



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.11.2007
COM(2007) 680 definitivo

2007/0234 (COD)

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO
E DEL CONSIGLIO**

**che abroga la decisione 85/368/CEE del Consiglio, del 16 luglio 1985, relativa alla
corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle
Comunità europee**

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

L'attuale proposta fa parte del programma di semplificazione previsto dal programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007, che mira a semplificare il contesto normativo per le imprese e per gli altri interessati.

Alla luce della revisione dell'attuale normativa, la Commissione ritiene oramai superflua la decisione 85/368/CEE del Consiglio, del 16 luglio 1985, relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee; quindi considera opportuna la sua abrogazione.

Obiettivi della decisione 85/368/CEE del Consiglio

La decisione 85/368/CEE del Consiglio ha introdotto un sistema di corrispondenze tra le qualifiche dell'istruzione e della formazione professionale (IFP). Essa mirava ad offrire ai lavoratori l'opportunità di utilizzare al meglio le loro qualifiche per poter accedere all'occupazione in altri Stati membri. Il sistema definito in tale decisione mirava a raggiungere questo obiettivo mediante la definizione di descrizioni pratiche del lavoro in occupazioni specifiche, comprensibili in tutta la Comunità; in tal modo le imprese, i lavoratori e le autorità pubbliche avrebbero potuto disporre delle informazioni necessarie in relazione alla corrispondenza delle qualifiche ottenute in diversi Stati membri.

La decisione invitava la Commissione e gli Stati membri a cooperare all'elaborazione di descrizioni comunitarie dei requisiti professionali pratici per professioni specifiche o gruppi di professioni specifiche e in seguito a mettere le qualifiche di formazione professionale riconosciute nei diversi Stati membri in relazione con le corrispondenti descrizioni comunitarie concordate.

Essa disponeva inoltre l'elaborazione di tabelle comparative contenenti informazioni su: il registro SEDOC (utilizzato unitamente al sistema europeo di diffusione delle offerte e delle domande di lavoro), i codici nazionali di classificazione professionale, il livello della formazione professionale, i titoli professionali in ciascuno Stato membro e le qualifiche corrispondenti, le organizzazioni e le istituzioni responsabili della formazione professionale e gli organismi responsabili per il rilascio o la convalida di diplomi, certificati e altri documenti. Le descrizioni comunitarie concordate delle qualifiche professionali e le tabelle comparative andavano in seguito pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

La decisione prescriveva inoltre la designazione da parte degli Stati membri di un organo di coordinamento addetto alla raccolta e alla divulgazione di informazioni relative a qualifiche professionali comparabili; la Commissione, in cooperazione con tali organi, doveva procedere all'esame ed all'aggiornamento delle descrizioni comunitarie concordate di comune accordo, dei requisiti professionali pratici, nonché delle tabelle comparative relative alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale. Inoltre, gli Stati membri avrebbero dovuto presentare ogni quattro anni una relazione sull'applicazione della decisione a livello nazionale.

Non applicazione della decisione

Nella prassi tuttavia il sistema proposto dalla decisione si è rivelato oneroso e l'applicazione è stata, nel migliore dei casi, parziale.

Inizialmente la Commissione e gli Stati membri si sono concentrati sulle qualifiche professionali dei lavoratori qualificati. Come primo passo sono stati designati 219 qualifiche IFP in 19 settori, che sono stati scelti per riflettere le professioni che offrivano ai lavoratori la maggiore probabilità di trasferirsi in un altro paese.

Con la collaborazione della Commissione, del Cedefop e degli esperti degli Stati membri, sono state istituite procedure per stabilire le descrizioni e le corrispondenze delle qualifiche. Tuttavia, una relazione preparata per la Commissione nel 1990 descriveva in dettaglio le difficoltà di questo processo e riconosceva la lentezza dei progressi (entro il 1990 erano stati pubblicati dati sulla corrispondenza delle qualifiche per solo 5 dei 19 settori specifici, riguardanti 66 professioni). Il processo di registrazione, descrizione e comparazione delle qualifiche si è dimostrato lento e difficile. La relazione del 1990 sottolineava l'importanza del completamento dei lavori sulla corrispondenza delle qualifiche entro la data di completamento del mercato interno programmato per la fine del 1992. Essa proponeva la semplificazione delle procedure e l'accelerazione dei lavori, stabilendo l'obiettivo di concordare le descrizioni delle professioni per i rimanenti 14 settori entro il 1992. Nella prassi tale obiettivo è risultato troppo ambizioso e non è stato realizzato.

La decisione si è inoltre dimostrata troppo inflessibile per adattarsi all'evoluzione delle esigenze. Anche se la decisione cita la necessità di adattarsi a nuove situazioni dovute all'evoluzione tecnologica, la Commissione, il Cedefop e gli Stati membri hanno dovuto riconoscere che l'impostazione centralizzata scelta insieme all'evoluzione costante e rapida delle qualifiche rendevano presto obsolete le informazioni pubblicate.

La relazione del 1990 sottolineava che il sistema sarebbe stato efficace solo se fosse stato effettivamente utilizzato dagli Stati membri; in realtà i lavori effettuati a livello europeo hanno avuto poco impatto a livello nazionale e settoriale.

Per questi motivi è stata presto abbandonata l'attuazione delle attività previste dalla decisione.

La presente proposta di abrogazione contribuisce quindi al programma della Commissione di semplificare la legislazione al fine di migliorare la competitività nell'ambito della sua agenda di crescita e occupazione e di migliorare la qualità globale del quadro normativo delle Comunità.

La Commissione ritiene inoltre che la decisione IFP sia stata superata dalle iniziative recenti prese a livello UE o intergovernativo volte ad aumentare la trasparenza, fornire assistenza e facilitare la valutazione dei risultati dell'apprendimento.

Quadro europeo delle qualifiche (QEQ)

In particolare è il Quadro europeo delle qualifiche (QEQ) che mira a realizzare l'ampio obiettivo della decisione del 1985, facilitando la comparazione delle qualifiche e quindi la mobilità dei lavoratori. La Commissione ha presentato una proposta per l'istituzione del QEQ nel settembre del 2006 (COM (2006) 479) che è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel [mese/anno].

Il QEQ si differenzia dalla decisione del 1985 in quanto rappresenta un quadro di apprendimento permanente che include l'istruzione generale e degli adulti, l'istruzione superiore nonché l'istruzione e la formazione professionale (IFP) (quest'ultima era l'unico obiettivo della decisione del 1985). Inoltre la sua impostazione è molto diversa.

La raccomandazione istituisce il QEQ quale strumento di riferimento per stabilire la corrispondenza tra i livelli delle qualifiche nei sistemi nazionali e in quelli messi a punto dalle organizzazioni settoriali internazionali. Essa raccomanda che i paesi mettano i propri sistemi nazionali in relazione al QEQ collegando i livelli di qualifica ai corrispondenti livelli QEQ e, se del caso, sviluppando un quadro nazionale delle qualifiche. Si raccomanda inoltre ai paesi di garantire che entro il 2012 certificati, diplomi e altri titoli e qualifiche riportino il livello QEQ appropriato (ad es. livello 4).

Il QEQ è basato su un insieme di livelli di riferimento europei descritti in termini di *risultati dell'apprendimento*, che illustrano le conoscenze e le capacità di chi apprende indipendentemente dal contesto in cui è stata acquisita una qualifica particolare. In tal modo sono comprensibili le qualifiche in qualsiasi settore dell'istruzione e della formazione. Usare i risultati dell'apprendimento per descrivere i livelli di qualifica facilita la convalida dell'apprendimento che non è stato acquisito con l'istruzione formale o negli enti di formazione, ma che è considerato un elemento chiave dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Il QEQ e la decisione 85/368/CEE

La decisione del 1985 adottava un approccio dall'alto verso il basso che richiedeva una cooperazione intensa tra esperti di diversi paesi al fine di aggiornare continuamente l'elenco, modificare le descrizioni delle occupazioni e delle qualifiche e, se del caso, aggiungerne di nuove. Il fatto che solo un campo limitato di occupazioni e solo una frazione delle qualifiche professionali siano stati coperti riflette il carattere poco pratico di questo approccio.

Il QEQ adotta un approccio volontario e decentrato in cui la Comunità fornisce un punto di riferimento comune e le decisioni dettagliate sono lasciate agli organismi competenti a livello nazionale e settoriale. Le disposizioni previste per il lavoro di riferimento all'interno dei paesi non sono eccessivamente onerose. I paesi mettono i loro *livelli* di qualifiche in relazione con il QEQ in modo da poter assegnare un livello QEQ a qualunque qualifica di un livello particolare nel quadro o sistema nazionale. Il QEQ fornisce quindi un linguaggio comune per descrivere e comprendere le qualifiche.

Le decisioni nazionali sulla corrispondenza delle qualifiche ai livelli QEQ sono successivamente trasmesse al gruppo consultivo QEQ che garantisce la qualità del processo. I paesi hanno quindi un interesse ad effettuare una valutazione iniziale appropriata del livello delle proprie qualifiche e a contribuire al processo di garanzia della qualità a livello europeo.

Il QEQ affronta i limiti della decisione del 1985 a due livelli: ponendo l'accento sul miglioramento della trasparenza delle qualifiche e introducendo un approccio decentrato di cooperazione più adatto alla crescente complessità delle qualifiche in Europa.

Altri strumenti di trasparenza e mobilità

Mentre il QEQ costituirà lo strumento che persegue più da vicino gli obiettivi e le funzioni che la decisione del 1985 non poteva realizzare, esistono altri strumenti e misure a livello

europeo che promuovono la trasparenza e aumentano la trasferibilità delle qualifiche, tra cui: Europass, il Sistema europeo di trasferimento crediti (ECTS), le conclusioni del 2004 del Consiglio sull'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale, nonché il portale Ploteus.

La decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, relativa a un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass) ha introdotto una serie di strumenti europei per consentire ai singoli utenti di descrivere le loro qualifiche e competenze.

Con l'attuale Sistema europeo di trasferimento crediti (ECTS) per l'istruzione superiore e il nascente Sistema europeo di trasferimento crediti per la formazione professionale (ECVET) (SEC (2006) 1431) anche gli individui potranno combinare modalità d'istruzione e di formazione di paesi diversi. Entrambi questi strumenti forniscono un sostegno diretto ai cittadini che cercano di trasferire qualifiche o unità di qualifiche al di là dei confini istituzionali e nazionali.

Nel 2004 il Consiglio ha adottato principi comuni europei di individuazione e di convalida dell'apprendimento non formale e informale (9600/2004). Tali principi sono stati introdotti per approfondire la cooperazione nel campo della convalida e incoraggiare Commissione, Stati membri e parti sociali a introdurre più sistematicamente metodi e sistemi di convalida.

Il portale "Ploteus" sulle opportunità di apprendimento (<http://ec.europa.eu/ploteus>) contribuisce a una maggiore trasparenza delle qualifiche, fornendo informazioni sulle opportunità di istruzione, formazione e apprendimento nei paesi europei.

Il riconoscimento reciproco delle qualifiche nel campo delle professioni regolamentate è disciplinato dalla direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005. La direttiva, che consolida, aggiorna e semplifica 15 direttive approvate tra il 1975 e il 1999, istituisce un sistema di riconoscimento automatico delle qualifiche per professioni con percorsi di formazione armonizzati (medici, infermieri, ostetriche, odontoiatri, veterinari, farmacisti) e anche per architetti. Per le altre professioni regolamentate (attualmente, sono regolamentate in uno o più Stati membri dell'UE circa 800 professioni) le modalità si basano sul riconoscimento reciproco: una persona qualificata a esercitare una professione in uno Stato membro, sarà autorizzata a esercitarla in un altro Stato membro.

2. COERENZA CON ALTRI OBIETTIVI E POLITICHE DELL'UNIONE

La proposta di abrogare la decisione è coerente con l'Agenda di Lisbona, in particolare con la strategia per il miglioramento della legislazione e la necessità di semplificare il quadro normativo per le imprese e le altre parti interessate.

La decisione del 1985 è caduta in disuso da tempo. Già nel 1990 una relazione preparata per la Commissione metteva in evidenza le sue carenze e, nei migliori dei casi, i risultati parziali nella realizzazione degli obiettivi fissati. La decisione è stata attuata solo in parte e non è più applicata in alcun contesto.

Opzioni per la Commissione

Alla luce di questa situazione la Commissione ha preso in considerazione tre opzioni. La prima opzione contemplava di consentire alla decisione di rimanere parte dell'*acquis*

comunitario. Tuttavia, vista l'inefficacia della decisione tale posizione sarebbe stata contraria all'impegno dichiarato della Commissione di semplificare la normativa. Poiché il Consiglio e il Parlamento hanno adottato il Quadro europeo delle qualifiche, che mira a realizzare gli stessi obiettivi della decisione del 1985, quest'ultima sarebbe rimasta una normativa superflua in vigore. In tal caso ci sarebbero stati due strumenti con obiettivi simili ma basati su metodologie diverse e qualifiche descritte da punti di vista opposti. Ciò avrebbe creato una situazione confusa.

La seconda opzione era quella di modificare la decisione del 1985. Ma sia a livello metodologico che pratico tale compito sarebbe stato difficile, se non impossibile. Come indicato sopra, la base della decisione del 1985 è sempre più obsoleta, quindi il testo della decisione avrebbe dovuto essere quasi riscritto, rendendo insignificante il testo originale. In effetti, la modifica avrebbe prodotto alcuni dei problemi/delle obiezioni connessi alla prima opzione indicata sopra, inviando, ad esempio, segnali confusi agli Stati membri.

La terza opzione era quella di abrogare la decisione e far realizzare i suoi obiettivi nell'ambito del nuovo QEQ e degli altri meccanismi sopra menzionati. L'abrogazione è coerente con l'obiettivo generale della Commissione di ridurre l'onere legislativo e rimuovere normative obsolete e in disuso (programma di semplificazione, programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007 e strategia per il miglioramento della normativa). Il QEQ raggiunge gli obiettivi in modo più efficiente grazie al suo quadro più semplice e in modo più efficace grazie alla sua maggiore trasparenza, al suo campo di applicazione più ampio e al fatto che si basa sui risultati dell'apprendimento. Inoltre, il QEQ è stato fondato sui consensi degli interessati in ogni fase del suo sviluppo. La Commissione l'ha proposto su richiesta degli Stati membri e delle parti sociali e ha consultato intensamente questi ultimi in merito alla sua formulazione.

La Commissione ha quindi deciso di applicare la terza opzione e proporre l'abrogazione della decisione del 1985.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Sintesi delle misure proposte

La proposta prevede l'abrogazione della decisione 85/368/CEE del Consiglio relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee.

Base giuridica

L'articolo 150, paragrafo 4 del trattato dispone che la Comunità rafforzi ed integri le azioni degli Stati membri e, in particolare conformemente al paragrafo 2 del suddetto articolo, migliori la formazione professionale iniziale, agevoli l'inserimento e il reinserimento professionale, nonché sviluppi lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni.

Principio di sussidiarietà

Si applica il principio di sussidiarietà in quanto la proposta non riguarda un campo di competenza esclusivo della Comunità.

Gli Stati membri non possono realizzare in maniera sufficiente gli obiettivi della proposta per i seguenti motivi.

- la decisione deve essere abrogata a livello comunitario.

La proposta è quindi conforme al principio di sussidiarietà.

Principio di proporzionalità

La proposta è in linea con il principio di proporzionalità per la ragione seguente:

abroga una normativa superflua.

Scelta dello strumento

Strumento proposto: Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio. Una decisione esistente può essere abrogata solo con un'altra decisione.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO
E DEL CONSIGLIO**

che abroga la decisione 85/368/CEE del Consiglio, del 16 luglio 1985, relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 150, paragrafo 4,

vista la proposta della Commissione¹,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo²,

visto il parere del Comitato delle regioni³,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato⁴,

considerando quanto segue:

- (1) Le politiche comunitarie per il miglioramento della legislazione sottolineano l'importanza della semplificazione delle norme nazionali e comunitarie in quanto elemento fondamentale per migliorare la competitività delle imprese e per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona.
- (2) L'attuazione della decisione 85/368/CEE⁵ non si è dimostrata efficace per realizzare la corrispondenza delle qualifiche professionali a beneficio dei lavoratori che cercano occupazione in un altro Stato membro.
- (3) I metodi e l'impostazione utilizzati per descrivere e comparare le qualifiche di cui alla decisione 85/268/CEE sono diversi da quelli attualmente applicati nei sistemi di istruzione e di formazione.
- (4) La decisione 85/368/CEE è resa obsoleta dall'adozione della raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del [...] sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente⁶.
- (5) Occorre pertanto abrogare la decisione 85/368/CEE.

¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

² GU C [...] del [...], pag. [...].

³ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁵ GU L 199 del 31.7.1999, pag. 56.

⁶ GU [...].

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione 85/368/CEE è abrogata a decorrere dal [...].

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente