

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

OGGETTO: 2356

I COMMISSIONE PERMANENTE

"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

RISOLUZIONE SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DELLA DIRETTIVA 2005/36/CE RELATIVA AL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI E DEL REGOLAMENTO [...] RELATIVO ALLA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA ATTRAVERSO IL SISTEMA DI INFORMAZIONE DEL MERCATO INTERNO (IMI) - COM(2011) 883 DEFINITIVO DEL 19 DICEMBRE 2011. OSSERVAZIONI DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI SENSI DELL'ARTICOLO 5, COMMA 3 DELLA LEGGE N. 11 DEL 2005 E ESAME DI SUSSIDIARIETÀ AI SENSI DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA

Approvata nella seduta del 21 febbraio 2012

OGGETTO: Risoluzione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento [...] relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI) - COM(2011) 883 definitivo del 19 dicembre 2011. Osservazioni dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 5, comma 3 della legge n. 11 del 2005 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

RISOLUZIONE

La I Commissione "Bilancio, Affari Generali e Istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

Visto l'articolo 5, comma 3, della legge n. 11/2005;

Visto l'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

Vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 1434 del 8 giugno 2011 contenente "Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea - Sessione comunitaria 2011", in particolare le lettere m), n), o), v);

Vista la lettera del Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 2510 del 23 gennaio 2012);

Vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento [...] relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI) - COM(2011) 883 definitivo del 19 dicembre 2011;

Visti gli articoli 46, 53 paragrafo 1 e gli articoli 62 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Visto il parere reso dalla V Commissione Turismo, Cultura, Scuola, Formazione. Lavoro, Sport nella seduta del 1 febbraio 2012 (prot. n. 4204 del 1 febbraio 2012);

Vista la legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro);

Vista la legge regionale 1 agosto 2005, n. 17 (Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro);

Vista la legge regionale 30 giugno 2011, n. 5 (Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale);

Considerato che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 ha rafforzato il ruolo regionale nel processo decisionale dell'Unione europea, introducendo, con il Protocollo n. 2 ad esso allegato, il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. "*early warning system*";

Considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea alla luce dei recenti sviluppi del dialogo politico (cd. *procedura Barroso*) tra Parlamenti nazionali e Commissione europea;

Considerato che la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento [...] relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI) fa parte degli atti segnalati nell'ambito della sessione comunitaria 2011, sui quali l'Assemblea e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 11 del 2005, articolo 5, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea;

Considerato che la proposta di direttiva fa parte della strategia Europa 2020 che mira a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e che l'ammodernamento dell'attuale sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali costituisce una delle dodici leve previste nell'Atto per il mercato unico per potenziare la crescita e rafforzare la fiducia tra i cittadini;

Considerato che secondo la Commissione europea il riconoscimento delle qualifiche professionali rappresenta un elemento chiave per l'efficace funzionamento delle libertà fondamentali previste dal mercato interno per i cittadini dell'UE e che la revisione della attuale direttiva 2005/36/CE, mirata a

potenziare le possibilità di spostamento all'interno dell'Unione europea di lavoratori qualificati, potrebbe consentire agli Stati membri di far fronte alla crescente carenza di forza lavoro qualificata e, al contempo, di incrementare l'occupazione dei cittadini dell'Unione europea in un momento di forte crisi economica;

Considerato infine, che il potenziale impatto a livello regionale e locale dell'adozione delle misure contenute nella proposta di direttiva in termini di organizzazione, gestione e spesa e il collegamento delle tematiche oggetto della proposta con le politiche e le azioni poste in essere dalla Regione Emilia-Romagna nel settore della formazione, dell'occupazione e del riconoscimento delle qualifiche professionali richiedono la partecipazione, già in fase ascendente, alla definizione dei contenuti dell'atto e ai negoziati sulla proposta di direttiva, attraverso l'attivazione di tutti gli strumenti e le procedure che consentono alla Regione la partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea;

Si esprime con riferimento agli aspetti di cui ai successivi punti a), b) e c) rilevando quanto segue:

a) la base giuridica appare correttamente individuata negli articoli 46, 53 paragrafo 1 e negli articoli 62 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

b) ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. "*early warning system*", la proposta di direttiva appare conforme al principio di sussidiarietà come definito dall'articolo 5, paragrafo 3 del TUE;

c) con riferimento al rispetto del principio di proporzionalità come definito dall'articolo 5, paragrafo 4 del TUE, si rileva che, se la scelta dello strumento della direttiva appare effettivamente la più appropriata per il conseguimento degli obiettivi, tuttavia, nella definizione degli obblighi attuativi e procedurali a carico degli Stati membri, il testo della proposta presenta un livello di dettaglio e un'articolazione che sembrano eccessivi e non del tutto pertinenti allo strumento della direttiva, mentre, viceversa, nel caso delle misure più innovative (come ad esempio l'introduzione del *Quadro comune di formazione* e delle *Verifiche professionali comuni*) non stabilisce ambiti e modalità di applicazione, rimandando la definizione di aspetti fondamentali per l'attuazione delle misure proposte a successivi atti regolamentari della Commissione europea;

Per quanto attiene il merito della proposta, osserva che:

d) da un punto di vista generale:

- la proposta di direttiva parte dall'assunto, condiviso, che la mobilità professionale è un elemento chiave della competitività dell'Unione Europea, di conseguenza si pone l'obiettivo di superare le problematiche che sono derivate dall'attuazione della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali (collegate soprattutto alla complessità e, talvolta, macchinosità delle procedure di riconoscimento) attraverso la previsione di una serie di modifiche mirate al testo della citata direttiva. Dalla sua impostazione emerge lo sforzo da parte della Commissione europea di individuare modalità e strumenti in grado di facilitare effettivamente la mobilità delle persone, tuttavia i contenuti della proposta non risultano sempre chiari e in linea con l'obiettivo dichiarato dell'intervento. Da un lato è evidente il tentativo di collegare il "tema" del riconoscimento delle qualifiche professionali con gli altri strumenti esistenti (IMI, EQF, ECTS), dall'altro, però, le soluzioni proposte mancano talvolta di organicità e coerenza e, infatti, se per le proposte di modifica più nuove e significative (come ad esempio l'introduzione del Quadro comune di formazione (art. 49bis della proposta) e delle Verifiche professionali comuni (art. 49ter della proposta)) non vengono individuati ambiti e modalità di applicazione precisi, rimandando a successivi atti regolamentari della Commissione europea, al contrario la definizione degli aspetti attuativi e procedurali a carico degli Stati membri presenta un livello di dettaglio e un'articolazione che sembrano eccessivi e non del tutto pertinenti allo strumento della direttiva;
- la proposta di direttiva conferisce agli sportelli unici istituiti con la direttiva servizi (direttiva 2006/123/CE) un ruolo primario nel sistema per il riconoscimento delle qualifiche professionali che si intende rafforzare, stabilendo che lo sportello dovrà essere l'unico interlocutore di tutti coloro che intendano richiedere il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali. Tuttavia il campo di applicazione della direttiva servizi e della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali non coincidono e sulle problematiche connesse al necessario coordinamento con la direttiva servizi la proposta di direttiva in esame non fornisce indicazioni precise, ma solo alcune indicazioni di massima. La mancanza di adeguate misure di coordinamento tra le due direttive potrebbe, però, incidere sulla funzionalità degli sportelli unici, che saranno chiamati a fornire servizi diversi nel caso in cui gestiscano le informazioni e le procedure relative all'accesso/esercizio delle attività che rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi, rispetto ai casi in cui saranno chiamati a gestire le procedure relative al riconoscimento delle qualifiche professionali, andando a discapito di quelle trasparenza e accessibilità al sistema di riconoscimento delle qualifiche che la proposta di direttiva intende perseguire;
- sarebbe opportuno iniziare a valutare sin d'ora e far presente nelle opportune sedi il possibile impatto che i futuri recepimento e attuazione

della proposta di direttiva potrebbero avere sul piano interno. E' appena il caso di ricordare che lo Stato italiano ha dato attuazione a quanto previsto dalla direttiva servizi sugli sportelli unici collocandone le funzioni nell'ambito degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP). Considerato che in linea di massima nei comuni le risorse umane e materiali dedicate al SUAP sono spesso limitate e già fortemente oberate dagli attuali carichi di lavoro, sarebbe opportuno che nella proposta di direttiva fossero chiariti meglio una serie di aspetti che non emergono a sufficienza dal testo attuale e, in particolare, se la funzione riconosciuta ai SUAP sia solo di tipo informativo (o se gli stessi non debbano anche essere preposti al ricevimento delle istanze di riconoscimento delle qualifiche professionali) e le modalità attraverso le quali i SUAP dovranno fornire tale servizio (ad esempio, se il materiale informativo sarà messo a disposizione dallo Stato membro e spetti al SUAP la semplice erogazione dell'informazione o se dovrà essere il SUAP ad acquisire ed elaborare le informazioni, magari attraverso il coordinamento con le diverse associazioni di categoria). Potenzialmente, infatti, l'aggravio in termini organizzativi ed economici per i SUAP potrebbe essere enorme e dovrebbe essere controbilanciato da misure di sostegno adeguate, mentre al momento, con riferimento alle conseguenze organizzative sulle strutture chiamate concretamente ad agire (i SUAP, appunto), l'unica indicazione chiara contenuta nella proposta di direttiva si rinviene all'art. 57, comma 4, dove si specifica che gli Stati membri e la Commissione dovranno adottare misure di accompagnamento intese a garantire che gli sportelli unici forniscano le informazioni contenute nella direttiva in altre lingue ufficiali dell'Unione europea.

e) Con riferimento alle specifiche misure previste nella proposta di direttiva:

- l'istituzione della tessera professionale europea (nuovo art. 4bis) introduce una modalità alternativa per il riconoscimento delle qualifiche professionali orientata a sostenere e facilitare il cittadino che vuole esercitare stabilmente o temporaneamente una professione in un altro Stato membro. La proposta di direttiva su questo punto entra puntualmente e dettagliatamente nel merito anche di aspetti procedurali relativi al rilascio delle tessere, ivi compresa l'allocazione dei costi e dei carichi di spesa, posti per lo più, a carico dell'autorità competente dello Stato membro di origine. Rispetto all'attuale sistema, si effettua un cambio radicale di prospettiva: non è più lo Stato membro ricevente ad assumersi l'onere del riconoscimento, bensì è lo Stato membro di origine che, effettuate le verifiche necessarie, provvede al rilascio della tessera. Per agevolare questa procedura si prevede il ricorso al sistema di informazione del mercato interno (IMI), già operante nel contesto di applicazione della direttiva servizi, ma mai pienamente decollato nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche. Dal punto di vista del professionista al quale lo Stato membro di origine rilascia la tessera professionale europea, questo strumento consentirebbe di dimostrare le sue credenziali lavorative

(il possesso delle qualifiche necessarie, l'abilitazione all'esercizio della professione, etc.) facilitando le verifiche sulla validità delle informazioni ricevute dal professionista da parte dello Stato ospitante, con evidente risparmio sui tempi e, probabilmente, sui costi del riconoscimento stesso. Nelle ipotesi di mobilità temporanea, tra l'altro, si renderebbe superflua la dichiarazione preventiva in caso di spostamento del prestatore prevista dall'art. 7 della attuale direttiva 2005/36/CE, che potrebbe essere sostituita dalla semplice esibizione della tessera. Anche nei casi del riconoscimento automatico delle qualifiche in base ai requisiti minimi armonizzati di formazione, la tessera potrebbe portare evidenti vantaggi, in quanto lo Stato "ricevente" non dovrebbe più procedere alla verifica delle qualifiche, dato che lo Stato membro che ha rilasciato il titolo ha già effettuato le opportune indagini al momento della richiesta della tessera da parte del professionista. Analoghe considerazioni si possono fare nel caso del riconoscimento non automatico delle qualifiche (sistema generale). Tuttavia, l'introduzione della tessera professionale europea impone anche una riflessione più ampia in rapporto all'impatto sulle politiche e iniziative già avviate a livello nazionale e regionale. Si pensi, ad esempio, al collegamento con il libretto formativo del cittadino, attualmente in via di implementazione nel nostro paese, e con il dibattito nazionale in corso sugli standard minimi di certificazione delle competenze. Si esprimono, inoltre, alcune perplessità, non fugate da quanto previsto nel testo attuale della proposta di direttiva, circa i costi e tempi per l'adozione di questa nuova tessera. Al momento, infatti, sono difficilmente prevedibili gli impatti sulla Regione – in termini economici, organizzativi e gestionali – che dipenderanno in misura determinante dalla concreta distribuzione delle competenze tra Stato e regioni e dai criteri attraverso i quali sarà individuata, in fase di recepimento della futura direttiva, l'Autorità competente;

- l'introduzione della domanda di tessera professionale e creazione del fascicolo IMI (nuovo art. 4ter) dovrebbe implicare che l'autorità competente, nell'accogliere la domanda di tessera professionale, costituisca un fascicolo contenente tutti i documenti giustificativi, utilizzando il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) e garantendo procedure snelle di scambio d'informazioni e una risposta più celere alle domande di riconoscimento. Sul punto si sottolinea l'innegabile vantaggio dell'espletamento di tutta la procedura *on-line*, che potrebbe incidere positivamente sui tempi del procedimento, semplificando la procedura ed eliminando la produzione di documenti cartacei;
- la proposta di direttiva consente l'accesso parziale a una professione (nuovo art. 4septies) nel caso in cui le differenze tra i campi di attività della professione considerata nello Stato membro di origine e nello Stato ospitante siano tali da non poter essere compensate con misure aggiuntive, ad eccezione dei casi in cui la restrizione all'accesso a una determinata professione sia giustificata da motivi di interesse generale.

L'inserimento nella proposta di direttiva di questo principio è da valutare positivamente, in quanto consentirebbe di estendere l'applicazione del riconoscimento delle qualifiche anche a quei soggetti la cui professione non trova riscontro nelle attività economiche dello Stato ospitante (ad es. onicotecnici);

- per facilitare la mobilità dei lavoratori, laddove non esista il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali, la proposta di direttiva prevede la possibilità di individuare una serie di criteri concordati preventivamente e congiuntamente, finalizzati a definire un quadro di riferimento comune di formazione (nuovi articoli 49bis e 49ter relativi a *Quadro comune di formazione* e *Verifiche professionali comuni*). Tali criteri potrebbero essere utilizzati per ridurre le differenze nei requisiti formativi richiesti nei vari Stati membri. Inoltre, per agevolare la creazione delle suddette piattaforme, è previsto l'abbassamento da 2/3 ad 1/3 del numero degli Stati membri in cui la professione considerata deve essere regolamentata o, comunque, riconosciuta (9 Stati su 27) e la riduzione di tale soglia potrebbe in effetti consentire un uso più immediato ed efficace del quadro comune di formazione. Tuttavia la disposizione lascia alla Commissione europea un ampio spazio d'intervento sull'individuazione dell'insieme condiviso di conoscenze, capacità e competenze nonché sulle qualifiche del quadro di formazione comune, che non viene declinato nella proposta di direttiva in esame;
 - le modifiche proposte con riferimento all'attuale articolo 12 "Titoli di formazione assimilati" della direttiva 2005/36/CE rendono difficile la comprensione del senso dell'articolo così come riformulato;
 - nell'ambito delle modifiche proposte con riferimento all'attuale articolo 14 "Provvedimenti di compensazione" della direttiva 2005/36/CE si fa riferimento a periodi di tirocinio di adattamento non superiore ai tre anni, per i quali al momento non risulta in vigore nel nostro paese una disciplina attuativa.
- f) Sulla base di quanto precede **rileva** l'opportunità di trasmettere la presente Risoluzione al Governo, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, quali osservazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge 11/2005, ai fini della formazione della posizione italiana.
- g) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione, al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati per l'inoltro alle competenti Commissioni parlamentari, anche ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea;

- h) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento;
- i) **Impegna** la Giunta ad assicurare un'adeguata informazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento [...] relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI), informando le competenti Commissioni assembleari circa le modalità e i contributi concreti della partecipazione della Regione Emilia-Romagna al processo decisionale e le iniziative assunte nelle opportune sedi nazionali ed europee;
- j) **Dispone** inoltre l'invio della presente Risoluzione, per opportuna conoscenza, ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano –romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni, alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente.

Approvata a maggioranza nella seduta del 21 febbraio 2012, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno e della legge regionale n. 16 del 2008.