



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

ALLEGATO A) ALLA RISOLUZIONE n. 12/2017

**Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a un test della
proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni
COM (2017) 822
Proposta di Osservazioni Tecniche**

Proposta di direttiva in sintesi

La direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, modificata dalla direttiva 2013/55/UE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, ha imposto agli Stati membri l'obbligo di valutare la proporzionalità dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio e di comunicare alla Commissione europea i risultati della valutazione, dando il via al cosiddetto processo di valutazione reciproca. Nel quadro di tale processo gli Stati membri erano tenuti a sottoporre ad analisi l'insieme della loro legislazione per tutte le professioni regolamentate nel loro territorio (Considerando 35 direttiva 2013/55/UE)¹.

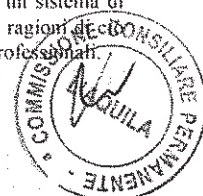
Secondo la Commissione europea i risultati del processo di valutazione reciproca hanno messo in evidenza la mancanza di chiarezza per quanto riguarda i criteri che le autorità nazionali competenti devono utilizzare nella valutazione della proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, nonché una disomogeneità nell'esame di tali provvedimenti a tutti i livelli di regolamentazione.

Pertanto, per impedire la frammentazione del mercato interno ed eliminare gli ostacoli all'accesso ad alcune attività di lavoro subordinato o autonomo e all'esercizio di queste, la Commissione europea, con la proposta di direttiva in esame, ha ritenuto necessario definire un approccio comune a livello dell'Unione per evitare l'adozione di provvedimenti sproporzionati.

Gli articoli 1 e 2 della Proposta riguardano **l'oggetto e l'ambito di applicazione della direttiva**, vale a dire la definizione di un quadro giuridico per lo svolgimento di valutazioni della proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima della modifica di quelle esistenti. Non sono invece previsti test della proporzionalità nei casi in cui specifiche prescrizioni riguardanti la regolamentazione di professioni specifiche siano stabiliti in altri atti giuridici dell'Unione europea.

L'articolo 3 della Proposta rinvia per le definizioni alla direttiva 2005/36/CE e introduce le definizioni di "attività riservate" e "titolo professionale protetto".

¹ A seguito dell'esperienza positiva avuta con la valutazione reciproca ai sensi della direttiva 2006/123/CE, è opportuno introdurre un sistema di valutazione analogo nella direttiva 2005/36/CE. Gli Stati membri dovrebbero notificare le professioni soggette a regolamentazioni, le ragioni dell'adozione e i risultati della valutazione, nonché avviare una discussione sui risultati ottenuti. Tale sistema contribuirebbe a incrementare la trasparenza nel mercato dei servizi professionali.





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

L'articolo 4 della Proposta **impone agli Stati membri l'obbligo di effettuare una valutazione della proporzionalità ex ante**, ossia prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Le motivazioni poste alla base della giustificazione, della necessità e della proporzionalità della disposizione devono essere suffragate da elementi di prova qualitativi e, ove possibile, quantitativi.

L'articolo 5 elenca le giustificazioni basate su motivi di interesse pubblico conformemente al TFUE o riconosciuti come tali dalla Corte di giustizia (il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale; la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori; la tutela della buona amministrazione della giustizia, l'equità delle transazioni commerciali; la tutela dell'ambiente; la salute degli animali; la salvaguardia e la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale; gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale). Inoltre, riprendendo una giurisprudenza costante in materia, l'articolo 5 precisa che i motivi di natura meramente economica aventi essenzialmente uno scopo o effetti protezionistici o le ragioni puramente amministrative non possono costituire motivi imperativi di interesse generale.

L'articolo 6, paragrafo 1, **sancisce l'obbligo generale per gli Stati membri di valutare, prima dell'introduzione di nuove disposizioni** che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o prima della modifica delle disposizioni esistenti, **se tali disposizioni siano "necessarie e idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale scopo"**, ossia che **siano "proporzionate"**.

L'articolo 6, paragrafo 2, stabilisce **i criteri principali che devono essere considerati dalle autorità competenti per la valutazione della proporzionalità:**

- a) la natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, in particolare i rischi per i consumatori, i professionisti o terzi;
- b) l'idoneità della disposizione, in particolare per quanto attiene alla sua adeguatezza a conseguire lo scopo perseguito, e se essa rispecchia realmente tale scopo in modo coerente e sistematico e affronta pertanto i rischi individuati in modo analogo a quanto avviene per attività comparabili;
- c) la necessità di tale disposizione e, in particolare, se le vigenti norme di natura specifica o più generale, quali la normativa sulla sicurezza dei prodotti o le norme a tutela dei consumatori, siano insufficienti a tutelare l'obiettivo perseguito;
- d) il nesso tra l'ambito delle attività esercitate nel quadro di una professione o a essa riservate e la qualifica professionale richiesta;
- e) il nesso tra la complessità delle mansioni e il necessario possesso di determinate qualifiche professionali, in particolare per quanto riguarda il livello, la natura e la durata della formazione o dell'esperienza richieste, nonché l'esistenza di percorsi diversi per ottenere la qualifica professionale;
- f) l'ambito delle attività professionali riservate ai titolari di una determinata qualifica professionale, segnatamente se e perché le attività riservate a determinate professioni possono o non possono essere condivise con altre professioni;





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

- g) il grado di autonomia nell'esercizio di una professione regolamentata e l'incidenza di disposizioni organizzative e di supervisione sul conseguimento dello scopo perseguito; in particolare nel caso in cui le attività relative a una professione regolamentata siano esercitate sotto il controllo e la responsabilità di un professionista debitamente qualificato;
- h) gli sviluppi scientifici e tecnologici che possono ridurre l'asimmetria informativa tra i professionisti e i consumatori;
- i) l'incidenza economica del provvedimento, in particolare per quanto riguarda il grado di concorrenza sul mercato e la qualità del servizio prestato, nonché l'impatto sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione;
- j) la possibilità di ricorrere a soluzioni meno restrittive per conseguire l'obiettivo di interesse pubblico;
- k) l'effetto cumulativo delle restrizioni all'accesso a una professione e al suo esercizio, in particolare in che modo ciascuno di tali requisiti contribuisca al conseguimento, e se sia necessario al conseguimento, dello stesso obiettivo di interesse pubblico.

L'articolo 6, paragrafo 3, prevede l'utilizzo di mezzi meno restrittivi per conseguire l'obiettivo perseguito, come ad esempio l'uso del titolo professionale protetto², senza riservare le attività a una professione specifica.

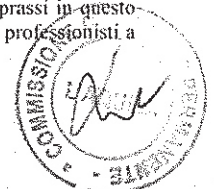
L'articolo 6, paragrafo 4, delinea gli elementi che devono essere presi in considerazione al momento di esaminare l'effetto cumulativo delle restrizioni all'accesso alle professioni o il loro esercizio, sulla base del criterio di cui all'art. 6 par.2 lett. k)

In particolare, si tratta dei seguenti requisiti:

- a. attività riservate, in contemporanea con il titolo professionale protetto;
- b. requisiti relativi allo sviluppo professionale continuo³;
- c. norme relative all'organizzazione della professione, alla deontologia e alla supervisione;
- d. obblighi di registrazione, di autorizzazione o di affiliazione a un ordine, in particolare quando tali requisiti implicano il possesso di una determinata qualifica professionale;
- e. restrizioni quantitative, segnatamente i requisiti che limitano il numero di autorizzazioni all'esercizio di una professione o fissano un numero minimo o massimo di dipendenti, amministratori o rappresentanti in possesso di determinate qualifiche professionali;
- f. requisiti circa una forma giuridica specifica o in materia di assetto proprietario o di gestione di una società, nella misura in cui tali requisiti sono direttamente connessi all'esercizio della professione regolamentata;
- g. restrizioni territoriali, in particolare quando la professione è regolamentata in modo diverso nelle varie parti del territorio di uno Stato membro;

² Forma di regolamentazione di una professione secondo cui l'uso del titolo in un'attività professionale o un gruppo di attività professionali è subordinato al possesso di una determinata qualifica professionale nel settore in questione e secondo cui l'uso improprio di tale titolo è soggetto a sanzioni o altri provvedimenti.

³ Considerando 15 della direttiva 2013/55/UE "Le misure adottate dagli Stati membri per promuovere lo sviluppo professionale continuo di tali professioni dovrebbero essere comunicate alla Commissione, e gli Stati membri dovrebbero procedere allo scambio delle migliori prassi in questo settore. Lo sviluppo professionale continuo dovrebbe contemplare gli sviluppi tecnici, scientifici, normativi ed etici e incoraggiare i professionisti a partecipare all'apprendimento permanente relativo alla loro professione."





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

- h. requisiti che limitano l'esercizio di una professione regolamentata svolta congiuntamente o in associazione, nonché norme di incompatibilità;
- i. requisiti in materia di copertura assicurativa o altri mezzi di assicurazione personale o collettiva della responsabilità professionale;
- j. requisiti relativi alle conoscenze linguistiche, nella misura necessaria all'esercizio della professione.

L'articolo 7 stabilisce l'obbligo di informare tutte le parti interessate prima dell'introduzione di nuovi provvedimenti e di dare loro la possibilità di esprimere la propria opinione.

L'articolo 8 prevede lo scambio di informazioni tra le autorità competenti dei diversi Stati membri, consentendo allo Stato membro che intende riformare una professione di raccogliere informazioni sull'esperienza acquisita da altri Stati membri.

L'articolo 9 impone che i motivi addotti a dimostrazione della giustificazione, necessità e proporzionalità delle nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, da comunicare alla Commissione ai sensi dell'articolo 59, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2005/36/CE⁴) **siano registrati** dalle pertinenti autorità competenti nella banca dati delle professioni regolamentate (di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2005/36/CE⁵) e successivamente messi a disposizione del pubblico da parte della Commissione. Prevede poi che gli Stati membri e le altre parti interessate possano presentare osservazioni alla Commissione o allo Stato membro che ha notificato le disposizioni.

2. Base Giuridica

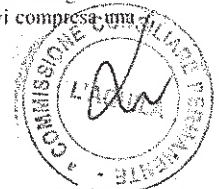
La proposta trova la sua giustificazione nell'articolo 46, nell'articolo 53, paragrafo 1, e nell'articolo 62 del TFUE in base ai quali l'Unione europea ha il diritto di intervenire nel campo della regolamentazione delle professioni in vista del conseguimento degli obiettivi del mercato interno. In particolare l'articolo 46 del TFUE disciplina l'adozione di disposizioni specifiche nel settore della libera circolazione dei lavoratori, l'articolo 53, paragrafo 1, del TFUE disciplina l'adozione di direttive relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste e l'articolo 62 del TFUE costituisce la base giuridica per gli atti giuridici sull'esercizio della libera prestazione dei servizi.

3. Rispetto del principio di sussidiarietà

Nel campo delle professioni regolamentate, la competenza legislativa dell'Unione europea deriva dalla possibilità di approvare direttive sul riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati ed altri titoli di formazione e di coordinare le disposizioni giuridiche e amministrative degli Stati membri.

⁴ Cfr nota 6

⁵ Gli Stati membri notificano alla Commissione un elenco delle professioni regolamentate specificando le attività contemplate da ogni professione, e un elenco delle tipologie regolamentate di istruzione e formazione, e di formazione con una struttura particolare, di cui all'articolo 11, lettera c), punto ii), nel loro territorio entro il 18 gennaio 2016. Le eventuali modifiche apportate a tali elenchi sono notificate senza indebito indugio alla Commissione. La Commissione sviluppa e tiene aggiornata una banca dati accessibile al pubblico delle professioni regolamentate, ivi compresa una descrizione generale delle attività che rientrano in ciascuna professione.





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

Le norme europee che disciplinano tali questioni sono state ormai consolidate nella direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

Si vuole tuttavia sottolineare la stretta correlazione tra formazione professionale e professione, così come anche esplicitato all'art. 6 par. 2 lettera e) della proposta di direttiva in esame che per valutare il nesso tra la complessità delle mansioni e il necessario possesso di determinate qualifiche professionali, richiede di considerare il livello, la natura e la durata della formazione o dell'esperienza richieste, nonché l'esistenza di percorsi diversi per ottenere la qualifica professionale.

In merito alla formazione professionale si vuole evidenziare che l'articolo 165 (4) del TFUE vieta qualsiasi armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri; si ritiene pertanto che il criterio di cui all'art.6 par. 2 lettera e), da prendere in considerazione nel test di proporzionalità che fa riferimento alla formazione professionale, non rispetti in principio di sussidiarietà.

4. Rispetto del principio di proporzionalità

La Regione Abruzzo condivide le preoccupazioni della Commissione europea in merito all'attuale disomogeneità nell'analisi, imposta dall'articolo 59 della direttiva 2005/36/CE⁶, della regolamentazione vigente negli Stati membri delle professioni, disomogeneità che potrebbe avere un'incidenza negativa sulla mobilità dei professionisti.

Al riguardo si concorda con la Commissione europea quando sostiene che le azioni dei singoli Stati membri non bastano da sole a garantire un quadro giuridico coerente a livello dell'UE per valutare la proporzionalità della prevista regolamentazione nazionale in materia di professioni e a risolvere le attuali difficoltà incontrate dalle autorità nazionali.

Per tali ragioni, in via generale, si è in accordo con la scelta della Commissione europea di chiarire e spiegare i criteri principali che devono essere considerati dalle autorità competenti per la

⁶ L'articolo 59 della direttiva 2005/36/CE, come sostituito dall'art. 1 della direttiva 2013/55/UE ai paragrafi 3- 9- stabilisce che:

3. Gli Stati membri valutano se i requisiti stabiliti nel loro ordinamento giuridico per limitare l'accesso a una professione o il suo esercizio ai possessori di una specifica qualifica professionale, inclusi l'impiego di titoli professionali e le attività professionali autorizzate in base a tale titolo, indicati all'articolo come «requisiti», sono compatibili con i seguenti principi:

- i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o del luogo di residenza;
- i requisiti devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- i requisiti devono essere tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

4. Il paragrafo 1 si applica inoltre alle professioni regolamentate in uno Stato membro da un'associazione o un'organizzazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, e agli eventuali requisiti in materia di adesione a tali organizzazioni o associazioni.

5. Entro il 18 gennaio 2016, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni sui requisiti che intendono mantenere e sui motivi per ritenere detti requisiti conformi al disposto del paragrafo 3. Gli Stati membri trasmettono informazioni sui requisiti successivamente introdotti e sui motivi per ritenere detti requisiti conformi al paragrafo 3 entro sei mesi dall'adozione della misura.

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

7. La Commissione trasmette le relazioni di cui al paragrafo 6 agli altri Stati membri e questi presentano le loro osservazioni entro un termine di sei mesi. Durante questo periodo di sei mesi, la Commissione consulta le parti interessate, compresi i professionisti interessati.

8. La Commissione presenta una relazione di sintesi, basata sulle informazioni inviate dagli Stati membri, al gruppo di coordinatori istituito con la decisione 2007/172/CE della Commissione, del 19 marzo 2007, che istituisce un gruppo di coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali, che può formulare osservazioni in merito a detta relazione.

9. Alla luce delle osservazioni di cui ai paragrafi 7 e 8, la Commissione presenta, entro il 18 gennaio 2017, le proprie conclusioni definitive al Parlamento europeo e al Consiglio, eventualmente accompagnate da proposte di nuove iniziative.





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

valutazione della proporzionalità dei requisiti e degli altri criteri di cui all'art. 59 della citata direttiva.

Tuttavia la Regione Abruzzo ritiene che la Commissione europea avrebbe potuto inserire l'indicazione di tali criteri all'interno di un atto meno invasivo di una direttiva, ad esempio una raccomandazione.

Pertanto, rispetto alla forma giuridica prescelta, secondo la Regione Abruzzo la proposta di direttiva in esame si pone in contrasto con il principio di proporzionalità.

5. Nel merito della proposta di direttiva

La Corte di giustizia europea, nella sua giurisprudenza in materia di libera circolazione delle persone prevista dalla legislazione europea, non ha mai messo in discussione la competenza degli Stati membri a regolamentare le professioni. Al contrario, ha stabilito che le qualifiche professionali ottenute in altri Paesi europei debbano essere controllate in base alla corrispondenza con le qualifiche professionali previste dal paese ospitante.

Nell'ordinamento italiano in virtù dell'articolo 117 della Costituzione, la materia delle "professioni" è riconducibile alla competenza concorrente Stato - Regioni. La Corte Costituzionale ha in più occasioni precisato i limiti della potestà legislativa regionale in materia di professioni, stabilendo che **l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando, per contro, nella competenza delle Regioni la sola disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale.** Il legislatore regionale non può, dunque, istituire nuove figure professionali né di stabilire i relativi requisiti.⁷

Pertanto, sebbene nell'ordinamento italiano l'introduzione di nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o la modifica di disposizioni già esistenti sia di competenza statale – la direttiva 2005/36/CE è stata recepita con il d.lgs. 206/2007⁸ - si ritiene che la proposta di direttiva avrà sicuri effetti riflessi sull'ordinamento regionale in relazione a quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, oltre ad essere di interesse per la comunità regionale e per i professionisti che operano sul territorio.

Per tali ragioni, la Regione Abruzzo ritiene utile presentare proprie osservazioni alla proposta di direttiva in esame. In particolare la Regione rileva:

una eccessiva complessità dei criteri per l'effettuazione del test di proporzionalità:

- i criteri che devono essere considerati dalle autorità competenti per la valutazione della proporzionalità sono numerosi e in alcuni casi di non immediata interpretazione (a titolo di

⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 300/2010, Corte Costituzionale, sentenza n. 230/2011

⁸ Modificato dal d.lgs. 15/2016 per la attuazione della direttiva 2013/55/UE che modifica la direttiva 2005/36/CE.





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

esempio, si cita il criterio relativo alla natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, in particolare i rischi per i consumatori, i professionisti o terzi).

Inoltre la proposta comporta:

il rischio di abbassamento degli standard qualitativi professionali:

- la Regione Abruzzo si chiede se i criteri elencati nell'art. 6 della proposta di direttiva, oltre a tutelare la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione, siano in grado di tutelare anche le professionalità dei lavoratori europei stessi. In altre parole, il timore è che l'armonizzazione conseguente al test di proporzionalità così come descritto, possa comportare un livellamento verso il basso delle professionalità, influenzando così sulla qualità del lavoro offerto ai destinatari dei servizi;

un aumento della complessità delle procedure, in quanto:

- rafforza l'obbligo di valutare ex ante la proporzionalità, quindi prima introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, le pertinenti autorità competenti devono procedere alla valutazione della conformità delle stesse con le norme stabilite nella proposta di direttiva (art. 4 par. 1 della proposta);

e prevede:

- l'obbligo per gli Stati membri di garantire che la valutazione dei requisiti sia effettuata in modo obiettivo e indipendente, anche con la partecipazione di organismi di controllo indipendenti (art. 4 par. 5 della proposta);
- l'obbligo di verifica periodica della proporzionalità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, con una frequenza appropriata alla regolamentazione in questione, tenendo in debito conto eventuali sviluppi sopravvenuti successivamente all'adozione del provvedimento in questione (art. 4 par. 4 della proposta);
- l'obbligo di suffragare le verifiche di proporzionalità e di necessità dei requisiti con elementi di prova qualitativi e quando possibile quantitativi (art. 4 par. 3 della proposta);
- l'obbligo di registrazione nella banca dati delle professioni regolamentate, di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2005/36/CE (art. 9 della proposta) dei motivi adottati a dimostrazione della giustificazione, necessità e proporzionalità delle nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio.

4) Un aumento degli oneri in quanto:





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

- le procedure introdotte dalla proposta di direttiva ed elencate nel punto precedente comporteranno certamente per gli Stati membri aggiuntivi oneri burocratici ed economici significativi.

