professionali l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale...”*.

Tale sistema, risponde sicuramente all'esigenza di garantire il fruitore finale che deve essere tutelato nel suo diritto di ricevere, quando lo richieda, una prestazione di qualità da parte di soggetti effettivamente qualificati, come anticipato in apertura.

Appare, pertanto, irragionevole, privare lo stesso consumatore della possibilità di fruire dell'apporto professionale di soggetti con competenze specifiche quali risultano essere quelle dei professionisti che ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 3 della direttiva qualifiche e rispetto ai quali, utilizzando un criterio coniato dalla giurisprudenza amministrativa italiana, si può senza dubbio alcuno parlare di **professionalità specifica**. Principio quest'ultimo che viene garantito tramite *“... un correlato sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze per tutelare l'affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori della persona ...”*.

Nel senso appena esposto, dunque, sarebbe auspicabile intervenire, sia proponendo una definizione di “professionista” che coincida con quella fornita dal summenzionato art. 3 della direttiva qualifiche, sia identificando i restanti soggetti come prestatori di servizi.

Oltre a quelli messi in luce esistono altri profili di criticità su cui è necessario soffermare l'attenzione nell'ambito di questa consultazione.

3. Abuso di diritto ed elusione della normativa comunitaria

Nella proposta di modernizzazione della direttiva qualifiche è stato completamente trascurato il tema dell'abuso del diritto comunitario. Ci si riferisce alla sentenza della Corte di Giustizia Europea⁴ del 29

⁴ La Corte di Giustizia Europea, ha chiarito che *“La semplice omologazione da parte di uno Stato membro, di un titolo rilasciato da un altro Stato membro non costituisce un Diploma che consenta di accedere ad una professione regolamentata in quest'ultimo Stato”* e che *“secondo la definizione stessa della direttiva, un «diploma» non include il titolo rilasciato da uno Stato membro che non attesti alcuna formazione prevista dal sistema di istruzione di tale Stato membro e non si fondi né su di un esame, né su di un'esperienza professionale acquisita in detto Stato membro. Infatti, l'applicazione della direttiva in una situazione di tal genere si risolverebbe nel consentire ad un soggetto che abbia conseguito, nello Stato membro in cui ha svolto i suoi studi, esclusivamente un*



gennaio 2009 - Causa pregiudiziale C-311/06, Consiglio Nazionale degli ingegneri contro Ministero della Giustizia Marco Cavallera – con la quale è stato ribadito il principio che impone l’acquisizione della sostanziale formazione significativa nel Paese nel quale si è conseguito il titolo professionale, al fine di non dar luogo a casi di semplice omologazione di titoli di studio che nel Paese di origine non consentono l’acquisizione di una qualifica professionale, impedendo di fatto agli Stati membri di stabilire il livello minimo di qualifica necessario allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio.

Il concetto di “qualifiche professionali conseguite in un altro paese” va inteso in senso sostanziale ed effettivo. Pertanto, può parlarsi dell’esistenza di una qualifica professionale, solo nel momento finale di un intero o comunque significativo percorso formativo che nel paese di origine legittima all’esercizio di una professione regolamentata.

Nel corpo della direttiva, quindi, dovrebbe essere introdotto il principio di “formazione sostanziale e prevalente” e il concetto di “conseguimento” in senso sostanziale. In tal senso la “nazionalità” del titolo conseguito non può essere determinata dalla sola nazionalità dell’autorità di certificazione che ha rilasciato il diploma o titolo, ma piuttosto dallo svolgimento di un significativo periodo formativo e professionale (nel senso di concreto esercizio di una attività regolamentata) nel Paese di riferimento, al fine di poter, correttamente qualificare tale Paese come Paese di origine.

Ciò consentirà di avere una corretta applicazione delle norme comunitarie in materia di libera circolazione delle persone e del diritto allo stabilimento nonché della prerogativa degli Stati membri in materia di definizione dei percorsi di accesso alle professioni ed impedirà il proliferare dei casi di semplice omologazione dei titoli di studio.

A tal riguardo, è significativo il caso dell’acquisizione del titolo di “economistas” da parte dei cittadini italiani. Negli ultimi anni si è assistito ad una marcata crescita di richieste di informazioni e di pratiche di riconoscimento nelle quali il richiedente, residente o cittadino italiano, avendo conseguito il **titolo universitario** e il **certificato di compiuto tirocinio in Italia**, richiede in Spagna il riconoscimento (omologazione) del titolo universitario, alle autorità universitarie, con l’immediata successiva iscrizione all’ordine professionale (Colegio degli Economistas,) senza aver svolto alcuna ulteriore formazione in Spagna o sostenuto alcuna prova finale o simile al nostro esame di Stato⁵, e poche settimane dopo l’iscrizione presso l’ordine spagnolo avanza la richiesta di riconoscimento della qualifica di “economistas”⁶ presso il Ministero della Giustizia in Italia⁷.

titolo che, di per sé, non dà accesso alla professione regolamentata, di accedervi egualmente, senza che tuttavia il titolo di omologazione conseguito altrove attesti l’acquisizione di una qualifica supplementare o di un’esperienza professionale. Un siffatto risultato sarebbe contrario al principio sancito dalla direttiva, secondo cui gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire il livello minimo di qualifica necessario allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio”.

⁵ Con il mero atto di riconoscimento-omologazione da parte di un’autorità estera si conferisce ai richiedenti un riconoscimento che in definitiva incide sulla situazione anche sostanziale e che consente così di eludere la prova di abilitazione professionale, requisito costituzionalmente e legalmente previsto per l’esercizio della professione. Il riconoscimento da parte delle autorità spagnole non attesta l’acquisizione di una qualifica o esperienza professionale supplementare tale da consentire con la stessa di colmare il mancato esame di abilitazione italiano.

⁶ La professione di **Economista** in Spagna è una professione regolamentata e sottoposta alla vigilanza del Ministerio de Economía y Hacienda. L’ambito delle attività degli Economistas è molto vasto e tendenzialmente coincide con le competenze dei dottori in Economia.

⁷ L’interessato potrebbe peraltro chiedere di essere iscritto come professionista temporaneo. Anche in questa ipotesi l’elusione è di palmare evidenza. La prestazione temporanea, introdotta come novità della direttiva del 2005, è stata ideata per consentire a professionisti che oltre ad essere abilitati nei Paesi d’origine, iscritti in appositi albi (o alle associazioni di common law) svolgono abitualmente la professione in tali Paesi, di esercitare temporaneamente o occasionalmente la medesima attività recandosi per brevi periodi in altri Paesi e impiegando il titolo acquisito nel Paese d’origine.



Il richiedente risulta essere, solo formalmente, un professionista spagnolo rispetto al quale è difficile applicare misure compensative, poiché, secondo il meccanismo della direttiva 36/2005/CE e del relativo decreto di recepimento nell'ordinamento italiano (D.Lgs. 206/2007), possono essere assegnate come misure compensative solo le materie assenti nel bagaglio formativo del richiedente e che rappresentano aree fondamentali dell'attività professionale, che nei casi in esame risultano sostanzialmente "coperte" dal momento che il richiedente si è laureato ed ha completato il tirocinio in Italia. È evidente che il cittadino italiano che ha acquisito il titolo professionale spagnolo, attraverso il mero riconoscimento del titolo di studio e senza superamento dell'esame di Stato per l'abilitazione, agendo in palese violazione della normativa nazionale (anche di rango costituzionale) che impone stringenti requisiti formativi per l'accesso e l'esercizio della professione di dottore commercialista ed esperto contabile di cui al D.Lgs. 28 giugno 2005, n. 139, pone in essere un assurdo discrimine penalizzante, per paradosso, proprio per i professionisti del Paese ricevente!

È evidente che in tal modo non si realizza l'obiettivo che la normativa comunitaria intende tutelare e promuovere – quella della realizzazione di un mercato interno e in particolare la libera circolazione dei professionisti. Non si realizza, infatti, alcuna migrazione per motivi di studio, tirocinio o esperienza professionale, non vi è nessun intento di esercitare la professione in un Paese diverso, né temporaneamente, né con stabilimento.

L'obiettivo del sistema generale di riconoscimento istituito dalla direttiva qualifiche che mira a consentire ai cittadini di uno Stato membro abilitati ad esercitare una professione regolamentata nel Paese di origine anche in un diverso Stato di destinazione è evidentemente tradito.

Vi è, infatti, un solo Paese di origine, l'Italia, che per artificio viene presentato come Paese ospitante, mentre nel Paese che nella domanda di riconoscimento viene identificato come Paese di origine non si è mai svolta alcuna attività formativa, né conseguita alcuna qualificazione professionale titolo, ma solo ottenuto il rilascio, da parte di una specifica autorità, di un atto di omologazione di un titolo di studio e nulla di più.

Siamo quindi dinanzi ad una situazione che, eludendo la disciplina comunitaria per un verso e quella interna per un altro, genera un insieme di negozi collegati posti in essere in frode alla legge⁸. Si segnala peraltro che il fenomeno di elusione delle norme nazionali di rango costituzionale in materia di esame di Stato, si presenta anche attraverso l'acquisizione di un titolo professionale rilasciato da alcune associazioni della Gran Bretagna, ossia di diverse "chartered associations" specificatamente elencate nell'allegato I della direttiva qualifiche.

La distorsione di tale prassi è rappresentata dalla richiesta di soggetti italiani che pur avendo conseguito il titolo di economistas (e risultando stabiliti in Spagna in base alla direttiva) non esercitano affatto l'attività professionale in Spagna e chiedono di esercitare temporaneamente in Italia.

Per assurdo per tali soggetti:

- il Paese di stabilimento non coincide con quello in cui hanno maturato l'esperienza formativa (neanche prevalente);
- il Paese di origine ai sensi della direttiva (Spagna) non coincide con l'effettivo Paese di origine in cui hanno svolto tutto il percorso formativo;
- il Paese di destinazione della prestazione temporanea coincide con quello di origine sostanziale (Italia).

⁸ E' difficilmente controvertibile che nel caso in esame ricorra la fattispecie di cui all'art. 1344 c.c. e che i cittadini di uno Stato membro tentino, grazie alle possibilità offerte dal diritto comunitario, di eludere l'applicazione della legge nazionale.



4. Risposte alle singole domande

2.1. La Carta professionale europea

Domanda 1: avete commenti in merito ai ruoli rispettivi delle autorità competenti nello Stato membro di partenza e in quello ricevente?

Va evidenziato che nella proposta di revisione della direttiva è utilizzata una nuova terminologia: “stato membro di partenza” e “stato membro ricevente”. Ancorché queste differenze terminologiche sembrano essere solo formali, ci si chiede se la differenza è solo terminologica rispetto a quella adottata sino ad oggi, ovvero sottintende modifiche sostanziali.

Si ritiene importante, invece, che venga definito il concetto di “nazionalità” del titolo e non solo la provenienza del soggetto professionista. L’attenzione deve essere posta sul luogo nel quale è maturata in maniera significativa e prevalente la formazione del professionista e nel quale ha conseguito l’abilitazione (e non semplicemente “il terminal di partenza e di arrivo”).

Sotto il profilo della semplificazione amministrativa, la distinzione proposta nelle competenze dei Paesi di origine e di destinazione appare condivisibile.

Domanda 2: siete d’accordo sul fatto che una carta professionale potrebbe avere i seguenti effetti, a seconda degli obiettivi del titolare della carta?

a) Il titolare si muove in via temporanea (mobilità temporanea):

- opzione 1: la carta renderebbe superflua la dichiarazione che gli Stati membri possono attualmente richiedere ai sensi dell’articolo 7 della direttiva;
- opzione 2: il sistema della dichiarazione verrebbe mantenuto, ma la carta potrebbe essere esibita al posto di eventuali documenti di accompagnamento.

b) Il titolare della carta chiede il riconoscimento automatico delle proprie qualifiche: la presentazione della carta consentirebbe di accelerare la procedura di riconoscimento (lo Stato membro ricevente dovrebbe prendere una decisione entro due settimane anziché tre mesi).

c) Il titolare della carta chiede il riconoscimento delle proprie qualifiche non soggette a riconoscimento automatico (sistema generale): la presentazione della carta consentirebbe di accelerare la procedura di riconoscimento (lo Stato membro ricevente dovrebbe prendere una decisione entro un mese anziché quattro).

In caso di mobilità temporanea si ritiene auspicabile, oltre all’uso della professional card, anche il mantenimento della dichiarazione proforma (si esprime dunque preferenza per l’opzione 2, della lettera a). La dichiarazione proforma, infatti, consente di identificare l’Ordine territorialmente competente a svolgere l’attività di vigilanza sul professionista temporaneamente presente sul territorio.

In caso di stabilimento, per il riconoscimento delle qualifiche nel sistema generale, si esprime parere favorevole per una riduzione dei tempi della procedura, ancorché la riduzione ad un solo mese appare eccessiva. La presenza della carta professionale pur dando garanzia sull’effettivo possesso della qualifica professionale nel Paese di origine, non elimina la necessità di effettuare una serie di controlli che



coinvolgono istituzioni diverse. Ciò che riteniamo debba essere escluso, invece, è la possibilità di rilasciare carte professionali nei paesi in cui la professione non è regolamentata.

La proposta, inoltre, evidenzia che le entità commerciali non possano rilasciare la carta. A nostro avviso anche le associazioni private non possono essere abilitate al rilascio (eccezione per le associazioni “chartered” di diritto inglese menzionate nell’allegato I della direttiva 2005/36/CE).

Nel Gruppo di lavoro istituito presso la Commissione sarebbe stato auspicabile, inoltre, l’inserimento di rappresentanze di altri professionisti sottostanti al regime generale.

2.2. Focalizzazione sulle attività economiche: il principio dell’accesso parziale

Domanda 3: *siete d’accordo nel ritenere che vi sarebbero vantaggi significativi nell’inserire nella direttiva il principio dell’accesso parziale e i criteri specifici per la sua applicazione? (Si prega di fornire motivazioni specifiche per eventuali deroghe al principio).*

Il principio dell’accesso parziale potrebbe essere introdotto al sol fine di consentire ad alcuni soggetti in possesso di un titolo professionale nel paese d’origine di esercitare nei paesi ospitanti, con quello stesso titolo, le attività che in quel paese sono loro consentite. In tal modo, in considerazione di percorsi formativi notevolmente differenti, si riuscirebbe a tutelare sia i professionisti abilitati all’esercizio delle professioni similari esistenti nel paese ospitante, sia coloro che intendano esercitare con un titolo acquisto altrove alcune delle attività che nel paese ospitante rientrano tra le competenze specificamente caratterizzanti una determinata professione regolamentata.

In tal senso, per quanto attiene la professione economico-giuridico-contabile, buona parte delle attività non risultano essere riservate e quindi sono esercitabili anche a prescindere dal riconoscimento, ma anche per tali attività non riservate ciò dovrà avvenire rigidamente senza titolo, né uso di titolo professionale.

2.3. Ridefinire le piattaforme comuni

Domanda 4: *siete favorevoli all’abbassamento dell’attuale soglia di due terzi degli Stati membri a un terzo (ossia 9 Stati membri su 27), quale condizione per la creazione di una piattaforma comune? Siete d’accordo sulla necessità di istituire una prova di compatibilità con il mercato interno (basata sul principio della proporzionalità), al fine di garantire che una piattaforma comune non rappresenti un ostacolo per i prestatori di servizi provenienti da Stati membri non partecipanti? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).*

No. Non si ritiene accettabile la proposta di riduzione del numero dei Paesi che possono dar luogo alla creazione di una piattaforma.

Si ritiene, infatti, che la ragione del probabile fallimento delle piattaforme non debba essere ricercata tanto nel numero di Paesi aderenti, quanto nel concetto stesso di piattaforma e alla definizione che ne è stata data.



La piattaforma dovrebbe essere utilizzata come mappatura dei percorsi di accreditamento e di abilitazione ad una attività professionale regolamentata e per rendere più snelle le procedure di riconoscimento delle sole professioni regolamentate conseguentemente dovrebbero parteciparvi i soli organismi che per legge rappresentano o vigilano sulla professione. Conseguentemente dovrebbe essere assicurato che le legislazioni dei Paesi membri recepiscano correttamente le previsioni della direttiva, ammettendo solo gli organismi professionali alla definizione delle piattaforme. Occorre evitare che si creino situazioni come quella italiana, dove la previsione della direttiva è stata strumentalizzata con una modalità tale da lasciar intendere che associazioni di diritto privato potessero rappresentare “professioni” prive di regolamentazione e dunque libere in tutti i sensi. Così facendo, la direttiva è stata di fatto utilizzata al solo fine di concedere un surrettizio riconoscimento alle associazioni professionali di diritto privato⁹. Occorre assicurare che le uniche associazioni professionali che possono partecipare alla definizione del contenuto delle piattaforme, nel rispetto delle previsioni della direttiva, siano le sole associazioni anglosassoni indicate nell'allegato I della direttiva. Tali accorgimenti, in linea con i principi generali e con quanto enunciato in premessa, consentirebbero di escludere soggetti che non risultano professionisti, in quanto non regolamentati.

2.4. Qualifiche professionali nelle professioni regolamentate

Domanda 5: *conoscete professioni regolamentate in cui i cittadini dell'UE potrebbero effettivamente trovarsi in situazioni di questo tipo? Si prega di illustrare la professione, le qualifiche e le ragioni per cui tali situazioni non sarebbero giustificate.*

No. Gli esempi riportati testimoniano chiaramente l'intento della Commissione europea di deregolamentare drasticamente la materia e consentire anche a soggetti non qualificati di erogare non solo servizi ma anche prestazioni professionali. Si rinvia a quanto indicato in premessa in merito alla necessità di introdurre una differenziazione sull'erogazione dei servizi e dalle prestazioni professionali e sulla indispensabile differenziazione, ai fini dell'interesse pubblico, tra professionisti e prestatori d'opera intellettuale talché sia di assoluta evidenza che solo i primi hanno superato una regolamentazione all'accesso e ne ottemperano ad una nell'esercizio e che di tali vincoli fa fede il titolo professionale.

3.1. Accesso alle informazioni e amministrazione online

Domanda 6: *sareste favorevoli a imporre agli Stati membri l'obbligo di garantire che le informazioni relative alle autorità competenti e alla documentazione richiesta per il riconoscimento delle qualifiche professionali siano disponibili attraverso un punto di accesso centrale online in ogni Stato membro? Sareste favorevoli all'obbligo di consentire l'espletamento online delle procedure di riconoscimento per tutti i professionisti? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).*

⁹ In Italia, infatti, il generico riferimento alle “associazioni professionali” ha spinto le associazioni costituite tra prestatori di servizi professionali secondo le regole di diritto privato (non sottoposte ad alcun controllo da parte della p.a.) a formulare richieste di riconoscimento e di iscrizione in registri pubblici.



Si, siamo in tendenzialmente d'accordo ma il collegamento con la direttiva servizi dovrebbe essere rivisto. Inoltre non ci pare che il servizio IMI sia ben avviato e che lo scambio sia efficiente chiaro e puntuale. Spesso l'arco temporale per la risposta è molto lungo perché non sono direttamente inclusi gli ordini professionali e le risposte sono gestite solo dalle autorità di riferimento. Si potrebbe proporre il coinvolgimento di differenti livelli e soggetti nel quale le autorità pubbliche sovraordinate possono sempre visualizzare le risposte rese dalle autorità subordinate.

In verità, sarebbe opportuno avere a disposizione un'anagrafe, che individui per ciascuno Stato membro le qualifiche professionali che si riferiscono ai professionisti come individuati in premessa, chiaramente distinte dalle altre attività economiche a contenuto materiale e dalle prestazioni d'opera intellettuale non qualificabili come professioni in quanto non soggette a nessuna forma di regolamentazione tanto all'accesso, quanto nell'esercizio.

3.2. Mobilità temporanea

Domanda 7: *concordate con il fatto che il requisito dei due anni di esperienza professionale nel caso di un professionista proveniente da uno Stato membro privo di regolamentazione debba essere abolito nei casi in cui i consumatori varcano i confini e non scelgono un professionista locale nello Stato membro ospitante? In questo caso, lo Stato membro ospitante dovrebbe ancora essere autorizzato a richiedere una dichiarazione preventiva? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).*

Si, ma solo con riferimento ai casi specificatamente presi in considerazione nel Green Paper. L'esempio riportato è molto specifico e riguarda solo le guide turistiche e difficilmente rapportabile al caso della professione contabile (un commercialista italiano che accompagna il cliente in un altro stato per svolgere li un servizio professionale riservato?). In questo caso la nazionalità del consumatore e del professionista è la stessa e il consumatore sa quello che ha scelto. Il problema si pone invece nei casi in cui al cliente manchi l'informativa sul professionista che esercita temporaneamente l'attività. In questo caso il professionista deve essere stabilito nel paese di origine e lì svolgere regolarmente la propria attività professionale.

Nel caso di professioni non regolamentate non ci sembra che il criterio dei due anni di esperienza lavorativa sia sufficiente a colmare una differenza rispetto ai requisiti presenti nel Paese ospitante. Si ritiene, piuttosto, che debba essere prevista una verifica di coerenza e "copertura sostanziale" tra la formazione prevista nel Paese che ospita e che regola l'attività. L'aver assunto i due anni quale criterio assoluto e uniforme per tutte le oltre 800 "professioni"¹⁰ non appare scelta condivisibile né parametro affidabile (nel caso della professione contabile è richiesto minimo un iter formativo di 6 anni, difficilmente sostituibile con soli due anni di esperienza).

Si ritiene, altresì, che la disciplina dell'esperienza professionale biennale debba essere integrata con quanto affermato dalla Corte di Giustizia Europea nella sentenza del 5 aprile 2011 – causa pregiudiziale C 424/2009, Christina Ioanni Toki / Ypourgos Ethnikis paideias kai Thriskevmaton.

¹⁰ È evidente che anche in tale circostanza, come evidenziato in premessa occorrerà distinguere i professionisti, come definiti in premessa, dagli esercenti altre attività economiche a contenuto materiale e dai prestatori d'opera intellettuale non qualificabili come professionisti: questi ultimi restano pur sempre prestatori di servizi, ma non sono professionisti.



La Corte ha sottolineato che l'esperienza professionale provata dall'autore di una domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione ad esercitare una professione regolamentata nello Stato membro ospitante, deve soddisfare le seguenti condizioni:

- l'esperienza addotta deve consistere in un lavoro a tempo pieno per almeno due anni nel corso dei dieci anni precedenti;
- tale lavoro deve essere consistito nell'esercizio costante e regolare di un insieme di attività professionali che caratterizzano la professione interessata nello Stato membro di origine, senza che sia necessario che tale lavoro abbia coperto la totalità di tali attività, e
- la professione, come normalmente esercitata nello Stato membro di origine, deve essere equivalente, per quanto riguarda le attività in cui essa si estrinseca, a quella per il cui esercizio è stata richiesta un'autorizzazione nello Stato membro ospitante.

La Corte ha, altresì, evidenziato che:

- 1) l'esperienza professionale non può sostituirsi alle cd. misure compensative che possono essere applicate in ogni caso qualora esistano differenze sostanziali tra la formazione ricevuta nel paese d'origine e quella richiesta nel paese ospitante;
- 2) l'individuazione delle attività rientranti nell'ambito di una professione deve essere definita dalle autorità interne dello Stato membro ospitante, su cui spetta il vaglio dei giudici nazionali, eventualmente ricorrendo all'ausilio delle autorità del paese d'origine.

Domanda 8: *siete d'accordo sul fatto che il concetto di "formazione regolamentata" potrebbe includere qualsiasi tipo di formazione riconosciuta da uno Stato membro e pertinente alla professione, e non solo la formazione espressamente orientata ad una specifica professione?
(Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).*

No. Riteniamo che la formazione regolamentata come criterio di mobilità da un Paese nel quale la professione non sia regolamentata verso un Paese che regola l'attività debba essere molto mirato e focalizzato sulle aree di competenza professionale e non riferite a skills e abilità generici.

3.3. Apertura del sistema generale

Domanda 9: *sareste a favore dell'abolizione della classificazione di cui all'articolo 11 (incluso l'allegato II)?
(Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).*

No. Si comprende l'esigenza di semplificazione ma non quella di consentire a chi ha conseguito una formazione significativamente inferiore (o nulla) di potere svolgere le stesse attività. La formazione e lo studio sono attività importanti ed indispensabili e distinguono i diversi livelli. Deve essere assolutamente mantenuta la distinzione tra educazione secondaria (liceo) ed educazione di livello superiore (università). Si ritiene che sia difficilmente ipotizzabile che un ragazzo neo diplomato al liceo possa prestare un servizio professionale con la stessa competenza di chi ha maturato un percorso formativo di livello superiore e abbinato al medesimo un periodo di tirocinio pratico e teorico. Un'apertura in tal senso rischia di generare



una discriminazione al contrario, danneggiando non solo quanti hanno acquisito nel paese di origine una specifica qualifica professionale, a seguito del conseguimento di un titolo di studio, dello svolgimento del tirocinio e del superamento di un esame di abilitazione, ma anche i consumatori di prestazioni professionali che si troverebbero di fronte soggetti qualificati e non senza poter operare alcuna distinzione.

Domanda 10: *qualora venisse abolito l'articolo 11 della direttiva, le quattro fasi precedentemente illustrate dovrebbero essere inserite nella direttiva modernizzata? Se non siete d'accordo con l'attuazione di tutte e quattro le fasi, ve ne sarebbe qualcuna che sareste disposti ad accettare? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a tutte o a ciascuna fase).*

No. Non si comprende la ragione per cui la Commissione europea ritenga che la durata della formazione e del tirocinio siano a priori esagerati e le ragioni che spingono ad agevolare soggetti che non hanno intrapreso alcuna formazione e tirocinio a danno di altri che, con abnegazione, hanno seguito specifici iter formativi. Si ritiene, infatti, che decisioni di tal genere siano in ultima analisi ad esclusivo danno dei consumatori dei servizi professionali.

Sarebbe opportuno riflettere sulla opportunità di una maggiore armonizzazione dei sistemi di formazione, dei contenuti e delle finalizzazioni degli studi svolti.

Preme in questa sede ribadire che la direttiva ha come obiettivo l'armonizzazione al rialzo delle competenze previste nell'ambito della regolamentazione della professione. Ogni riduzione di requisiti rischia di tradire un obiettivo che va incontro alla società della conoscenza di cui facciamo e faremo parte.

Domanda 11: *sareste favorevoli a estendere i benefici della direttiva ai diplomati con formazione universitaria, che desiderano effettuare un periodo di tirocinio professionale retribuito all'estero? (Si prega di addurre argomentazioni specifiche favorevoli o contrarie a questo approccio).*

Sì, ancorché restino aperti molti aspetti di criticità. In particolare, occorrerebbe garantire che non vi sia alcuna confusione tra la figura dei tirocinanti, che non possono esercitare le attività professionali né nel Paese di origine né in quello di destinazione, e quella dei professionisti.



5. Conclusioni

In conclusione vorremmo sottolineare alla Commissione che la proposta, così come articolata, riflette un tentativo di sistemare e correggere solo alcune delle problematiche emerse nel corso degli ultimi anni 5 anni di applicazione della direttiva senza sufficiente attenzione ad altre gravi distorsioni e problematiche, altrettanto significative, e senza avanzare nessuna considerazione in merito al raccordo con la direttiva servizi.

Il quadro attuale composto dalla direttiva servizi, direttiva qualifiche, direttive settoriali, direttive di regolamentazione singole attività non risponde a nostro avviso ad una semplificazione né del diritto sostanziale, né degli aspetti più prettamente amministrativi. Al contrario la presenza di una normativa dedicata al riconoscimento di qualifiche di ogni genere favorisce il continuo aumento di professioni e associazioni che attraverso lo spazio normativo europeo tentano in ogni modo di ottenere un riconoscimento normativo, introducendo nel mercato confusione e mettendo il destinatario nell'impossibilità di comprendere realmente quale sia la figura professionale alla quale si sta rivolgendo.

E' solo il caso di evidenziare l'importanza della distinzione che dovrebbe essere importata nell'ambito delle direttive comunitarie tra prestatore d'opera intellettuale e professionista. Tale differenziazione consentirebbe di chiarire alcuni aspetti di criticità a livello comunitario e avrebbe il pregio di risolvere non poche questioni che sono sorte nei Paesi membri - e tra Paesi membri - circa il riconoscimento di qualifiche professionali effettivamente non possedute e soprattutto non possedute.

Tale distinzione, in ossequio al principio di libera circolazione dei cittadini dell'U.E., se per un verso non limiterebbe l'esercizio della professione in paesi differenti da quello d'origine, per altro verso consentirebbe di escludere dall'esercizio di attività tipizzanti le professioni (regolamentate) soggetti che non possono esercitarle perché non qualificati.

Sarebbe, pertanto, auspicabile indicare come professionista solamente il soggetto che ha conseguito un'abilitazione all'esercizio di una professione regolamentata previo superamento di un esame di Stato e dopo aver previo espletato un congruo periodo di tirocinio e che è costantemente assoggettato ad un efficiente un sistema di controlli, preventivi e successivi, delle competenze necessarie per l'esercizio della professione, finalizzato principalmente alla tutela dei fruitori che fanno affidamento su prestazioni di qualità rese da tali professionisti.

Tale distinzione assume ancor più valore sulla scorta della considerazione che il capitale intellettuale costituisce il patrimonio del terzo millennio. Ai fattori produttivi tradizionali (terra lavoro e capitale) si aggiungono i lavoratori della conoscenza, che ricevono e alimentano il sapere che in tanti secoli di storia umana è stato prodotto. Le informazioni sono diventate un bene immateriale economicamente remunerativo ed oggetto di scambio concreto. La conoscenza analitica delle fonti abbinata a capacità di elaborazione e di sintesi vengono definite come una particolare competenza professionale ed associate ad un soggetto detentore di tali capacità "informative".

Il sapere e le informazioni sono gli elementi che generano valore, attraverso un percorso che ha inizio con la raccolta del singolo dato e che termina con la partecipazione del professionista al momento decisionale strategico. Risulta di una certa evidenza, allora, che nell'economia globalizzata la conoscenza che produce ricchezza diventa primo fattore "produttivo": oltre a dedicare risorse specifiche alla creazione o al mantenimento di tale conoscenza e quindi alla produzione di nuova ricchezza, occorrerebbe evitarne l'appiattimento e lo svilimento. La crescita del sistema, dunque, appare strettamente connessa alla creazione di "professionalità specifiche", ampiamente competenti e soggette a stringenti controlli che



garantiscono al contempo i diritti dei fruitori/consumatori. Tali professionalità sono quelle proprie dei professionisti regolamentati.

Alla luce della premessa evidenziata nel libro verde, e tenuto peraltro conto della consultazione in corso appena pubblicata sulla direttiva servizi, appare ineluttabile la riconsiderazione dell'intero assetto regolamentare. Un approccio coraggioso e coerente e totalmente ribaltato potrebbe essere quello di considerare la sola direttiva servizi come unico strumento di regolamentazione dell'intera materia sulla mobilità dei lavoratori e all'interno di questa prevedere una specifica disciplina per il riconoscimento delle qualifiche professionali dei professionisti che prestano attività intellettuali regolamentate. In questo modo si:

- risolverebbero molteplici dubbi interpretativi tutt'ora pendenti in merito al raccordo tra le due direttive;
- semplificherebbe l'intero assetto delle competenze tra i punti di contatto o di coordinamento tra Paese di partenza e Paese di destinazione;
- apporterebbe maggiore chiarezza alla distinzione tra prestazione temporanea e prestazione oltrefrontiera (se ve ne è alcuna);
- avrebbe un unico quadro regolamentare coordinato con i propositi della Commissione di favorire la circolazione.