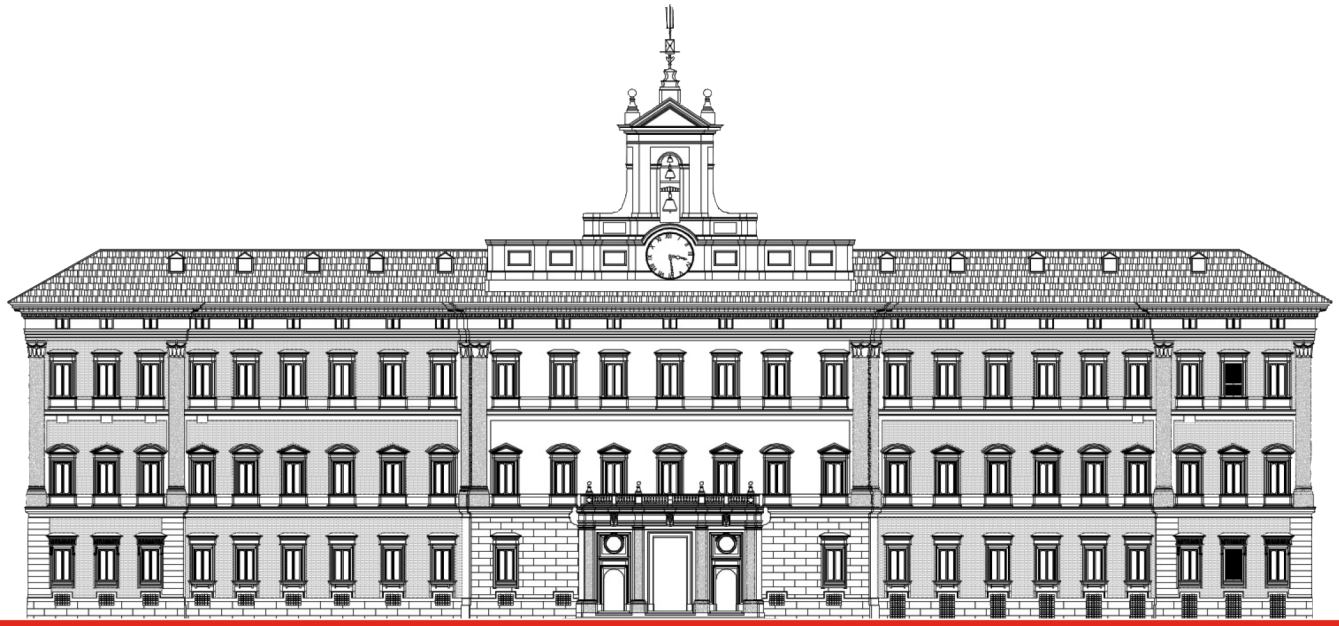
Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni

ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Elementi per la verifica di sussidiarietà

Le iniziative legislative dell'UE per migliorare la mobilità dei lavoratori dell'UE

(Proposta di regolamento COM(2026)980)

(Proposta di regolamento COM(2026)985)

(Proposta di regolamento COM(2026)992)

(Proposta di direttiva COM(2026)990)

(Proposta di direttiva COM(2026)995)

n. 176

3 novembre 2026

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Elementi per la verifica di sussidiarietà

Le iniziative legislative dell'UE per migliorare la mobilità dei lavoratori dell'UE

(Proposta di regolamento COM(2026)980)

(Proposta di regolamento COM(2026)985)

(Proposta di regolamento COM(2026)992)

(Proposta di direttiva COM(2026)990)

(Proposta di direttiva COM(2026)995)

n. 176

3 novembre 2026

Il dossier è stato curato dal **SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** (☏ 066760.2145 - ✉ *rue_segreteria@camera.it* - 𝕏@CD_europa - europa.camera.it).

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I N D I C E

DATI IDENTIFICATIVI **1**

LE INIZIATIVE LEGISLATIVE DELL'UE PER MIGLIORARE LA MOBILITÀ DEI LAVORATORI DELL'UE **3**

- Oggetto, finalità e principali misure oggetto delle proposte 3
- Le valutazioni della Commissione politiche dell'UE della Camera ai fini della verifica di sussidiarietà 9
- Contesto, motivazioni, valutazioni di impatto e consultazioni dei portatori di interessi 11
- Principali contenuti delle proposte 25
- Coerenza con i principi dei Trattati in materia di competenza dell'UE 35
- Esame presso le Istituzioni dell'UE 39
- Esame presso altri parlamenti nazionali 39

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	*Proposta di regolamento – COM(2026) 980* *Proposta di regolamento – COM(2026) 985* *Proposta di direttiva – COM(2026) 990* *Proposta di regolamento – COM(2026) 992* *Proposta di direttiva – COM(2026) 995*
Data di adozione	*15 settembre 2026*
Base giuridica	*Art. 48 TFUE;* *Artt. 46 e 48 TFUE;* *Art. 46 TFUE;* *Art. 79, par. 2, punto a) e b) TFUE;* *Artt. 46, 53 par. 1 e 62 TFUE;*
Settori di intervento	*Libera circolazione dei lavoratori; mobilità della manodopera; cooperazione amministrativa; flusso transfrontaliero dei dati; sicurezza sociale; coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; tessera europea di assicurazione malattia; distacco dei lavoratori; amministrazione elettronica; frode; scambio d'informazioni; protezione dei dati; Autorità europea del lavoro; lavoro non dichiarato; cooperazione amministrativa; servizi per l'impiego; formazione professionale; qualificazione professionale; migrazione professionale; riconoscimento dei diplomi; riconoscimento degli studi; riconoscimento delle qualifiche professionali; equipollenza dei diplomi*
Esame presso le istituzioni dell'UE	*Procedura legislativa ordinaria*
Assegnazione	*XI Commissione "Lavoro pubblico e privato"*
Termine per il controllo di sussidiarietà	*COM(2026) 980 – 18 novembre 2026;* *COM(2026) 985 – 20 novembre 2026;* *COM(2026) 990 – 16 dicembre 2026;* *COM(2026) 992 e 995 – 15 dicembre 2026.*
Segnalazione da parte del Governo	*Sì*
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	*No*

LE INIZIATIVE LEGISLATIVE DELL'UE PER MIGLIORARE LA MOBILITÀ DEI LAVORATORI DELL'UE

Il 15 settembre 2026 la Commissione europea ha adottato il **pacchetto sulla mobilità equa dei lavoratori**, composto da una **comunicazione** e da **cinque proposte legislative**. L'iniziativa intende consentire ai lavoratori **far valere** i propri **diritti di sicurezza sociale** e di assicurazione sanitaria e di far **comprendere e riconoscere** le proprie **qualifiche ovunque nell'UE**, riducendo al contempo le procedure amministrative lente e complesse a carico delle **imprese** e rafforzando la **cooperazione** tra le **amministrazioni nazionali** nell'applicazione delle norme e nel **contrasto alle frodi**.

Oggetto, finalità e principali misure oggetto delle proposte

Oggetto

Il "pacchetto", come già accennato, si compone, oltre che di una **comunicazione**, di **cinque proposte legislative**:

- una proposta di **regolamento** relativo alla **digitalizzazione del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**, che istituisce la **tessera europea** di sicurezza sociale ("**ESSPASS**");
- una proposta di **regolamento** recante modifica del regolamento (UE) 2019/1149 che istituisce l'**Autorità europea del lavoro** ("**ELA**"), del regolamento (UE) 2016/589 relativo alla **rete europea di servizi per l'impiego** ("**EURES**") e del regolamento (UE) n. 1024/2012 sul sistema di informazione del mercato interno ("**IMI**");
- una proposta di **regolamento** sulla **portabilità delle qualifiche e delle competenze** ("***Skills Portability Act***"), detto anche "regolamento sulla portabilità delle competenze", che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 sullo sportello digitale unico;
- una proposta di **direttiva** che modifica la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle **qualifiche professionali** quanto alla **digitalizzazione delle procedure** e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione, nonché il regolamento (UE) n. 1024/2012;
- una proposta di **direttiva** sul **riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi**.

Finalità e obiettivi

In via generale, ciascuna delle proposte che compone il pacchetto persegue **obiettivi distinti** ma tra loro **complementari**.

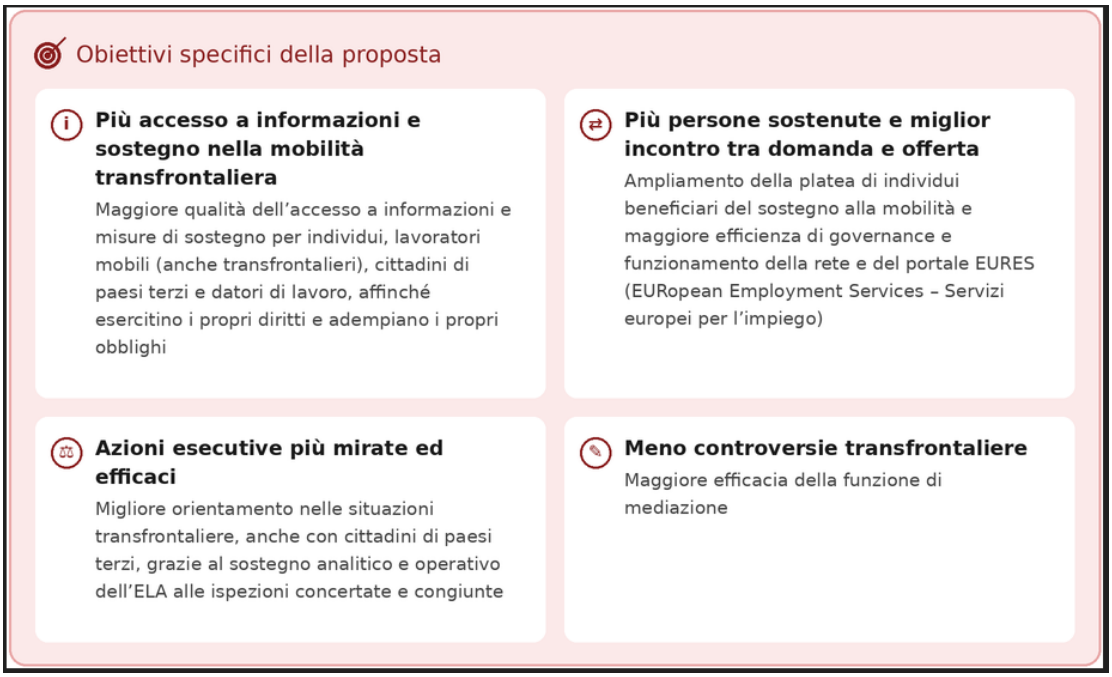
L’**obiettivo generale** della proposta di regolamento relativa alla digitalizzazione del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è promuovere una **mobilità equa** all’interno del mercato unico dell’Unione, facilitando l’applicazione delle norme UE sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e l’accesso ai diritti di sicurezza sociale per tutti i cittadini, in linea con il **Pilastro europeo dei diritti sociali** (vd. il seguente dossier) e la **Strategia per il mercato unico**. L’iniziativa sostiene gli **obiettivi trasversali** dell’Unione in materia di **semplificazione** e **riduzione** degli **ostacoli amministrativi**.

All’obiettivo generale si collegano i seguenti **obiettivi specifici**.



La **seconda proposta** di regolamento relativa al potenziamento dell'Autorità europea del lavoro (ELA) e su EURES è volta, in via generale, a **rafforzare la capacità strategica e operativa dell'ELA** di assistere gli Stati membri e la Commissione nell'**applicazione** e nell'**esecuzione** del diritto dell'Unione in materia di **mobilità dei lavoratori** e di **coordinamento della sicurezza sociale**, attraverso una **revisione mirata** del regolamento istitutivo che lascia invariati gli obiettivi e i compiti fondamentali dell'Autorità.

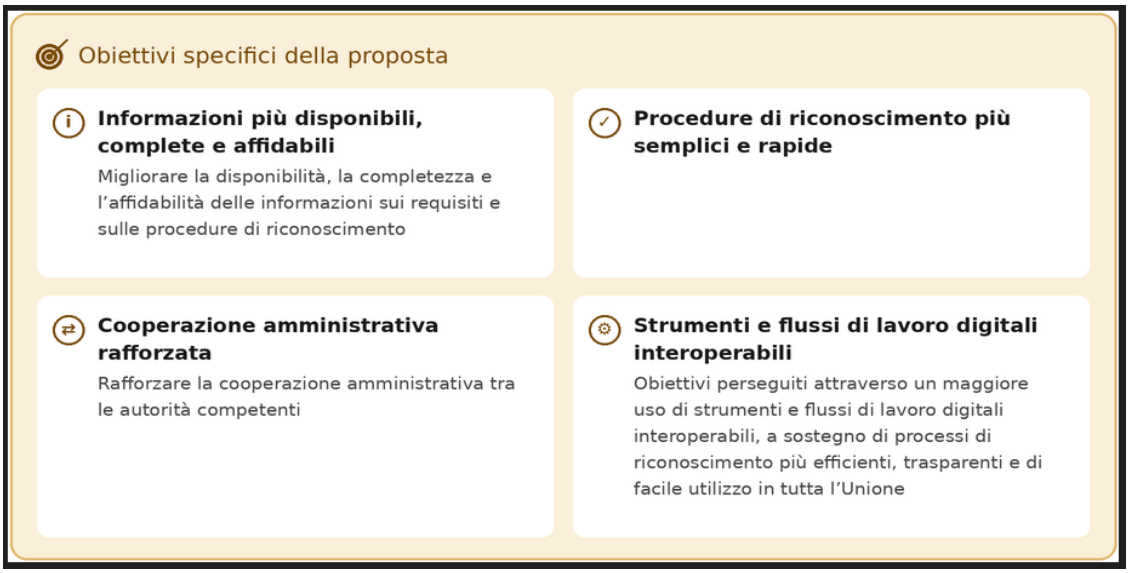
Quanto agli **obiettivi specifici**, la proposta intende:



La proposta di regolamento sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze (*Skills Portability Act*) persegue i seguenti **obiettivi**:



La proposta di direttiva di modifica della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali è volta, in via generale, migliorare il sistema dell'UE per il **riconoscimento delle qualifiche professionali** nelle professioni regolamentate disciplinato dalla direttiva 2005/36/CE.



La proposta di direttiva sul riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi **terzi** ha l'**obiettivo generale** di far fronte alle **carenze di manodopera** e di **competenze** nell'Unione. Gli **obiettivi specifici** della proposta sono i seguenti:



Principali misure proposte

Per raggiungere i suindicati obiettivi, la Commissione prospetta l'adozione delle seguenti **misure**.

Con la **prima** proposta viene istituito un **quadro giuridico per la tessera europea di sicurezza sociale** (**ESSPASS**), ossia la soluzione digitale per la **richiesta**, il **rilascio**, la **verifica transfrontaliera** e il **riconoscimento** dei documenti di sicurezza sociale. In particolare, sono previste le seguenti misure:

- il rilascio dei documenti in **formato digitale**, adatto all'uso nel **portafoglio europeo di identità digitale**, con la possibilità di ottenere, su richiesta, un **documento fisico standardizzato** dotato di codice QR o di altre caratteristiche elettroniche;
- il **riconoscimento** dei documenti in tutti gli Stati membri e la loro **verifica** (autenticità, integrità e validità) da parte di verificatori designati, senza ulteriori oneri probatori nello Stato membro;
- la possibilità di presentare le richieste **interamente online** e **termini vincolanti per il rilascio** dei documenti, da specificare con atti di esecuzione (per la tessera europea di assicurazione malattia, c.d. TEAM, **non oltre 24 ore**);
- la **convergenza dei requisiti informativi** per la richiesta del documento A1 e l'**interoperabilità** tra i portali nazionali e le interfacce pubbliche per la dichiarazione di distacco collegate all'IMI;

  Il documento portatile A1 **certifica** quale **legislazione** in materia di sicurezza sociale dello Stato membro a una persona in una **situazione lavorativa transfrontaliera**.
- il rafforzamento del sistema **EESSI** come canale principale per gli scambi di dati tra le istituzioni di sicurezza sociale, con **termini massimi** per tali scambi, e una base giuridica per **ulteriori scambi elettronici** finalizzati al contrasto delle frodi;
- l'istituzione di un **gruppo sulla digitalizzazione** nel coordinamento della sicurezza sociale, composto da rappresentanti degli Stati membri, e di un **comitato** che assiste la Commissione nell'adozione degli atti di esecuzione.

Con la **seconda proposta**, si modifica il regolamento istitutivo dell'ELA e il regolamento EURES, in particolare per **chiarire il mandato** dell'Autorità, anche in relazione a taluni **lavoratori cittadini di paesi terzi** e:

- attribuirle un mandato esplicito sul contrasto allo sfruttamento della manodopera;
- migliorare la disponibilità, qualità e accessibilità di informazioni fornite agli individui, compresi i cittadini di Paesi terzi indipendentemente dal loro status giuridico e di mobilità all’interno dell’UE;
- conferire all'ELA un ruolo più proattivo nell'avvio delle ispezioni concertate e congiunte (che restano subordinate al consenso degli Stati membri interessati), imponendo agli Stati membri di motivare l’eventuale mancata partecipazione;

- attribuire all'ELA un mandato chiaro per il trattamento di informazioni operative, compresi i dati personali, e l'accesso all'IMI, al registro europeo delle imprese di trasporto su strada (ERRU) e ai dati sull'uso di EESSI (nuovo capo III bis).

Con la **terza proposta** ("*Skills Portability Act*"), si stabiliscono:

- il **rilascio** da parte degli Stati membri di **attestazioni digitali delle qualifiche** nei portafogli europei di identità digitale;
- per le qualifiche più datate, il rilascio **su richiesta** di attestazioni digitali sulla base di prove esistenti verificate da un emittente, entro un termine ragionevole (**massimo due settimane**);
- un **quadro di fiducia** per l'emissione, la sospensione e la revoca delle attestazioni e per la **verifica** da parte dei soggetti utilizzatori, definito con atti di esecuzione;
- l'obbligo per gli Stati membri di disporre di un **quadro nazionale delle qualifiche** completo, di comunicare gli elenchi di organismi di rilascio, accreditamenti e qualifiche e di fornire le informazioni tramite la piattaforma **Europass**, sulla quale la Commissione rende disponibile uno **strumento digitale di confronto** delle qualifiche.

Per quanto riguarda la revisione della direttiva sulle qualifiche professionali 2005/36/CE si prospettano gli interventi seguenti:

- sostituire la tessera professionale europea con una **soluzione europea di riconoscimento digitale** (*European Digital Recognition Solution*, EDRS). Pur restando le decisioni di riconoscimento di competenza degli Stati membri, l'intero flusso procedurale amministrativo sarà svolto attraverso un'infrastruttura digitale comune utilizzata da tutte le autorità competenti;
- fissare procedure di riconoscimento più rapide e prevedibili, con la previsione di **termini per ciascuna fase** della procedura;
- **semplificare i requisiti procedurali**;
- modernizzare **notifiche e monitoraggio**, prevedendo che gli Stati membri presentino notifiche relative alle professioni regolamentate tramite l'IMI;
- rafforzare la **cooperazione** e la ***governance***.

La **quinta proposta** (relativa alle qualifiche dei cittadini di paesi terzi) introduce le seguenti misure:

- la definizione degli **effetti generali** del riconoscimento ai fini dell'accesso alle professioni regolamentate, delle condizioni per l'accesso parziale e del trattamento delle qualifiche già ottenute all'interno dell'Unione;
- **norme procedurali comuni** per il riconoscimento ai fini dell'accesso a una professione regolamentata (Titolo II);

- il **riconoscimento automatico** per sette professioni (medici di formazione di base e specialisti, infermieri responsabili dell'assistenza generale, odontoiatri di base e specialisti, ostetriche, veterinari, farmacisti e architetti) sulla base di programmi formativi riesaminati conformemente alle condizioni minime di formazione;
- il **riconoscimento nell'ambito delle procedure per il visto di lungo soggiorno o il permesso di soggiorno** (Titolo III);
- **servizi di sostegno alla valutazione dell'autenticità** dei titoli a livello UE.

Di seguito uno schema sintetico elaborato dalla Commissione europea che descrive i punti chiave e l'importanza del pacchetto in oggetto.



Le valutazioni della Commissione politiche dell'UE della Camera ai fini della verifica di sussidiarietà

Le proposte COM(2026)980 e 985 sono state già oggetto di esame da parte della **Commissione politiche dell'UE della Camera** ai fini della verifica della sua conformità al principio di sussidiarietà. In esito a tale verifica, il 28 ottobre 2026 la Commissione ha adottato un documento con cui ha ritenuto le proposte conformi al principio di sussidiarietà. Il documento tra l'altro:

- giudica **condivisibili le finalità** delle proposte;
- ritiene che la modifica del regolamento EURES non richieda interventi legislativi nazionali e che la proposta relativa all'ELA e alla rete EURES non

produca effetti diretti sulle competenze legislative regionali e, per quanto attiene alla medesima rete, non comporti costi diretti per le amministrazioni nazionali, fatti salvi limitati adeguamenti organizzativi;

- per quanto riguarda EURES, apprezza, in particolare, l'inclusione del programma mirato di mobilità legato a EURES tra i servizi di sostegno per chi cerca lavoro e per i datori di lavoro nonché tra i servizi di assistenza successiva al reclutamento, nonché la semplificazione degli obblighi di informazione e degli oneri amministrativi per gli uffici nazionali di coordinamento, il riferimento alla versione più recente della classificazione europea di abilità, competenze, qualifiche e occupazioni (ESCO), il ruolo attribuito al gruppo di coordinamento EURES nell'individuazione delle informazioni relative al ciclo di programmazione e l'estensione a cinque anni del periodo oggetto delle relazioni sulle attività di EURES;
- ritiene che dalle modifiche prospettate nella proposta relativa all'ELA e alla rete EURES possano derivare una serie di **effetti positivi per l'Italia**, tanto in termini di contrasto al lavoro irregolare e di tutela dei lavoratori mobili, quanto di migliore utilizzo della rete EURES da parte dei servizi pubblici per l'impiego e delle imprese e di rafforzamento del sostegno alle piccole e medie imprese;
- ritiene opportuno **valutare attentamente** nel corso dei negoziati interistituzionali, con riferimento alla proposta relativa all'ELA e alla rete EURES, i seguenti **aspetti**:
  I. il trasferimento dall'ELA alla Commissione europea della proprietà del sistema costituito dal portale EURES e della funzione di assistenza (*help desk*), in quanto suscettibile di comportare un'ulteriore frammentazione della *governance* della rete;
  II. le modalità di raccordo decisionale e operativo tra Commissione europea, UCE e Gruppo di coordinamento in relazione a future implementazioni del sito;
  III. la soppressione, tra i compiti di ELA e UCE, delle attività di comunicazione riguardanti la rete EURES, a fronte del mantenimento di quelle di informazione, considerato che si tratta di aspetti per loro natura integrati e coessenziali alla promozione della mobilità professionale nell'Unione;
  IV. la possibilità di un accorpamento dei compiti relativi a EURES presso un'unica istituzione, in luogo della loro ripartizione tra Commissione europea ed ELA;
  V. le modalità concrete di accesso ai dati da parte dell'ELA e le garanzie in materia di protezione dei dati personali, con riferimento alla possibilità per l'Autorità di trattare dati operativi e dati personali;
  VI. gli impatti organizzativi, la futura *governance* operativa e le conseguenze sul funzionamento della rete EURES e l'integrazione con

altri strumenti dell'Unione, quali Europass, ESCO e il bacino di talenti dell'Unione.

Contesto, motivazioni, valutazioni di impatto e consultazioni dei portatori di interessi

Contesto

Come evidenziato dalla Commissione, la **mobilità all'interno dell'UE** svolge un ruolo cruciale nel funzionamento del mercato unico.

Nel 2024, **14 milioni di europei** vivevano in un altro Stato membro, tra cui oltre **10 milioni in età lavorativa** (il 3,9% della popolazione in età lavorativa dell'UE); a questi si aggiungono circa **1,9 milioni di lavoratori transfrontalieri** e **3,64 milioni di lavoratori distaccati**.

Cresce anche il ricorso a **cittadini di paesi terzi** per attenuare le carenze di manodopera e di competenze: nel 2024 se ne contavano circa **20,7 milioni** in età lavorativa, pari a circa l'8% della popolazione in età lavorativa.

Nelle sue conclusioni del marzo 2026, il **Consiglio europeo** ha deciso di varare l'agenda "**Un'Europa, un mercato**" – poi adottata ad aprile sottoforma di tabella di marcia – e ha indicato, tra le misure da trattare in via altamente prioritaria, il **consolidamento della libera circolazione dei lavoratori** attraverso un migliore riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e il rafforzamento della portabilità delle qualifiche e delle competenze, anche tramite la digitalizzazione e l'interoperabilità.

Il pacchetto richiama il rapporto **Letta** sul futuro del mercato unico e il rapporto **Draghi** sulla competitività dell'UE. Per approfondimenti sul rapporto Draghi si rinvia al seguente dossier.

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il progetto pilota ESSPASS

Il quadro di coordinamento e il sistema EESSI

Un pilastro fondamentale per la libera circolazione dei lavoratori è il **quadro di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale** dell'UE, costituito dai regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009, che garantisce che le persone continuino a ricevere le **prestazioni** (come pensioni, sussidi di disoccupazione e prestazioni familiari) e siano coperte dall'**assistenza sanitaria** quando si trasferiscono, soggiornano o viaggiano in altri Stati membri.

La proposta di regolamento che rivede le norme sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale a livello UE il 28 settembre 2026 è stata definitivamente adottata, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria dal Consiglio, che ha recepito l'accordo con il Parlamento europeo.

Lo scambio di informazioni tra le istituzioni è oggi assicurato dal **sistema di scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale** (**EESSI**), avviato nel 2008 e operativo dal 2019, che consente a oltre **3.100 istituzioni** di **32 paesi**

(i 27 Stati membri, nonché Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Regno Unito e Svizzera) di scambiare informazioni per via elettronica e che ha gestito oltre **42 milioni di casi**. Per approfondimenti ulteriori rispetto ai dati riportati nell'infografica sottostante (fonte: Commissione europea) si rinvia alla relativa pagina tematica.

Il progetto pilota ESSPASS

Il progetto pilota della tessera europea di sicurezza sociale (**ESSPASS**) è stato avviato nell'ambito del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, per cercare una **soluzione digitale** per consentire a persone e imprese di accedere ai documenti di sicurezza sociale, compresa la tessera europea di assicurazione malattia, **in un unico portafoglio di identità digitale dell'UE.**

Merita menzionare che già nel 2021, il **Parlamento europeo**, nella risoluzione sulla tessera europea di sicurezza sociale, aveva chiesto una proposta legislativa per una diffusione rapida e su vasta scala dell'ESSPASS.

Attualmente il sistema di scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale (EESSI) consente già alle istituzioni degli Stati partecipanti di scambiare per via elettronica le informazioni necessarie al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tuttavia, l'EESSI è semplicemente una piattaforma di messaggistica sicura che consente agli organismi di sicurezza sociale di condividere rapidamente i dati, ad esempio per calcolare le pensioni per le persone



che hanno lavorato in diversi paesi dell'UE. L'accesso è limitato alle istituzioni di sicurezza sociale.

L'ESSPASS, una volta operativo, dovrebbe collaborare in raccordo con l'EESSI, consentendo ai cittadini e ad altri organismi autorizzati (come gli ispettori del lavoro o i prestatori di assistenza sanitaria) la possibilità di verificare istantaneamente la copertura e i diritti in materia di sicurezza sociale, anche se non hanno accesso all'EESSI (fonte: Commissione europea)

L'Autorità europea del lavoro

L'**Autorità** (ELA), con sede a Bratislava, è stata istituita dal regolamento (UE) 2019/1149 per assistere gli Stati membri e la Commissione nell'**applicazione** e nell'**esecuzione** delle norme dell'UE in materia di **mobilità dei lavoratori** e di **coordinamento della sicurezza sociale**. I suoi **compiti principali** sono:

- **agevolare** l'accesso alle **informazioni** sui diritti e gli obblighi riguardanti la mobilità dei lavoratori sul territorio dell'Unione, nonché ai servizi pertinenti;
- agevolare e rafforzare la **cooperazione** tra gli Stati membri nell'applicazione della pertinente normativa dell'Unione sul territorio dell'Unione, anche mediante ispezioni concertate e congiunte;
- mediare e facilitare una **soluzione** nei casi di **controversie transfrontaliere** tra Stati membri;
- sostenere la **cooperazione** tra gli Stati membri nella **lotta al lavoro non dichiarato**.

Infine, l'Autorità è incaricata di coordinare la **rete europea di servizi per l'impiego** (EURES), al fine di aiutare gli Stati membri a fornire servizi agli individui e ai datori di lavoro attraverso EURES, quali l'incontro transfrontaliero tra le offerte di lavoro, di tirocinio e di apprendistato con i CV, e di agevolare di conseguenza la mobilità dei lavoratori sul territorio dell'Unione.

Per maggiori informazioni su governance e compiti dell'Autorità si rinvia alla seguente pagina web.

La **rete europea di servizi per l'impiego (EURES)**, disciplinata dal regolamento (UE) 2016/589, è finalizzata a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello transfrontaliero.

I **collocamenti** tramite EURES sono scesi dagli oltre **83.000 del 2019** a poco più di **48.000 nel 2023**; tra le cause la Commissione indica la concorrenza delle piattaforme commerciali, le risorse a disposizione della rete e la **frammentazione della governance** tra Commissione ed ELA (l'ELA definisce le esigenze delle imprese, mentre alla Commissione spetta offrire le soluzioni tecniche).

La **valutazione** dell'ELA condotta dalla Commissione nel 2025 ha rilevato, tra i risultati positivi, che l'**Autorità** effettivamente risponde alla necessità di sostegno operativo nell'attuazione delle politiche UE relative alla mobilità tra lavoratori. Allo stesso tempo ha individuato anche alcuni aspetti da migliorare nel quadro dell'attuale mandato ma individua anche **vincoli strutturali** del quadro giuridico che ne limitano la capacità di rispondere all'evoluzione della mobilità transfrontaliera; gli aspetti che non richiedono modifiche legislative sono affrontati

in un **piano d'azione**, approvato dal consiglio di amministrazione dell'ELA nel maggio 2026.

Il **Parlamento europeo**, con una risoluzione del **18 gennaio 2024**, aveva chiesto di rafforzare il mandato dell'ELA e di dotarla di risorse sufficienti, auspicando un ruolo più proattivo nell'applicazione delle norme, maggiori capacità di trattamento dei dati e la tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi.

Per una sintesi del contenuto della risoluzione e del relativo testo si rinvia al seguente link.

La proposta si colloca inoltre in un quadro normativo in evoluzione. Si segnala tra l'altro, la proposta di regolamento relativo all'**interfaccia pubblica connessa all'IMI per la dichiarazione del distacco** dei lavoratori, mentre il regolamento (UE) 2026/1047 ha istituito il **bacino di talenti dell'UE**.

Si segnala che il 23 giugno scorso Consiglio e Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio sulla proposta.

Inoltre, presso la Camera, la proposta è stata esaminata, ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà, dalla XIV Commissione che il 15 gennaio 2025 ha approvato un documento recante una **valutazione conforme**.

Strumenti dell'UE esistenti per il confronto delle qualifiche e delle competenze nell'Unione

Diversi strumenti dell'UE - il cui utilizzo è tuttavia volontario - hanno l'obiettivo di **migliorare la comprensione delle qualifiche e delle competenze acquisite in Stati membri diversi**. Per restare ai principali, si ricorda anzitutto il **Quadro europeo delle qualifiche** (EQF) finalizzato ad aumentare la trasparenza e la comparabilità delle qualifiche. Il Quadro collega i livelli nazionali ed europei delle qualifiche. In secondo luogo, la piattaforma Europass che funge da sportello unico per diversi strumenti relativi a competenze, qualifiche e mobilità dei lavoratori. Infine, il sistema di classificazione multilingue dell'UE ESCO che classifica abilità, competenze, qualifiche e occupazioni, concepito per migliorare la trasparenza e l'incontro tra domanda e offerta nei mercati del lavoro dell'UE. Consente a datori di lavoro e servizi per l'impiego di descrivere posti vacanti e profili dei lavoratori in un linguaggio comune che supera i confini nazionali.

Motivazioni

Nelle relazioni illustrative delle proposte, la Commissione europea delinea i **motivi** alla base delle iniziative esaminate, evidenziando in via generale la necessità di **eliminare le procedure amministrative lente e complesse** che impediscono alle imprese di assumere talenti o prestare servizi nell'UE, di offrire ai lavoratori mobili una **migliore protezione dagli abusi** e di rendere più efficiente la **cooperazione tra le amministrazioni nazionali**.

La proposta sulla tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS)

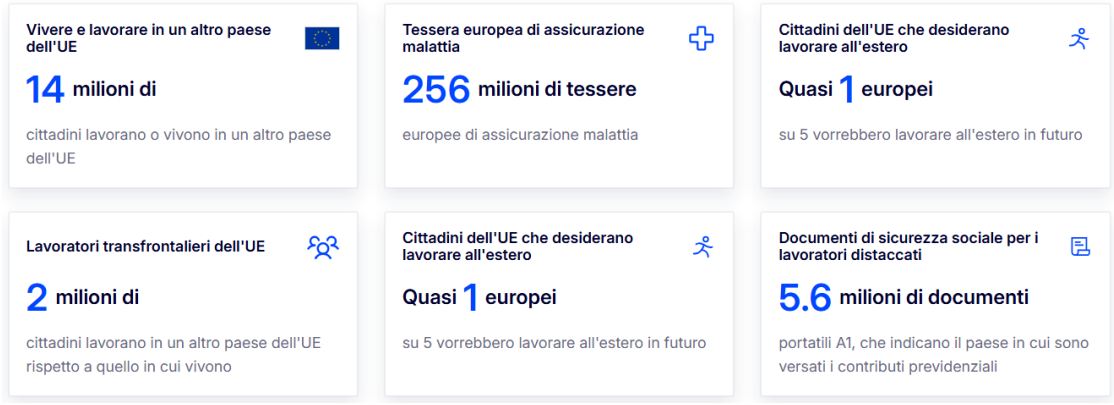
Con specifico riferimento alla proposta ESSPASS, la Commissione ritiene necessario intervenire principalmente per **tre motivi**:

- il fatto che le procedure di **richiesta, rilascio e verifica** dei documenti di sicurezza sociale, compresa la tessera europea di assicurazione malattia (TEAM), sono ancora **in gran parte cartacee**;
- la **limitata interoperabilità** transfrontaliera e la scarsa **standardizzazione** del formato e dei metodi di verifica dei documenti;
- l'esistenza di **processi** che non tengono sufficientemente conto delle **esigenze di cittadini e imprese**.

Ne derivano, secondo la Commissione, **inefficienze**, **complessità procedurali**, aumento dei costi, rischio di **errori e frodi**, con potenziali ostacoli all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sanitari in altri Stati membri, alla mobilità, alla libertà di stabilimento e alla prestazione transfrontaliera di servizi.

La Commissione motiva inoltre la scelta di uno **strumento autonomo** con l'esigenza di garantire **chiarezza giuridica**, coerenza, applicabilità e flessibilità, che non potrebbero essere pienamente conseguite attraverso le disposizioni frammentate del quadro vigente; separare gli aspetti digitali dal quadro generale di coordinamento della sicurezza sociale consentirebbe, inoltre, **aggiornamenti tempestivi** dei requisiti tecnici senza modificare il quadro giuridico vigente (regolamenti (CE) n. 883/2004 e n. 987/2009).

Di seguito, l'infografica elaborata dalla Commissione europea illustra i dati principali che definiscono il potenziale ambito di applicazione dell'ESSPASS.



La proposta sul potenziamento dell'ELA e su EURES

Con riferimento alla proposta sull'ELA, la Commissione individua, sulla base della valutazione del 2025, le seguenti **carenze strutturali** del regolamento vigente:

- uno **squilibrio** tra la richiesta di **orientamenti personalizzati** e il mandato dell'ELA, limitato alla fornitura di **informazioni generali**, che colpisce in

particolare i gruppi vulnerabili come i **cittadini di paesi terzi**, sovrarappresentati nei settori ad alto rischio e più esposti allo sfruttamento;

- **risultati di EURES** risultano, come anticipato, **inferiori alle aspettative**, aggravati dalla **governance frammentata** del portale;
- l'assenza di una **competenza giuridica** esplicita dell'ELA a trattare **dati personali** e a gestire informazioni sulle strutture societarie, che la confina a un ruolo **reattivo** (le ispezioni si basano su richieste specifiche e non su un'intelligence proattiva e basata sui dati), unitamente a un mandato **non chiaramente definito** in materia di diritti del lavoro e sociali dei cittadini di paesi terzi;
- una **mediazione sottoutilizzata**, a causa della **complessità** della procedura e della possibilità per le parti di **ritirarsi in qualsiasi momento** senza giustificazione.

Secondo la Commissione, tali carenze derivano da **limiti strutturali** dello stesso regolamento (UE) 2019/1149 e non possono essere risolte con il solo piano d'azione dell'ELA né dall'azione dei singoli Stati membri: è dunque necessario un **intervento legislativo mirato** a livello dell'UE.

La proposta sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze

Nella relazione illustrativa della proposta sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze, la Commissione motiva l'intervento con la necessità di **rendere effettiva la libera circolazione dei lavoratori**, rilevando che, ad oggi, essa resta la meno sviluppata tra le 4 libertà del mercato unico, anche a causa della **limitata portabilità delle qualifiche e delle competenze**, che rende più difficile per i datori di lavoro assumere lavoratori transfrontalieri e per le persone ottenere un posto di lavoro in altri Stati membri.

Per i datori di lavoro, in particolare le PMI, un'informazione imperfetta sulle qualifiche di altri Stati membri contribuisce a un aumento dei costi di assunzione e a una potenziale riluttanza ad assumere lavoratori mobili. Per i lavoratori, i processi di valutazione delle qualifiche formali, quando richiesti, sono spesso costosi (in alcuni casi circa t euro), lenti (richiedono più di 3 mesi) e complessi, tra cui la presentazione fisica dei documenti e le traduzioni asseverate. I lavoratori giovani e a basso reddito sono colpiti in modo sproporzionato a causa delle risorse limitate per superare tali ostacoli.

Ad avviso della Commissione, occorre intervenire in particolare sui seguenti fattori:

- l'**insufficienza delle informazioni sul livello e sul contenuto delle qualifiche** conseguite in altri Stati membri: l'assenza di dati e norme tecniche comuni, unita all'insufficiente familiarità con i sistemi di istruzione stranieri, alla difficoltà di accertare l'autenticità dei documenti e alle barriere linguistiche, comporta che il valore indicativo di tali qualifiche sia generalmente percepito come inferiore rispetto a quello delle qualifiche nazionali;

- **l’uso persistente di attestati cartacei**: con l’avanzare della tecnologia, la fiducia negli attestati di qualifica, in particolare in quelli rilasciati in altri Stati membri, risulta sempre più compromessa dal rischio di frode.

Questi fattori si rafforzano a vicenda, sostiene la Commissione: l'incertezza sul livello delle qualifiche e sul contenuto aumenta le richieste di verifica, mentre la debolezza dei sistemi di verifica acuisce la sfiducia nelle credenziali straniere. Si crea in tal modo un circolo vizioso in cui la scarsa fiducia limita l'adozione digitale e la limitata adozione perpetua la sfiducia, determinando un mercato del lavoro meno efficiente con ostacoli alla mobilità per i lavoratori e carenze di competenze per i datori di lavoro. Le cause di fondo di tali fattori sono la frammentazione delle informazioni sulle qualifiche e la diversità dei sistemi di credenziali in tutta l'UE.

La proposta relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi

Con riguardo alla proposta relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi, la Commissione rileva che l'UE si trova ad affrontare **carenze** persistenti e crescenti di **manodopera** e di **competenze** in tutti i settori chiave, tra cui l'assistenza sanitaria, le TIC, l'edilizia e l'istruzione. Parallelamente, i **cittadini di paesi terzi** apportano un **contributo sostanziale e crescente** ai mercati del lavoro dell'UE (nel 2025 erano occupati oltre 12,8 milioni di cittadini di paesi terzi) e hanno una presenza particolarmente forte in molti dei settori chiave citati. Al contempo, il **tasso di sovraqualificazione** tra i cittadini di paesi terzi è quasi doppio rispetto a quello dei cittadini nazionali, il che indica che le loro competenze non si traducono efficacemente in risultati sul mercato del lavoro.

A ciò si aggiunga, continua la Commissione, che la frammentazione, l'onerosità e l'opacità delle **procedure** per il riconoscimento delle qualifiche con cui sono confrontati i cittadini di paesi terzi in cerca di lavoro nell'UE e/o che desiderano accedere a una professione regolamentata **compromettono l'attrattiva del mercato unico** come destinazione per i talenti globali.

La durata media di una procedura di riconoscimento per l'accesso a una professione regolamentata è stimata a 14,2 mesi e i costi amministrativi diretti sono pari a circa 1.500 euro per domanda.

Anche i datori di lavoro, in particolare le PMI, si trovano a far fronte a incertezze e costi amministrativi elevati nella valutazione delle qualifiche acquisite di paesi terzi, con una conseguente riduzione dei loro incentivi ad assumere a livello internazionale anche in settori in cui si registrano gravi carenze.

Alla base del problema vi sono **tre fattori** che si rafforzano a vicenda: le divergenze tra i regimi nazionali di riconoscimento che coinvolgono diverse autorità competenti in materia di migrazione e altre autorità competenti; la complessità e l'onere delle procedure per i cittadini di paesi terzi e le difficoltà incontrate dalle autorità e dai datori di lavoro nel comprendere le qualifiche e le competenze acquisite nei paesi terzi e nel farvi affidamento.

La proposta relativa alla digitalizzazione delle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione

In merito alla proposta relativa alla digitalizzazione delle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione, la Commissione sostiene che la direttiva sulle qualifiche professionali si è dimostrata efficace nell'agevolare la mobilità professionale, ma permangono **tre carenze principali**:

1) le informazioni a disposizione dei richiedenti in merito alla regolamentazione delle professioni e ai requisiti di riconoscimento non sono sempre complete, chiare o coerenti tra le fonti nazionali e quelle a livello dell'UE;
2) le procedure di riconoscimento rimangono inefficienti (ad es., i processi risultano ancora spesso troppo lunghi, basati su documentazione cartacea e scarsamente digitalizzati, e i costi possono variare in modo imprevedibile);
3) la cooperazione tra le autorità competenti non è ancora ottimale (ad es., persistono ritardi nelle risposte alle richieste di informazioni, mentre la trasmissione di statistiche, aggiornamenti sulle professioni regolamentate, tendenze della mobilità e informazioni relative al riconoscimento può essere notevolmente migliorata).

Valutazione di impatto

La Commissione informa che ciascuna delle proposte è accompagnata da una **valutazione di impatto**.

La proposta sulla tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS)

La valutazione di impatto ha esaminato **tre opzioni strategiche**:

- la **prima** definisce una soluzione per **migliorare l'attuale formato** dei documenti portatili e della TEAM e consentirne la verifica transfrontaliera, mediante documenti in un **formato standardizzato** con caratteristiche digitali, da stampare o conservare elettronicamente;
- la **seconda** prevede il **rilascio e la verifica istantanea** dei documenti sulla base del **quadro europeo relativo a un'identità digitale**, con la possibilità di conservare i documenti nei **portafogli europei di identità digitale** come attestazioni elettroniche standardizzate; per chi non può o non intende utilizzare il portafoglio resterebbero disponibili i **documenti fisici non migliorati**;
- la **terza** include gli elementi della seconda, ma prevede che chi non può o non intende utilizzare il portafoglio possa chiedere **documenti fisici migliorati**.

La Commissione ha optato per la **terza opzione**, ritenuta la più **efficace** nel conseguire gli obiettivi, la più **efficiente** in termini di costi e benefici e quella che garantisce il massimo livello di **coerenza** con le altre politiche dell'UE.

Quanto ai **benefici**, la Commissione ha individuato **una riduzione dei tempi di verifica**, un **aumento della sicurezza** dei documenti (con conseguente riduzione dei rischi di falsificazione) e una **maggiore trasparenza ed equità** delle condizioni di lavoro.

Quanto agli **oneri**, si stima che i costi sono sostenuti principalmente dalle **amministrazioni pubbliche nazionali** (ministeri, istituzioni di sicurezza sociale, ispettorati del lavoro, prestatori di assistenza sanitaria), mentre per cittadini e imprese si prevede siano minimi. I costi totali **una tantum** sono stimati tra **186 e 218 milioni di euro** (su tre anni), con costi ricorrenti cumulativi pari a **278 milioni** nei 12 anni successivi (23,2 milioni l'anno).

Secondo la valutazione di impatto, la proposta produrrà effetti positivi anche sulle **piccole e medie imprese** (**PMI**), che rappresentano il 99% delle imprese dell'UE, dovrebbero trarre un beneficio maggiore delle imprese di maggiori dimensioni, in particolare in settori come l'edilizia e i servizi, in cui il distacco dei lavoratori è più frequente. La Commissione valuterà l'iniziativa **non prima di sette anni** dalla sua entrata in vigore.

La proposta sul potenziamento dell'ELA e su EURES

La valutazione di impatto ha esaminato opzioni strategiche in **quattro settori tematici**.

Per quanto riguarda l'**offerta di informazioni**, ha messo a confronto la gestione da parte dell'ELA di **sovvenzioni** a reti esterne che offrono consulenza personalizzata con la **fornitura diretta** del sostegno da parte dell'Autorità.

Con riferimento a **EURES**, le alternative riguardavano la ripartizione dei compiti tra Commissione ed ELA: dalla riassegnazione alla Commissione della sola presidenza del gruppo europeo di coordinamento e della proprietà del sistema del portale, al trasferimento alla Commissione di **tutti** i compiti relativi a EURES, fino al trasferimento di tutti i compiti all'ELA.

Sul versante della **cooperazione e dell'applicazione** delle norme, le due opzioni esaminate prevedono entrambe che l'ELA possa trattare i dati personali e che il suo mandato sia esteso ai diritti dei cittadini di paesi terzi, e si distinguono per il regime – volontario o obbligatorio – delle ispezioni dell’ELA.

Infine, per la **mediazione**, a fronte di un procedimento articolato in più fasi, si è valutato di **semplificarlo** oppure di subordinare l'opt-out degli Stati membri a **condizioni più rigorose**, con l'obbligo di fornire giustificazioni formali e motivate.

L'**opzione prescelta** è un **pacchetto di misure mirate**:

- per quanto riguarda l'**offerta di informazioni**, la scelta è ricaduta sulla gestione delle sovvenzioni a sostegno di reti esterne;

- il conferimento all'ELA della facoltà di trattare i dati personali e l'estensione del suo mandato ai diritti dei cittadini di paesi terzi, **mantenendo volontarie le ispezioni** ma con un più forte dovere di cooperazione degli Stati membri, e con il supporto di un **gruppo di funzionari nazionali di collegamento** distaccati presso l'ELA;
- la **semplificazione del procedimento di mediazione** per incentivarne l'uso volontario.

Per **EURES**, infine, la valutazione di impatto precisa che, pur essendo tutte le opzioni tecnicamente valide, **non vi è un'unica opzione preferibile** alle altre, a causa di sensibilità politiche, incertezze di bilancio e fattori esterni imprevedibili.

Quanto ai **costi**, la valutazione di impatto stima per l'opzione prescelta un bilancio di circa **5 milioni di euro l'anno** per le reti esterne di informazione e consulenza e costi aggiuntivi totali per circa **10 milioni di euro l'anno** per l'ampliamento delle attività di applicazione.

La proposta sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze

Nella valutazione d'impatto, la Commissione ha raffrontato **tre opzioni strategiche**, accomunate da un impianto di base comune: gli Stati membri devono dotarsi di un quadro nazionale delle qualifiche completo, rapportarlo al quadro europeo delle qualifiche (EQF) e mantenere le proprie banche dati nazionali aggiornate e collegate ad Europass.

Le tre opzioni prospettate divergono su come digitalizzare le qualifiche e su quali titoli coprire:

1) l'opzione 1 prevede la digitalizzazione, tramite i portafogli europei di identità digitale, di tutte le nuove qualifiche dei quadri nazionali e di ogni altro nuovo documento sulle competenze. Per i titoli già rilasciati, l'attestato digitale è emesso su richiesta, in un termine ragionevole e per lavorare in un altro Stato membro;
2) l'opzione 2 mantiene lo stesso strumento, ma limita l'obbligo alle nuove qualifiche dei quadri nazionali. I titoli già rilasciati sono digitalizzati solo su richiesta e per lavorare in un altro Stato membro, senza indugio se conseguiti negli ultimi dieci anni, entro un termine ragionevole se più datati;
3) l'opzione 3 ricalca la prima nella struttura, ma sostituisce lo strumento: la digitalizzazione passerebbe dal portafoglio Europass anziché dai portafogli europei di identità digitale.

La Commissione ha optato per **la seconda opzione**, poiché garantisce norme tecniche comuni per le nuove qualifiche dei quadri nazionali e per quelle rilasciate negli ultimi dieci anni, concentrando la digitalizzazione sulle qualifiche più rilevanti per il mercato del lavoro e lasciando agli Stati membri la garanzia della qualità dei titoli. Al contempo, risulta coerente con la revisione della direttiva sulle qualifiche professionali, con cui concorre a un sistema unitario di portabilità per le professioni regolamentate, e trova conferma nelle consultazioni condotte.

Secondo le stime della Commissione l'opzione prescelta dovrebbe generare **benefici** complessivi per **164-336 milioni di euro** nel periodo 2026-2040 suddivisi come nella tabella seguente, tratta dalla valutazione di impatto:

Portatore di interessi	Tipo di risparmio sui costi	Totale per tipo di risparmio sui costi	
Datori di lavoro	Risparmi sui costi per i datori di lavoro in relazione alla valutazione delle qualifiche	72-90,8 EUR	
Lavoratori	Risparmi sui costi per i lavoratori nelle dichiarazioni di comparabilità	26,4-79,1 EUR	
Organismi di emissione delle qualifiche dell'NQF	Risparmi sui costi per gli organismi di emissione delle qualifiche in relazione alla loro verifica	65,5-166 EUR	
Totale benefici		Limite inferiore	Limite superiore
		163,8 EUR	335,9 EUR

Dovrebbe invece generare **costi totali** di attuazione pari a **1,04-1,28 miliardi di euro** nel periodo 2026-2040, la cui quota maggiore ricade sugli Stati membri.

Portatore di interessi	Tipo di costo	Totale per tipo di costo	Totale per portatore di interessi
Commissione europea	Costo dello strumento di back-office che collega le banche dati nazionali e lo strumento di confronto delle qualifiche	8,9 EUR	11,0 EUR
	Costi del software del verificatore di riferimento	2,1 EUR	
	Costi per sostenere i fornitori non formali di microcredenziali	- EUR	
Stati membri	Costi sostenuti dagli Stati membri per istituire, collegare e mantenere registri nazionali delle qualifiche, degli enti certificatori e degli accreditamenti	13,5 EUR	1 032,7-1 266,3 EUR
	Costo della fornitura di un software di verifica	19,0 EUR	
	Costo della messa a disposizione di un'infrastruttura per il rilascio delle qualifiche	927,9-1 143,7 EUR	
	Costo del rilascio di qualifiche precedenti in un formato digitale interoperabile	72,3-90,1 EUR	
Costi totali		Limite inferiore	Limite superiore
		1 043,7 EUR	1 277,3 EUR

La proposta relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi

La valutazione d'impatto condotta dalla Commissione ha confrontato **tre opzioni strategiche** rispetto a uno scenario di riferimento immutato: 1) misure "soft" non vincolanti; 2) norme procedurali comuni vincolanti; 3) norme procedurali comuni vincolanti con riconoscimento automatico per una serie definita di

professioni regolamentate, che rappresenta anche **l'opzione prescelta**. Quest'ultima, secondo le stime della Commissione, è in grado di generare risparmi amministrativi aggregati pari a **22,3 milioni di euro all'anno**, risparmi di tempo monetizzati per i richiedenti pari a circa **300 milioni di euro all'anno** e una riduzione dei costi amministrativi a carico dei datori di lavoro di circa **20 milioni di euro all'anno**, rispetto ai **costi di attuazione** di 28,7-50,7 milioni di euro *una tantum* e di 3,7-6 milioni di euro all'anno, sostenuti principalmente a livello dell'UE.

La proposta relativa alla digitalizzazione delle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione

La valutazione d'impatto della Commissione ha confrontato **tre opzioni strategiche**, tutte volte ad affrontare le tre cause individuate alla base del problema e di cui si è riportato in precedenza, ossia la frammentazione delle informazioni disponibili per i richiedenti, le inefficienze nelle procedure di riconoscimento e la cooperazione amministrativa insufficiente.

Le opzioni seguono un **approccio graduale**, che spazia da misure non legislative volte a favorire la convergenza delle pratiche e a migliorare la cooperazione fino a modifiche legislative mirate e più complete della DQP intese a rafforzare e ad armonizzare le procedure di riconoscimento negli Stati membri:

1) l'opzione 1 si basa su misure non vincolanti intese a migliorare l'attuazione della DQP favorendo la convergenza delle pratiche amministrative attraverso norme condivise. Comprende orientamenti rivolti agli Stati membri, apprendimento tra pari, raccomandazioni sulle buone pratiche amministrative e sostegno volontario alla digitalizzazione;

2) l'opzione 2 combina misure non legislative con modifiche legislative mirate intese a colmare carenze specifiche nelle procedure di riconoscimento e a migliorare l'interoperabilità. Introduce requisiti armonizzati per i flussi di lavoro digitali e l'organizzazione procedurale, preservando nel contempo una significativa flessibilità di attuazione per gli Stati membri;

3) l'opzione 3 combina modifiche legislative più ampie con un flusso di lavoro digitale comune dell'UE per il riconoscimento, assistito dall'IA, a sostegno delle procedure di riconoscimento in tutta l'Unione. Tale opzione rende le procedure uniformi e le centralizza all'interno di un unico ambiente digitale. Inoltre modifica i meccanismi di applicazione al fine di dotare la Commissione di strumenti più ampi per il monitoraggio della conformità.

L'opzione strategica 3 è quella prescelta. A giudizio della Commissione, offre il potenziale maggiore per semplificare le procedure di riconoscimento, ridurre gli oneri amministrativi e generare risparmi significativi per richiedenti, autorità e datori di lavoro. Lo sviluppo centralizzato di soluzioni digitali a livello dell'UE evita altresì la duplicazione degli sforzi tra gli Stati membri. Al tempo stesso, garantisce il migliore allineamento con le più ampie priorità dell'UE in materia di digitalizzazione,

semplificazione, portabilità delle competenze e funzionamento efficace del mercato unico.

Consultazione dei portatori di interesse

La proposta sulla tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS)

In merito alla proposta **ESSPASS**, la Commissione riporta di aver condotto un'ampia attività di consultazione, che ha incluso, tra l'altro, due **indagini** rivolte a istituzioni di sicurezza sociale, prestatori di assistenza sanitaria e autorità preposte all'applicazione della legge, un'**audizione delle parti sociali**, un invito a presentare contributi e una **consultazione pubblica**.

Ne è emerso un **ampio sostegno** a favore di una soluzione standardizzata per la **digitalizzazione** dei documenti di sicurezza sociale, dei documenti portatili e della TEAM e un **ampio consenso** sul riutilizzo dei **portafogli europei di identità digitale** come soluzione primaria e sulla necessità di un'**alternativa** (documenti fisici sicuri, verificabili e revocabili) per chi non può o non vuole utilizzare strumenti digitali. Sono state espresse alcune **preoccupazioni** in merito ai **costi di attuazione** e alla **sicurezza dei dati**.

La proposta sul potenziamento dell'ELA e su EURES

Con riferimento alla proposta sull'**ELA**, la Commissione si è basata sulle consultazioni svolte nell'ambito della **valutazione dell'ELA del 2025**, integrandole con un **dialogo sull'attuazione della mobilità equa**, un'**audizione delle parti sociali**.

Tutte le organizzazioni delle parti sociali hanno individuato settori in cui sostengono il rafforzamento dell'operatività dell'ELA.

Quanto alle **posizioni** sulle opzioni strategiche, la sintesi della valutazione di impatto riferisce che:

- le **autorità nazionali** sono prevalentemente favorevoli a una revisione mirata “leggera”, ribadendo che i **poteri di applicazione e di ispezione obbligatoria** devono rimanere nell'ambito delle competenze nazionali;
- le **organizzazioni dei datori di lavoro** sostengono in generale lo scenario di base per le ispezioni, mettendo in guardia contro l'ampliamento dei poteri di esecuzione dell'ELA o la sua trasformazione in un **ispettorato sovranazionale**, ma restano aperte a una revisione mirata che migliori l'offerta di informazioni e riduca gli oneri amministrativi;
- i **sindacati europei** sono decisamente favorevoli alle modifiche legislative, chiedendo accesso ai dati, **capacità di ispezione proattiva** e un mandato più ampio, esteso alle direttive in materia di migrazione per proteggere i lavoratori vulnerabili.

La proposta sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze

In relazione alla proposta sulla portabilità delle competenze, la Commissione europea riferisce di aver condotto, tra ottobre 2025 e aprile 2026, un'ampia consultazione a livello dell'UE al fine di raccogliere elementi conoscitivi rappresentativi a sostegno della valutazione della fattibilità, dell'adeguatezza e dei potenziali impatti delle misure proposte.

Il processo si è articolato in più fasi e strumenti: ha preso avvio con una consultazione pubblica e con un invito a presentare contributi, cui sono seguite indagini rivolte alle PMI, agli organismi nazionali competenti per il rilascio delle qualifiche e ai soggetti istituzionali, attraverso audizioni, colloqui, gruppi di riflessione e seminari di esperti. Il quadro è stato completato da relazioni giuridiche e da analisi dei contratti collettivi nei vari Stati membri.

I gruppi consultati hanno confermato che la portabilità resta limitata: ne è emerso un **ampio sostegno a favore della digitalizzazione degli attestati di qualifica**, accompagnato da un diffuso **consenso sull'impiego dei portafogli europei di identità digitale** quale principale soluzione digitale.

In particolare, le imprese hanno segnalato la difficoltà di cogliere il reale valore delle qualifiche conseguite in un altro Stato membro ed accertarne l'autenticità, mentre sindacati ed organizzazioni della società civile hanno rilevato che **la scarsa portabilità dei titoli e delle competenze penalizza i lavoratori mobili dell'Unione**, che si trovano in una condizione di svantaggio quanto a condizioni di lavoro, retribuzione e prospettive di carriera.

La proposta relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi

Con riguardo alla proposta relativa al **riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi**, la Commissione informa di aver consultato le autorità nazionali competenti, le organizzazioni degli operatori sanitari, i datori di lavoro, le organizzazioni della società civile e i cittadini di paesi terzi richiedenti, compresa un'indagine specifica sui cittadini di paesi terzi, unitamente a riunioni bilaterali e contributi scritti dei governi degli Stati membri.

La Commissione rileva che è emerso un **ampio consenso** tra i portatori di interessi sul fatto che le difficoltà nel riconoscimento delle qualifiche e nella convalida delle competenze dei cittadini di paesi terzi costituiscono un grave ostacolo strutturale a un'efficace integrazione nel mercato del lavoro e al superamento delle persistenti carenze di manodopera. La società civile e le organizzazioni professionali, nonché i cittadini di paesi terzi e i datori di lavoro, sostengono le norme procedurali minime vincolanti previste dall'opzione prescelta. In generale le associazioni di imprese accolgono con favore un approccio che miri a risolvere le carenze di manodopera e a sostenere la competitività dell'UE rendendo il riconoscimento delle qualifiche meno oneroso e costoso. Appoggiano l'introduzione di norme procedurali minime per ridurre gli oneri e i tempi di trattamento, nonché il miglioramento degli orientamenti e delle informazioni. Nonostante sostengano ampiamente l'adozione di norme minime comuni, le autorità competenti responsabili del riconoscimento delle qualifiche per le professioni regolamentate sono più caute riguardo al

riconoscimento automatico di programmi di apprendimento specifici pre-approvati. Le organizzazioni professionali del settore sanitario e le autorità competenti per le professioni sanitarie sottolineano che i tempi di riconoscimento più rapidi non possono andare a scapito dell'accuratezza; qualsiasi processo accelerato deve essere sostenuto da una rigorosa verifica preventiva dei programmi di formazione.

La proposta relativa alla digitalizzazione delle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione

Per quanto concerne la **proposta relativa alla digitalizzazione delle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione**, la Commissione informa di aver consultato le autorità competenti, i coordinatori nazionali, le organizzazioni professionali e i rappresentanti delle professioni regolamentate, nonché indagini mirate presso le autorità competenti e i cittadini che avevano avviato procedure di riconoscimento.

La Commissione rileva che i professionisti mobili delle professioni regolamentate hanno espresso il proprio sostegno. L'opzione prescelta risulta inoltre avere un notevole livello di allineamento con gli interessi degli Stati membri e delle autorità competenti che gestiscono i volumi più elevati di procedure di riconoscimento. Gli Stati membri impegnati nella digitalizzazione del settore pubblico figurerebbero infatti tra i sostenitori più convinti dell'opzione prescelta. Gli Stati membri con livelli di mobilità inferiori o con una capacità amministrativa più limitata possono mostrarsi più cauti a causa dei requisiti di attuazione. Infine. anche i datori di lavoro e i settori industriali che si trovano ad affrontare gravi carenze di manodopera e di competenze hanno espresso il loro sostegno a favore di procedure di riconoscimento più rapide e semplici che agevolerebbero le assunzioni, ridurrebbero gli ostacoli amministrativi a tal fine e stimolerebbero la competitività delle imprese.

Principali contenuti delle proposte

La proposta di regolamento ESSPASS

La proposta di regolamento consta complessivamente di **22 articoli** e rinvia a un **allegato I** recante i termini massimi per gli scambi attraverso il sistema EESSI. Dopo le disposizioni generali (artt. 1-3), si articola in quattro capi: **capo I** (tessera europea di sicurezza sociale, artt. 4-10), **capo II** (scambi tra istituzioni, articoli 11-12), **capo III** (governance e trattamento dei dati, artt. 13-15) e **capo IV** (disposizioni finali, artt. 16-22).

L'**articolo 1** definisce l'**oggetto**, ossia norme per la digitalizzazione degli scambi transfrontalieri di informazioni sulla sicurezza sociale e, in particolare, norme sull'istituzione e il funzionamento dell'**ESSPASS**, sul funzionamento e il miglioramento dell'**EESSI** e su altri **scambi digitali transfrontalieri** per contrastare le frodi e individuare cambiamenti nelle circostanze, inesattezze, incoerenze o errori.

L'**articolo 2** ne stabilisce l'**ambito di applicazione**, rinviando alle persone di cui all'articolo 2 e ai settori di sicurezza sociale elencati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, e l'**articolo 3** reca le **definizioni** (tra cui ESSPASS, documento di sicurezza sociale, documento portatile A1, TEAM, emittente e verificatore).

L'**articolo 4** delinea il **quadro giuridico dell'ESSPASS**, che coincide con la trasmissione *online* delle richieste di documenti da parte di persone e datori di lavoro, il rilascio dei documenti da parte delle istituzioni competenti e verifica elettronica da parte dei verificatori. L'**articolo 5** ne disciplina l'**applicazione graduale**, mentre l'**articolo 6** consente alle persone interessate e ai datori di lavoro di presentare richieste di documenti di sicurezza sociale **interamente *online***, con procedure conformi al regolamento sullo sportello digitale unico.

L'**articolo 7** stabilisce le regole sul **rilascio, la validità e la verifica** dei documenti e prevede, tra l'altro, il potere della Commissione di adottare **atti di esecuzione** sulle specifiche funzionali e tecniche, le procedure, la sicurezza e la protezione dei dati, mentre l'**articolo 8** introduce **termini vincolanti** per il rilascio dei documenti, che la Commissione specifica con atti di esecuzione entro 18 mesi (entro 12 mesi per l'A1), tenendo conto del tipo di documento, delle fasi procedurali e della necessità di garantire l'esercizio tempestivo dei diritti; l'emittente informa i richiedenti dei tempi previsti.

L'**articolo 9** prevede tra l'altro che, dal terzo anno dall'entrata in vigore del regolamento proposto, tutte le **TEAM** di nuova emissione siano conformi all'articolo 7 (con **termine massimo di rilascio di 24 ore**.

L'**articolo 10** prevede, per il **documento A1**, atti di esecuzione adottati dalla Commissione, entro 12 mesi dall'entrata in vigore, che stabiliscano **requisiti informativi comuni** per la richiesta del documento e un **quadro tecnico comune** per l'interoperabilità tra i portali nazionali e le interfacce pubbliche connesse all'IMI per le dichiarazioni di distacco.

Ai sensi dell'**articolo 11** gli Stati membri devono rispettare i **termini massimi** dell'allegato I (modificabile dalla Commissione con **atti delegati**). L'**articolo 12** consente scambi di dati **al di fuori dell'EESSI** quando questo non sia efficace, ad esempio per controlli e contrasto alle frodi, secondo procedure comuni definite con atti di esecuzione.

L'**articolo 13** istituisce il **gruppo sulla digitalizzazione nel coordinamento della sicurezza sociale** per agevolare la cooperazione transfrontaliera sugli aspetti digitali del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'**articolo 14** impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione, con **cadenza trimestrale**, i dati per monitorare i termini di rilascio e gli scambi EESSI. L'**articolo 15** stabilisce le regole sulla **protezione dei dati personali**. Gli **articoli 16 e 17** disciplinano l'esercizio della delega e il **comitato** che assiste la Commissione ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011, mentre l'**articolo 18** prevede la **valutazione** della Commissione entro sette anni dall'entrata in vigore.

Gli **articoli 19, 20 e 21** recano, rispettivamente, modifiche puntuali ai regolamento relativo al coordinamento di sistemi di sicurezza sociale, al regolamento che ne stabilisce le modalità di applicazione e, infine all'allegato II del regolamento (UE) 2018/1724, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi. L'**articolo 22** dispone l'entrata in vigore il **ventesimo giorno** successivo alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

La proposta di regolamento sull'ELA e su EURES

La proposta consta complessivamente di **cinque articoli**. In via generale, l'**articolo 1** modifica il regolamento (UE) 2019/1149 istitutivo dell'ELA; l'**articolo 2** modifica il regolamento (UE) 2016/589 relativo alla rete EURES; l'**articolo 3** reca una modifica conseguente al regolamento IMI; l'**articolo 4** abroga quattro decisioni di esecuzione; l'**articolo 5** dispone l'entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Quanto all'**articolo 1**, le modifiche proposte chiariscono, tra l'altro, il **mandato** dell'ELA qualora le sue attività coinvolgano taluni lavoratori cittadini di paesi terzi all'interno dell'UE, include nell'ambito del mandato anche il regolamento sull'interfaccia pubblica connessa all'IMI per la dichiarazione di distacco e la direttiva sul distacco dei conducenti nel trasporto su strada, ed è attribuito un mandato esplicito sul **contrasto allo sfruttamento della manodopera**. Inoltre, viene specificato che l'Autorità ha **sede** a **Bratislava**.

Le modifiche agli articoli **5 e 6** riguardano l'**informazione**: l'ELA migliora disponibilità, qualità e accessibilità delle informazioni (anche a favore dei cittadini di paesi terzi, indipendentemente dal loro status), promuove **campagne di sensibilizzazione** e può attribuire **sovvenzioni** a beneficiari che offrono consulenza e sostegno a individui e datori di lavoro. È inoltre trasferita alla **Commissione** la gestione della proprietà del sistema del portale EURES e della funzione di help desk, mentre l'ufficio europeo di coordinamento resta sotto la gestione dell'ELA.

Le modifiche all'**art. 7** sono volte a consentire all'ELA di agevolare di propria iniziativa la cooperazione tra Stati membri;

Le modifiche agli articoli **8 e 9** riguardano le **ispezioni concertate e congiunte**: l'ELA può, di propria iniziativa, chiedere alle autorità degli Stati membri interessati di effettuare un'ispezione, che resta **subordinata al consenso** degli Stati membri; questi possono non partecipare solo per **motivi debitamente giustificati**. L'art. 9 come modificato prevede che gli Stati membri partecipanti conferiscano un ruolo e uno status adeguati al personale delle autorità di altro Stato membro partecipanti. Ciò comprende almeno le competenze di **accesso ai locali**, ai **documenti** e ai **registri** e di **raccolta di prove**, in condizioni equivalenti a quelle applicabili al personale delle autorità dello Stato membro in cui ha luogo l'ispezione.

Gli articoli **10, 11 e 12** estendono a tutti i settori dell'articolo 1 i compiti di analisi e valutazione dei rischi, sviluppo delle capacità finalizzate a promuovere l'applicazione e l'esecuzione coerenti del diritto dell'UE e lotta al lavoro non dichiarato.

L'articolo **13** è modificato per semplificare il processo di **mediazione**, riducendola a un'unica fase e lasciando alle parti la definizione della natura vincolante o meno dell'accordo; l'articolo **14** estende la cooperazione ad altre agenzie (tra cui l'Agenzia per i diritti fondamentali e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima), con possibilità di condivisione dei dati.

Le modifiche agli articoli 19, 21, 31 e 33 allineano la governance dell'ELA all'"orientamento comune" sulle agenzie decentrate e al regolamento finanziario quadro per le agenzie decentrate.

Il nuovo **capo III bis** (articoli **23 bis - 23 quinquies**) è finalizzato a conferire all'ELA un mandato chiaro per il **trattamento delle informazioni operative**. L'Autorità può raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni operative, compresi **dati personali**, per le finalità specifiche dei propri compiti. Il trattamento di **categorie particolari di dati** (art. 10 del regolamento (UE) 2018/1725) è ammesso solo se strettamente necessario per le indagini nell'ambito di ispezioni sostenute dall'ELA.

Le modifiche all'articolo **29** attribuiscono all'ELA il potere di attribuire **sovvenzioni** per i propri compiti, mentre quelle all'articolo **32** prevedono che il distacco di un **funzionario nazionale di collegamento** per le ispezioni. L'allegato è modificato per includere il lavoro non dichiarato tra i cittadini di Paesi terzi nelle attività della piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato.

L'**articolo 2** modifica, invece, il regolamento **EURES**.

Inserisce nel testo alcune **definizioni** oggi contenute in decisioni di esecuzione e introduce quella di iniziativa del programma mirato di mobilità; specifica i compiti dell'**ufficio europeo di coordinamento** (programmazione, raccolta e analisi dei dati) e ne elimina la proprietà del portale, l'help desk e la struttura per apprendistati e tirocini. Attribuisce alla Commissione un ruolo sui **reclami** e sulle **offerte** non conformi e al gruppo di coordinamento EURES il compito di individuare le informazioni pertinenti del ciclo di programmazione di EURES, mentre l'art. 19 del regolamento viene modificato per **semplificare l'uso di ESCO**, ossia la classificazione multilingue delle competenze, abilità e professioni europee.

Gli artt. 23, 24, e 25 sono modificati per includere, rispettivamente, un riferimento all'iniziativa del programma mirato di mobilità legato ad EURES tra i servizi di sostegno per le persone in cerca di lavoro, per i datori di lavoro, per i servizi di assistenza successiva al reclutamento. L'art. 26, invece, è modificato per includere la valutazione della disabilità tra le questioni in merito alle quali i membri di EURES e, se del caso, i partner di EURES devono trasmettere le richieste di informazioni alle autorità nazionali competenti o ad altri organismi appropriati.

L'articolo 27 è modificato per specificare ulteriormente alcuni aspetti dei servizi di sostegno nelle regioni transfrontaliere.

L'**articolo 3** inserisce il regolamento (UE) 2019/1149 nell'allegato del regolamento IMI; l'**articolo 4** abroga le decisioni di esecuzione (UE) 2017/1256, 2018/170, 2018/1020 e 2018/1021.

La proposta di regolamento sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze

La proposta consta di 17 articoli e di 5 allegati tecnici. Dopo le disposizioni generali del capo 1 (artt. 1-2), il capo 2 riguarda gli attestati di qualifica digitali (artt. 3-9), il capo 3 l'attuazione (artt. 10-12) e il capo 4 le disposizioni finali (artt. 13-17).

L'**articolo 1** definisce l'oggetto, ovvero le norme comuni sugli attestati di qualifica digitali e sul loro uso nel portafoglio europeo di identità digitale, sulle informazioni comparabili sulle qualifiche e sulla cooperazione tra Stati.

L'**articolo 2** reca le definizioni dei termini chiave, tra cui qualifica, attestato di qualifica digitale, quadro nazionale delle qualifiche, microcredenziali, ente certificatore e organismo di emissione.

L'**articolo 3** disciplina il rilascio degli attestati nei portafogli europei di identità digitale da parte di organismi di emissione designati dagli Stati, a titolo gratuito per i titolari. Entro 30 mesi gli Stati comunicano alla Commissione gli elenchi di enti certificatori, accreditamenti e qualifiche. Entro **18 mesi** la Commissione adotta atti di esecuzione su lingua comune, formati e protocolli.

L'**articolo 4** impone agli Stati di comprovare le qualifiche con attestati digitali validi in tutta l'Unione. Dopo 36 mesi l'attestato diventa il formato predefinito per le qualifiche degli ultimi 10 anni. Per quelle conseguite nei 10 anni precedenti l'entrata in vigore va rilasciato su richiesta entro due settimane. Sono escluse le qualifiche di livello 1 del quadro europeo.

L'**articolo 5** stabilisce le condizioni per il rilascio: Il titolare può chiedere l'attestato per comprovare le proprie qualifiche. Questo è rilasciato nel suo portafoglio europeo di identità digitale se la qualifica proviene da un ente certificatore accreditato e presente negli elenchi (art. 3, par. 4), se il portafoglio è attivo e se l'attestato è richiesto.

L'**articolo 6** prevede la revoca o sospensione dell'attestato quando la qualifica è revocata o sospesa, con informazione alle parti interessate entro 24 ore. L'attestato revocato o sospeso non costituisce prova della qualifica e resta tale finché lo Stato di rilascio non ne accerta il recupero o la possibilità di richiedere un nuovo attestato.

L'**articolo 7** impone agli Stati di fornire, entro 36 mesi, uno strumento digitale di verifica, che consenta di accertare che l'attestato proviene da un organismo di emissione autorizzato, che l'ente certificatore sia accreditato al momento del rilascio, che il documento non sia stato manomesso e che non sia sospeso né revocato. Nessuno è obbligato a richiederne o verificarne l'uso.

L’**articolo 8** prevede la trasmissione a Europass, almeno mensile, delle informazioni su qualifiche, enti e accreditamenti, secondo il modello dell’allegato I e i requisiti minimi dell’allegato IV, usando per quanto possibile la terminologia **ESCO**. Gli Stati aggiornano i quadri nazionali e li collegano al quadro europeo. La Commissione fornisce su Europass uno strumento digitale di confronto e può modificare l’allegato IV con atti delegati.

L’**articolo 9** riguarda le qualifiche rilasciate tra 45 e 10 anni prima dell’entrata in vigore. L’attestato è rilasciato su richiesta entro due settimane sulla base di prove esistenti verificate. Gli Stati possono limitarlo a chi lo utilizza per lavorare in un altro Stato membro.

L’**articolo 10** impone a ogni Stato di rendere pubbliche, entro 30 mesi, le informazioni sugli attestati.

L’**articolo 11** istituisce il gruppo per la digitalizzazione delle qualifiche, composto da rappresentanti degli Stati e presieduto dalla Commissione, che facilita la cooperazione, promuove buone pratiche ed elabora orientamenti sull’attuazione.

L’**articolo 12** limita il trattamento dei dati personali a quanto necessario per rilasciare e verificare gli attestati, con conservazione non oltre 45 anni.

L’**articolo 13** prevede che gli Stati trasmettano ogni anno dati su attestati rilasciati, revocati e sospesi, sulla quota di qualifiche rilasciate in forma digitale e sul numero di parti facenti affidamento registrate, nonché relazioni biennali sull’applicazione, che include i tempi medi di trattamento delle richieste (artt. 4, par. 5, e 9). La Commissione riesamina il regolamento **cinque anni** dopo l’applicazione e, se del caso, presenta proposte legislative.

L’**articolo 14** disciplina l’esercizio della delega alla Commissione, a tempo indeterminato, revocabile e soggetta al diritto di obiezione di Parlamento europeo e Consiglio, previa consultazione degli esperti degli Stati. L’atto entra in vigore se non vi sono obiezioni entro **due mesi**.

L’**articolo 15** prevede che la Commissione sia assistita da un comitato ai sensi del **regolamento (UE) n. 182/2011**, con procedura d’esame.

L’**articolo 16** modifica gli allegati I e II del **regolamento** (UE) 2018/1724 sullo sportello digitale unico, inserendo la verifica e il riconoscimento delle qualifiche e la richiesta della prova della qualifica per ottenere l’attestato digitale di cui all’art. 9.

L’**articolo 17** fissa l’entrata in vigore al ventesimo giorno dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale, con applicazione differita di alcuni articoli **dopo 36 mesi**.

La proposta di direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi

La proposta consta complessivamente di **42 articoli**.

Titolo I - Disposizioni generali (articoli da 1 a 3)

L'**articolo 1** stabilisce l'**oggetto**: i **requisiti minimi** per il riconoscimento delle qualifiche acquisite in un paese terzo o in un altro Stato membro, possedute da **cittadini di paesi terzi**, qualora tale riconoscimento agevoli l'accesso a una professione regolamentata o faccia parte di una procedura finalizzata all'ottenimento di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno.

L'**articolo 2** definisce **l'ambito di applicazione** personale e materiale, che si applica anche ai cittadini di paesi terzi già regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, nonché a coloro che ne chiedono l'ingresso e il soggiorno e che dimostrano una chiara intenzione di migrare (ad es. tramite una procedura finalizzata all'ottenimento di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno, un'offerta di lavoro o la registrazione nel bacino di talenti dell'UE).

L'**articolo 3** contiene infine le **definizioni**, tra cui quelle di "riconoscimento delle qualifiche professionali", "riconoscimento nel contesto di una procedura finalizzata all'ottenimento di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno" e "credenziale digitale".

Titolo II - Riconoscimento per l'accesso a una professione regolamentata (articoli da 4 a 20)

Il capo 1 (**articoli da 4 a 6**) stabilisce gli effetti generali del riconoscimento per l'accesso alle professioni regolamentate, le condizioni per l'accesso parziale e il trattamento delle qualifiche già acquisite all'interno dell'Unione.

Il capo 2 (**articoli da 7 a 10**) istituisce un regime generale di riconoscimento di titoli di formazione rilasciati in paesi terzi, sul modello del regime generale della direttiva 2005/36/CE, comprese le condizioni per il riconoscimento (articolo 8), le misure compensative che possono essere imposte in caso di differenze sostanziali (articolo 9) e i requisiti minimi di formazione applicabili a determinate professioni settoriali (articolo 10).

Il capo 3 (**articoli da 11 a 16**) definisce il **meccanismo di riconoscimento automatico per un insieme definito di professioni** (medici, infermieri responsabili dell'assistenza generale, dentisti, ostetriche, veterinari, farmacisti e architetti), le cui qualifiche sono state acquisite in un paese terzo, sulla base di programmi di formazione sottoposti a verifica da parte di un "**organismo di verifica affidabile**" alla luce dei quadri applicabili in materia di garanzia della qualità e di formazione minima. L'articolo 13 stabilisce i criteri di verifica, l'articolo 14 la metodologia e la composizione del gruppo incaricato della verifica, l'articolo 15 prevede il diritto di presentare ricorso contro le decisioni di verifica e un meccanismo che consente agli Stati membri di contestarle, l'articolo 12 definisce quali organismi possono agire in qualità di organismi di verifica affidabili e l'articolo 16 conferisce alla Commissione il potere di riconoscere i paesi terzi, i cui sistemi

di istruzione e formazione offrono garanzie sufficienti, semplificando o esentando dall'obbligo di verifica gli istituti ivi stabiliti.

Il capo 4 (**articoli da 17 a 20**) reca le norme per l'esercizio della professione una volta riconosciuta, che riguardano i requisiti linguistici, l'uso dei titoli di studio e professionali e l'affiliazione a un regime assicurativo.

Titolo III - Riconoscimento nel contesto di una procedura finalizzata all'ottenimento di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno (articoli da 21 a 26)

Il titolo III si applica quando il riconoscimento o la valutazione di una qualifica costituisce una condizione per l'avvio di una procedura finalizzata all'ottenimento di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno, oppure ne influenza l'esito. **L'articolo 22** stabilisce il diritto alla **valutazione** delle qualifiche qualora ciò faccia parte di una procedura finalizzata all'ottenimento di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno. **L'articolo 23** dispone che le procedure di riconoscimento a norma del titolo III siano limitate a quanto necessario e integrate, ove possibile, nella pertinente procedura finalizzata all'ottenimento di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno, evitando duplicazioni delle valutazioni, domande separate o diritti aggiuntivi. **L'articolo 24** prevede che i livelli di qualifica siano valutati utilizzando il **quadro europeo delle qualifiche**. **L'articolo 25** definisce un approccio basato sui risultati dell'apprendimento per i casi in cui non è sufficiente una semplice comparazione dei livelli, comprese le misure compensative disponibili qualora siano individuate differenze sostanziali. **L'articolo 26** offre ai richiedenti la possibilità di seguire una procedura integrata che combini il riconoscimento legato alla migrazione con il riconoscimento delle qualifiche per l'accesso a una professione regolamentata, evitando la duplicazione degli sforzi.

Titolo IV - Disposizioni comuni (articoli da 27 a 32)

L'**articolo 27** limita i documenti e le formalità che le autorità competenti possono richiedere a quelli elencati nell'allegato VII della direttiva 2005/36/CE e prevede metodi alternativi di verifica nel caso in cui non sia possibile ottenere la conferma da parte di un paese terzo entro il termine applicabile. L'**articolo 28** istituisce servizi di sostegno alla valutazione dell'autenticità, forniti dalla Commissione agli Stati membri sotto forma di valutazioni consultive (non vincolanti) dell'autenticità delle qualifiche presentate dai richiedenti, che operano in conformità del regolamento (UE) 2018/1725. L'**articolo 29** fissa termini procedurali vincolanti per le decisioni di riconoscimento (in linea di principio tre mesi dalla presentazione di una domanda completa), unitamente ai diritti di informazione e di ricorso. L'articolo 30 prevede che le procedure di riconoscimento di cui ai titoli II e III possano essere espletate a distanza e per via elettronica e introduce garanzie sui permessi di soggiorno durante la procedura. L'articolo 31 stabilisce i criteri per eventuali diritti

riscossi. L'articolo 32 impone agli Stati membri di fornire ai cittadini di paesi terzi informazioni tempestive, complete e di facile utilizzo sulle procedure di riconoscimento, incluse quelle su misura per i rifugiati e altri richiedenti vulnerabili.

Titolo V - Relazioni e disposizioni finali (articoli da 33 a 42)

L'**articolo 33** istituisce un gruppo per il riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi che funge da gruppo consultivo per la Commissione. L'**articolo 34** estende il ruolo dei centri di assistenza esistenti designati a norma della direttiva 2005/36/CE alle materie disciplinate dalla presente direttiva. **L'articolo 35** estende l'applicazione del meccanismo di allerta della direttiva 2005/36/CE ai cittadini di paesi terzi. **L'articolo 36** fissa le condizioni per l'esercizio dei poteri delegati conferiti alla Commissione. **L'articolo** 38 disciplina le condizioni per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. L'articolo 39 stabilisce gli obblighi di attuazione e di relazioni. Gli articoli da 40 a 42 contengono le disposizioni finali sul recepimento, sull'entrata in vigore e sui destinatari.

La proposta di direttiva sulla digitalizzazione delle procedure e il riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione

La proposta consta complessivamente di **5 articoli**.

Modifiche della direttiva 2005/36/CE

L'**articolo 1** stabilisce le modifiche della direttiva 2005/36/CE. Esse sono articolate intorno ai **temi principali** seguenti:

1) **digitalizzazione delle procedure di riconoscimento**: la proposta sostituisce l'attuale quadro relativo alla tessera professionale europea con una soluzione digitale europea per il riconoscimento istituita dal **nuovo articolo 56-*ter***. Sebbene le decisioni di riconoscimento restino di competenza degli Stati membri, l'intero flusso di lavoro amministrativo sarà gestito attraverso un'infrastruttura digitale comune utilizzata da tutte le autorità competenti. La proposta introduce inoltre un principio di esclusività digitale attraverso **l'articolo 56-*quater***;
2) **procedure di riconoscimento più rapide e prevedibili**: la proposta introduce, attraverso **l'articolo 56-*quinquies***, i termini per ciascuna fase procedurale fondamentale, creando un flusso di lavoro strutturato dalla presentazione della domanda alla decisione finale di riconoscimento. Ciò sostituisce l'attuale approccio, in base al quale è definita soltanto la durata complessiva della procedura, e **riduce sostanzialmente la durata massima** delle procedure di riconoscimento sia nell'ambito del regime di riconoscimento automatico che nell'ambito del regime generale. Analogamente, per la prestazione temporanea e occasionale di servizi, l'articolo 7, paragrafo 4, riduce la durata delle verifiche preliminari. Per rafforzare la conformità, il **nuovo articolo 56-*sexies*** introduce un

meccanismo di **risarcimento finanziario** per i richiedenti interessati da **ritardi eccessivi** nella gestione amministrativa delle loro domande di riconoscimento;

3) **semplificazione degli obblighi procedurali**: la proposta armonizza ulteriormente il quadro procedurale chiarendo, mediante modifiche all'articolo 50, che le autorità competenti possono richiedere solo i documenti espressamente previsti dalla direttiva. L'articolo 50, paragrafo 8, impone agli Stati membri di accettare tali documenti in qualsiasi lingua ufficiale dell'Unione, mentre l'articolo 56-*quater*, paragrafo 3, stabilisce norme relative alle comunicazioni con i richiedenti. Il **nuovo articolo 51-*bis*** introduce principi comuni che disciplinano i **diritti di riconoscimento**. Nel complesso, tali misure riducono gli oneri amministrativi superflui, migliorano la certezza del diritto e promuovono un'applicazione più coerente della direttiva;
4) **modernizzazione delle notifiche e delle relazioni**: la proposta modernizza il **quadro di notifica** modificando l'articolo 59, paragrafo 1, che impone agli Stati membri di trasmettere le notifiche relative alle professioni regolamentate attraverso il sistema di informazione del mercato interno. Essa rafforza inoltre il ruolo della Commissione nel monitoraggio dell'attuazione della direttiva attraverso modifiche all'articolo 60, consentendo di basare le relazioni sulle informazioni statistiche generate dalla soluzione digitale europea per il riconoscimento e migliorando in tal modo la qualità, la comparabilità e la disponibilità dei dati sull'attuazione;
5) **rafforzamento della cooperazione e della *governance***: la proposta introduce un quadro di *governance* più strutturato attraverso il **nuovo articolo 60-*bis*, rafforzando la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri** in seno al gruppo di coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali. I programmi di lavoro annuali forniranno un quadro più chiaro per monitorare l'attuazione, individuare le sfide comuni, scambiare buone pratiche e preparare i futuri sviluppi del sistema di riconoscimento. Il quadro di *governance* rafforzato è inoltre inteso ad agevolare e razionalizzare l'esercizio dei poteri delegati conferiti dalla direttiva, in particolare per quanto riguarda l'istituzione di quadri comuni di formazione;
6) **parità di trattamento dei cittadini dell'UE e dei cittadini di paesi terzi**: le modifiche all'articolo 2, paragrafo 2, all'articolo 3, paragrafo 3, e all'articolo 10, lettera g), della direttiva 2005/36/CE allineano la direttiva alla (proposta di) direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi. Le disposizioni vigenti sono sostituite da nuove norme relative al riconoscimento delle qualifiche ottenute al di fuori dell'Unione di cui al titolo V-*bis*, garantendo la coerenza tra i due quadri giuridici e preservando nel contempo la distinzione tra il regime generale e il riconoscimento

automatico ai sensi della direttiva 2005/36/CE, nonché le principali caratteristiche alla base di ciascuno di tali sistemi.

Modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012

L'**articolo 2** modifica le disposizioni di cui all'allegato del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("**regolamento IMI"**).

L'articolo 3 contiene le disposizioni relative al recepimento, l'articolo 4 riguarda l'entrata in vigore della direttiva e l'articolo 5 ne specifica i destinatari.

Coerenza con i principi dei Trattati in materia di competenza dell'UE

Base giuridica

La base giuridica della proposta di regolamento **ESSPASS** è l'art. 48 del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE), che attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, secondo la **procedura legislativa ordinaria**, le misure necessarie per l'instaurazione della **libera circolazione dei lavoratori** nel settore della **sicurezza sociale**.

La Commissione ritiene che tale articolo, che si applica ai lavoratori mobili dipendenti e autonomi e ai loro aventi diritto, costituisca una solida base per misure **complementari** al quadro di coordinamento vigente al fine di digitalizzare le procedure transfrontaliere.

La proposta di regolamento sull'**ELA e su EURES** si fonda sugli stessi presupposti dei regolamenti modificati, ossia gli articoli 46 e 48 TFUE, che riguardano la **libera circolazione dei lavoratori** (misure per assicurare, tra l'altro, la stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro e i meccanismi per l'incontro tra offerte e domande di lavoro) e il **coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**.

Anche la **proposta sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze** trova la sua base giuridica nell'**articolo 46 TFUE**, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori. Tra di esse rientrano gli interventi volti all'eliminazione progressiva degli ostacoli amministrativi e normativi che impediscono ai cittadini di cercare un impiego, di candidarsi e di accedervi in qualsiasi Stato membro, nonché l'istituzione di un meccanismo che metta in contatto le offerte e le domande di lavoro e ne favorisca l'equilibrio, senza compromettere i livelli occupazionali nelle diverse regioni e nei diversi settori produttivi.

La **proposta relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi** si basa invece sull'**articolo 79, paragrafo 2, lettere a) e b),** TFUE, che conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, misure riguardanti le condizioni di

ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi e la definizione dei loro diritti, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri e l'accesso all'occupazione.

Infine la **proposta relativa alla digitalizzazione e alle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione** si fonda sulla stessa base giuridica della direttiva 2005/36/CE, ossia gli **articoli 46, 53, paragrafo 1, e 62 del TFUE**. Tali disposizioni conferiscono all'Unione il potere di adottare misure intese ad agevolare la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, anche mediante il riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati ed altri titoli e il coordinamento delle disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio.

Sussidiarietà

Nella relazione illustrativa della proposta di regolamento ESSPASS la Commissione motiva il rispetto del **principio di sussidiarietà** osservando che gli ostacoli che oggi rendono difficile, per un soggetto, **dimostrare in un altro Stato membro i propri diritti in materia di sicurezza sociale e il proprio status assicurativo** – e, per le autorità, **verificarli con facilità** – non possono essere affrontati efficacemente dagli Stati membri da soli. Le soluzioni digitali sviluppate da un singolo Stato membro, infatti, non garantirebbero l'**interoperabilità transfrontaliera** né il **riconoscimento e la verifica** dei documenti di sicurezza sociale. Secondo la Commissione, data la natura transfrontaliera dei problemi, il modo migliore per trovare soluzioni efficaci è l'azione a livello dell'UE.

Quanto al **valore aggiunto** dell'intervento a livello dell'UE, la Commissione osserva che un quadro giuridico comune consente di allineare la proposta ad altre iniziative digitali dell'Unione, come il regolamento sullo sportello digitale unico e il quadro europeo relativo a un'identità digitale. In assenza di un intervento dell'UE, gli Stati membri potrebbero sviluppare soluzioni digitali diverse tra loro, con il rischio di una frammentazione che il quadro comune consente di evitare.

Anche con riguardo alla proposta di regolamento sull'**ELA e su EURES**, la Commissione motiva la necessità di intervenire in ragione del carattere transfrontaliero della materia oggetto della proposta. Ritiene, in particolare, che gli Stati membri, agendo individualmente, non possono affrontare in misura sufficiente le questioni transfrontaliere che rientrano nel mandato dell'ELA, quali l'offerta di informazioni coerenti e di qualità sui diritti e gli obblighi, l'applicazione del diritto dell'Unione in materia di mobilità e coordinamento della sicurezza sociale e l'aumento delle sinergie e della coerenza tra Stati membri richiedono un **coordinamento e un approccio congiunto a livello UE**, anziché una rete di accordi bilaterali o multilaterali. Poiché le debolezze individuate derivano da **carenze strutturali** del regolamento (UE) 2019/1149, esse non possono essere

risolte dai soli Stati membri; analogamente, la semplificazione del quadro EURES non può essere attuata individualmente.

Anche con riferimento alla **proposta sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze** la Commissione motiva il ricorso ad un intervento europeo in ragione della natura transfrontaliera del problema. A suo giudizio, **sistemi nazionali distinti produrrebbero frammentazione**, **maggiori oneri amministrativi e difficoltà nel riconoscimento transfrontaliero degli attestati digitali**; al contrario, un quadro giuridico comune renderebbe gli attestati più affidabili e verificabili in tutta l'Unione e **gioverebbe al funzionamento del mercato unico**, perché ridurrebbe i costi che gravano su imprese e cittadini, che limitano la mobilità dei lavoratori e, di conseguenza, la loro possibilità di contribuire a colmare le carenze di manodopera nell'Unione.

Secondo la Commissione, il **valore aggiunto** di una azione tempestiva risiede nel garantire informazioni digitalizzate, verificabili e interoperabili sulle qualifiche e sulle competenze acquisite nell'Unione, lasciando agli Stati la progettazione dei sistemi nazionali e il contenuto essenziale delle qualifiche e consentendo, al contempo, di massimizzare i benefici delle iniziative dell'UE già esistenti.

Con riguardo alla **proposta relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi** la Commissione sostiene che l'obiettivo di elaborare procedure di riconoscimento semplificate, semplici e affidabili per i cittadini di paesi terzi non può essere conseguito in misura sufficiente dai singoli Stati membri. La presenza di regimi nazionali divergenti, unitamente all'assenza di un quadro giuridico paragonabile alla direttiva 2005/36/CE, determina infatti incertezza e oneri a livello transfrontaliero che i **singoli Stati membri non sono in grado di risolvere da soli**. La mancanza di fiducia nelle qualifiche dei paesi terzi può essere affrontata al meglio, continua la Commissione, tramite strumenti a livello dell'UE che generino economie di scala; sarebbe infatti inefficiente replicare separatamente tali strumenti nei 27 regimi nazionali. L'azione a livello dell'Unione è più efficace di quella a livello nazionale e apporta un **chiaro valore aggiunt**o: consentirebbe ai cittadini di paesi terzi di comprendere meglio i requisiti, preparare le domande e anticipare i risultati; ridurrebbe gli oneri amministrativi che i datori di lavoro, in particolare le PMI, devono sostenere per orientarsi tra regimi nazionali divergenti; rafforzerebbe inoltre la posizione dell'UE nella competizione mondiale per i talenti. La proposta, sottolinea infine la Commissione, non trasferisce la competenza degli Stati membri per quanto riguarda la definizione delle professioni regolamentate, i sistemi nazionali di istruzione e formazione o le decisioni in materia di migrazione e ammissione.

In merito infine alla **proposta relativa alla digitalizzazione e alle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione**, la Commissione ritiene necessaria un'azione coordinata perché il riconoscimento delle qualifiche professionali comporta intrinsecamente **un'interazione transfrontaliera tra le autorità competenti**, compreso lo scambio

di informazioni, la convalida delle qualifiche e la verifica dei documenti. Poiché tali problematiche sono di natura strutturale e transnazionale, misure nazionali isolate non possono garantire la reciprocità, stabilire norme operative comuni né eliminare pratiche eterogenee. Inoltre l'integrazione di strumenti digitali per razionalizzare le procedure richiede un approccio unificato; lo sviluppo indipendente di tali soluzioni a livello nazionale rischia di determinare frammentazione, duplicazione e mancanza di interoperabilità. L'azione dell'Unione è altresì essenziale per rafforzare la trasparenza e l'applicazione delle norme. Infine a giudizio della Commissione l'azione a livello dell'UE offre **chiare economie di scala**.

Proporzionalità

Secondo la Commissione, la prima proposta **ESSPASS** rispetta il principio di proporzionalità in quanto si limita a quanto necessario **senza interferire con i sistemi nazionali** di sicurezza sociale ed introdurre **nuovi obblighi** di dichiarazione, rendicontazione o documentazione per datori di lavoro o lavoratori autonomi né modifica i criteri per determinare la legislazione applicabile.

Sul piano della scelta dell'atto giuridico, il **regolamento** costituisce, a giudizio della Commissione, lo strumento giuridico più idoneo considerata la natura transfrontaliera del problema e dall'esigenza di evitare la frammentazione normativa.

Anche la proposta sull'**ELA** e su **EURES** è ritenuta dalla Commissione conforme al principio di proporzionalità, in quanto limitata a colmare le carenze che richiedono modifiche legislative. Non impone nuovi obblighi giuridici a individui o datori di lavoro, **non trasferisce competenze di applicazione** a livello UE, non interferisce con il processo decisionale, la legislazione o le attività di applicazione nazionali, lascia ampia discrezionalità agli Stati membri e **non conferisce all'ELA poteri autonomi di ispezione o sanzionatori**, dato che le ispezioni, comprese quelle richieste dall'ELA, restano soggette al consenso degli Stati membri e la partecipazione alla mediazione è volontaria. Le modifiche al regolamento EURES, salvo la ripartizione dei compiti tra ELA e Commissione, non alterano elementi essenziali del quadro e abrogano obblighi di informazione e oneri amministrativi non necessari.

La **scelta** della forma giuridica del regolamento è giustificata dal principio del **parallelismo delle forme**, in base al quale l'atto modificativo deve essere dello stesso tipo dell'atto da modificare.

La Commissione ritiene che anche la **proposta sulla portabilità delle qualifiche e delle competenze** sia necessaria e proporzionata all'obiettivo di agevolare la trasferibilità delle qualifiche e delle competenze, in quanto non impone una armonizzazione dei contenuti e dei sistemi di istruzione e formazione né delle condizioni di accesso alle professioni, ma si limita a disciplinare norme comuni sulla digitalizzazione dei titoli e sull'accesso a informazioni affidabili, garantendo soluzioni coordinate e interoperabili in tutti gli Stati membri. La scelta

dell’atto giuridico del regolamento è giustificata dalla Commissione in ragione della natura transfrontaliera del problema e della necessità di evitare la frammentazione normativa.

In riferimento alla **proposta relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi** la Commissione evidenzia che rimane limitata a quanto necessario senza creare una validità del riconoscimento "*una tantum*" a livello dell'UE, senza armonizzare quali professioni siano regolamentate e senza modificare né interferire con la competenza degli Stati membri sulle decisioni in materia di migrazione e ammissione. In sostanza le misure previste sono direttamente collegate alla portata e alla persistenza dei problemi legati al riconoscimento delle qualifiche nel più ampio contesto dell'attrazione di talenti.

La **proposta relativa alla digitalizzazione e alle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione**, sottolinea la Commissione, modifica la direttiva 2005/36/CE solo per affrontare specifiche carenze nell'attuazione senza armonizzare le norme sostanziali che disciplinano le professioni regolamentate né le condizioni per il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Le proposte sono esaminate secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX, l’esame della **proposta di regolamento relativa alla digitalizzazione** del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale risulta avviato da parte dei parlamenti ceco (Senato), tedesco (Bundestag e Bundesrat), danese, svedese, finlandese, irlandese, lettone, polacco (Senato), rumeno (Senato) e lituano, mentre concluso dal parlamento slovacco.

L’esame della **proposta di regolamento relativa all’ELA**, invece, risulta avviato da parte dei parlamenti tedesco (Bundestag e Bundesrat), danese, lituano, lettone, polacco (Senato), rumeno (Senato) e svedese, mentre risulta concluso presso i parlamenti slovacco e lussemburghese.

L’esame della proposta sulla **portabilità delle qualifiche e delle competenze** risulta avviato da parte dei parlamenti ceco (Senato), tedesco (Bundestag e Bundesrat), lettone, lituano, polacco (Senato) e svedese.

L’esame della proposta relativa al **riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi** risulta avviato da parte dei parlamenti ceco (Senato), tedesco (Bundesrat), lettone, lituano e svedese.

L’esame della proposta relativa alla **digitalizzazione e alle procedure e al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate al di fuori dell'Unione**

risulta avviato da parte dei parlamenti tedesco (Bundestag e Bundesrat), lettone, lituano e svedese.

Nessuna di tali assemblee ha segnalato di aver individuato al momento aspetti rilevanti o comunque di avere informazioni importanti da scambiare.