



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0001840 P-4.22.25
del 16/02/2017



15995385

ELENCO INDIRIZZI IN ALLEGATO

Trasmissione per posta elettronica

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *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(2016) 822.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche Europee, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

P. 
Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

ALLEGATO INDIRIZZI

A:

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche Europee
- Ufficio per il Mercato interno, la
competitività e gli affari generali

Ai Nuclei di Valutazione del:

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero della Giustizia

Ministero dell'Istruzione, dell'Università
e della Ricerca

Ministero della Salute

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti

Ministero del Lavoro e delle Politiche
Sociali

Ministero dei Beni e delle Attività
culturali

Ministero dell'Interno

Ministero Difesa

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ministero delle Politiche Agricole,
Alimentari e Forestali

Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del Territorio e del Mare

Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

- **Codice della proposta:** COM(2016) 822 final
- **Codice interistituzionale:** 2016/0404 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Il negoziato è condotto e coordinato dal Dipartimento Politiche Europee – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Premessa: finalità e contesto

La proposta di direttiva si inserisce nel quadro della Strategia per il mercato unico dei beni e servizi (adottata dalla Commissione UE il 28 ottobre 2015) e prevede l'utilizzo da parte degli Stati membri, prima dell'adozione o della modifica delle regolamentazioni nazionali delle professioni, di un test della proporzionalità.

Nel 2013, allo scopo di modernizzare il diritto dell'Unione nel settore delle professioni regolamentate, la direttiva 2013/55/UE è intervenuta a modificare la direttiva 2005/36/CE, sul riconoscimento delle qualifiche professionali, introducendo anche il cd esercizio di trasparenza. Tale esercizio ha richiesto agli Stati membri la valutazione della regolamentazione relativa a tutte le professioni al fine di verificarne la compatibilità con i criteri fissati dalla direttiva stessa (proporzionalità, non discriminazione e presenza di un motivo imperativo di interesse generale). L'esercizio è stato ripartito in tre fasi: la mappatura di tutte le professioni regolamentate; la valutazione della stessa al fine della verifica di compatibilità; l'elaborazione di Piani nazionali di riforma delle professioni (PNR) sulla base degli esiti della valutazione. A livello europeo la Commissione, in collaborazione con gli Stati Membri, ha condotto una valutazione reciproca su alcune specifiche professioni. Ha, inoltre, lanciato una consultazione sui Piani nazionali di riforma delle professioni e sulla proporzionalità, a cui l'Italia ha risposto con un documento di posizione. Dall'esercizio di trasparenza è emerso che gli SSMM vogliono mantenere la regolamentazione per il 69% delle professioni senza aver effettuato una reale valutazione di proporzionalità, molti non hanno adeguatamente motivato le loro scelte, non hanno presentato una valutazione dei costi/benefici della regolamentazione, né una valutazione degli effetti cumulativi delle misure. Dalla consultazione è emerso che non c'è una metodologia di valutazione della proporzionalità omogenea e non vengono adeguatamente consultati gli Stakeholder.

In considerazione delle frequenti modifiche apportate alla regolamentazione delle professioni, vi è il rischio che, senza l'intervento dell'UE, si accentui il divario tra gli ordinamenti che già applicano buone pratiche di regolamentazione e procedono a un'adeguata valutazione della proporzionalità prima di adottare la regolamentazione e gli altri, accrescendo così la difformità a livello qualitativo delle regolamentazioni. In ultima analisi, ciò ha un effetto negativo sull'accesso alle professioni e ha conseguenze negative sia per i consumatori che per l'economia.

La proposta di direttiva prevede, pertanto, l'introduzione di un test di proporzionalità ex ante, destinato a migliorare le pratiche di regolamentazione, basato su criteri omogenei e comparabili,

affinché gli SSMM siano messi nella migliore condizione di legiferare.

Tra gli elementi qualificanti e innovativi della proposta, si evidenziano i seguenti:

- Il test introduce uno strumento 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. (Articoli 1 e 2).
- l'obbligo per gli SSMM di fornire giustificazioni basate su motivi di interesse pubblico conformemente al TFUE o riconosciuti come tali dalla Corte di giustizia, specificando 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 (Articolo 5).
- l'obbligo generale degli 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 (Articolo 6);
- la decisione di regolamentazione deve essere basata su elementi concreti e deve far seguito ad una valutazione approfondita trasparente e obiettiva, che veda il coinvolgimento di stakeholder e cittadini (Articoli 7, 8 e 9);
- la proposta lascia agli Stati membri la decisione circa l'oggetto e le modalità della regolamentazione.

L'obiettivo della presente proposta è, in larga misura, la codifica della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia. Qualsiasi scostamento da tale giurisprudenza potrebbe snaturare la proposta. L'iniziativa mira inoltre ad assicurare maggiore chiarezza e promuove l'introduzione di un test della proporzionalità ed è finalizzata non solo a sostenere gli Stati membri nel conseguimento di questi obiettivi comuni, ma anche a fornire tale sostegno in maniera strutturata e razionale così da rendere meno onerosi i loro adempimenti amministrativi.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta si basa sull'articolo 46, sull'articolo 53, paragrafo 1, e sull'articolo 62 del TFUE.

L'Unione europea ha il diritto di intervenire nel campo della regolamentazione delle professioni in vista del conseguimento degli obiettivi del mercato interno sulla base degli articoli del TFUE sulla libera circolazione delle persone e dei servizi. 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.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

In base al principio di sussidiarietà, l'UE dovrebbe intervenire soltanto nel caso in cui gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono essere conseguiti meglio dall'UE. Come risulta dalle informazioni ottenute dalla valutazione reciproca, i criteri utilizzati e l'approfondimento delle valutazioni variano significativamente da uno Stato membro all'altro. L'attuale disomogeneità nell'analisi della

proporzionalità della regolamentazione delle professioni nell'UE e le conseguenze che ne derivano hanno un forte impatto negativo sull'economia in generale dell'UE, sulla prestazione dei servizi e sulla mobilità dei professionisti.

Le iniziative isolate dei singoli Stati membri non bastano da sole a garantire un quadro giuridico coerente a livello dell'UE per valutare la proporzionalità della regolamentazione nazionale e a risolvere le attuali difficoltà incontrate dalle autorità nazionali. Gli obiettivi dell'azione, vale a dire l'affidabilità e la comparabilità delle valutazioni della proporzionalità, possono, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguiti meglio a livello di Unione mediante l'introduzione di un meccanismo di valutazione comune per l'UE applicato da tutti gli Stati membri in modo analogo.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta sembra rispettare il principio di proporzionalità enunciato nell'articolo 5, paragrafo 4, del TUE. L'opzione politica prescelta è diretta a trovare il giusto equilibrio tra la necessità di conseguire gli obiettivi di interesse pubblico e di assicurare la qualità dei servizi, da un lato, e la necessità di migliorare l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio da parte dei professionisti, oltre a garantire una scelta più ampia per i consumatori, dall'altro. La proposta prevede soluzioni efficienti in termini di costi che riducono l'onere complessivo gravante sulla pubblica amministrazione, stabilisce criteri chiari per procedere a valutazioni della proporzionalità della regolamentazione delle professioni e dovrebbe evitare l'introduzione di oneri di applicazione determinati da futuri provvedimenti inutili. L'effetto potrà essere globalmente positivo in termini di costi amministrativi, poiché gli Stati membri avranno minori probabilità di dover far fronte ad attività di contenzioso grazie al miglioramento del sistema. La Commissione intende collaborare con gli Stati membri per continuare ad assisterli nell'applicazione della presente direttiva nell'intento di limitare ulteriormente i costi. Oltre a ciò, il tasso di modifica della regolamentazione nel settore delle professioni è elevato e la Commissione è consapevole della costante tendenza a gravare i professionisti di nuovi oneri senza una preventiva appropriata analisi della proporzionalità circa la necessità, l'entità o l'impatto di tali oneri.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta di Direttiva è molto rilevante e rispecchia in buona parte gli interessi del Governo Italiano, emersi in seguito agli esiti dell'esercizio di trasparenza e della consultazione sui Piani nazionali di riforma delle professioni e sulla proporzionalità. Per tali motivi la valutazione della proposta in termini generali non può che essere positiva e soddisfacente.

In particolare, il Governo Italiano sostiene la necessità di assicurare maggiore proporzionalità e chiarezza degli obiettivi della regolamentazione nazionale delle professioni in fase pre-legislativa (ex ante), quindi anche l'inserimento di misure specifiche finalizzate ad aumentare la trasparenza del procedimento al fine di alleggerire i costi delle procedure di contenzioso per mancata conformità al principio di proporzionalità.

Non vi sono particolari esigenze di carattere di urgenza.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nella proposta di Direttiva si ritengono conformi all'interesse nazionale, in quanto la procedura disciplinata è finalizzata a garantire maggiore efficacia ed

efficienza all'attuale valutazione di proporzionalità. Peraltro, ai sensi dell'articolo 59 della direttiva 2013/55/CE che ha modificato la precedente direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, l'Italia ha già condotto uno screening di tutta la regolamentazione nazionale relativa alle professioni al fine di valutare se effettivamente tale regolamentazione sia non discriminatoria, proporzionata e basata su un motivo imperativo di interesse generale.

Pertanto l'Italia, a livello interno, ha provveduto all'aggiornamento del proprio data base sulle professioni regolamentate (sezione Italia del data base generale della Commissione europea) e, attraverso il coordinamento e la collaborazione di tutte le Amministrazioni competenti per il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei soggetti a vario titolo interessati del mondo delle professioni e delle parti sociali interessate, ha effettuato una valutazione di tutta la regolamentazione nazionale relativa alle professioni, al fine di verificarne la conformità ai criteri fissati dall'UE (proporzionalità, necessità, non discriminazione). Appare, in ogni caso, condivisibile la necessità di una regolamentazione proporzionata delle professioni al fine di garantire una più ampia libertà di accesso alle attività regolamentate. Si auspica che l'introduzione di questo strumento (test di proporzionalità) sia applicato nell'ottica della rimozione delle prescrizioni normative non necessarie, non giustificate e sproporzionate.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Per i motivi sopra esposti e in via generale in sede negoziale l'Italia sosterrà la proposta della CE, fermo restando che dovranno essere meglio chiariti alcuni aspetti e profili, come ad esempio l'ambito di applicazione del test di proporzionalità, mirando all'introduzione di uno strumento solo per la produzione normativa a maggiore impatto (procedura su regolamentazione non *de minimis*). Andranno anche concordate con le Regioni le migliori modalità applicative a livello regionale.

Il 25 gennaio 2017 nel Gruppo di lavoro Competitività e crescita del Consiglio UE, è stato presentato dalla CE il Pacchetto Servizi, di cui fa parte tale proposta, ed è successivamente stata presentata la valutazione d'impatto. Il dossier sarà sottoposto, al termine del negoziato tecnico, all'approvazione del Consiglio Competitività.

La trattazione in Consiglio – Gruppo competitività e crescita (Mercato interno) – è iniziata il giorno 1 febbraio 2017, con l'analisi della valutazione di impatto e la discussione di carattere generale. Per l'Italia il negoziato è condotto e coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee (DPE).

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La proposta di regolamento non ha un impatto rilevante dal punto di vista finanziario per gli Stati membri. Tuttavia, i costi amministrativi (dovuti ad un aumento delle tempistiche attuali) subiranno un aumento limitato sia per le amministrazioni nazionali sia per la Commissione, ma siffatto impatto dovrebbe essere ampiamente compensato da un minor costo delle procedure di contenzioso.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Con riferimento agli effetti sull'ordinamento nazionale, la presente proposta richiederà un intervento legislativo per il recepimento.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma interessa le Regioni e le Province autonome per le materie di legislazione concorrente, previste dalla Costituzione ai sensi dell'articolo 117. Si ritiene, pertanto, che seppur ai soli fini informativi la relazione debba essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Le autorità pubbliche degli Stati membri sono già tenute a rispettare la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, dunque la valutazione della proporzionalità dovrebbe essere già garantita, anche se la proposta introduce precise modalità di valutazione e di consultazione che sicuramente richiederanno un maggior impegno da parte delle amministrazioni.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta non comporta obblighi per le attività dei cittadini o delle imprese e dunque non imporrà loro costi amministrativi. Entrambe le categorie beneficeranno tuttavia della riduzione degli ostacoli regolamentari non giustificati e sproporzionati favorendo il riconoscimento delle qualifiche professionali. La trasparenza dello strumento permetterà inoltre a tutti i portatori di interesse di avere maggiori informazioni sui requisiti e regolamentazioni in materia di qualifiche professionali, e di esprimere la propria opinione del merito.

Altro

--