

Bruxelles, 13 gennaio 2017  
(OR. en)

5281/17

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2016/0404 (COD)**

---

---

**COMPET 22  
MI 32  
ETS 3  
DIGIT 6  
SOC 16  
EMPL 12  
CONSOM 11  
CODEC 36  
IA 7**

**PROPOSTA**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 gennaio 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 822 final
Oggetto:	Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 822 final.

---

All.: COM(2016) 822 final



Bruxelles, 10.1.2017  
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Proposta di

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivi e obiettivi della proposta**

Un mercato interno più profondo e più equo è un'importante priorità della Commissione che è impegnata a mettere la crescita e l'occupazione al centro dell'agenda politica<sup>1</sup>. Il Consiglio europeo ha affermato che "realizzare un mercato unico più approfondito ed equo sarà fondamentale per creare nuovi posti di lavoro, promuovere la produttività e assicurare un contesto propizio agli investimenti e all'innovazione"<sup>2</sup>. I servizi professionali rivestono un ruolo importante nell'economia dell'UE e numerosi studi dimostrano che i vantaggi di un approfondimento del mercato unico dei servizi sono ancora da cogliere.

In assenza di requisiti armonizzati a livello dell'UE, la regolamentazione dei servizi professionali resta una prerogativa degli Stati membri. Spetta a ciascuno Stato membro decidere se sia necessario intervenire per imporre norme e restrizioni in merito all'accesso a una professione o al suo esercizio, fintanto che sono rispettati i principi di non discriminazione e di proporzionalità. Nella maggior parte dei casi, la regolamentazione è giustificata e persino auspicabile, ad esempio quando attiene a questioni connesse alla salute e alla sicurezza. Per garantire che sia funzionale allo scopo e non crei oneri ingiustificati, la regolamentazione deve tuttavia essere scrupolosamente verificata al fine di valutarne pienamente gli effetti per le parti interessate e nel quadro più ampio del contesto economico generale. In linea con le priorità della Commissione in tema di occupazione e crescita, è indispensabile che sia assicurato un contesto di regolamentazione ottimale. Per questo motivo nel quadro della strategia per il mercato unico<sup>3</sup> sono state annunciate misure per introdurre un "test della proporzionalità" ex ante in sede di riforma della regolamentazione dei servizi professionali.

Il diritto al lavoro che si esplica nella libertà di esercitare la professione di propria scelta o nella libertà d'impresa è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I principali vantaggi del mercato unico dell'UE comprendono la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi. Superare le restrizioni a tali libertà si rivela particolarmente gravoso per le PMI. I provvedimenti di regolamentazione devono pertanto essere debitamente giustificati tramite un'approfondita valutazione della loro proporzionalità.

Le "professioni regolamentate", ossia le attività che possono essere esercitate soltanto dai titolari di una specifica qualifica professionale, sono presenti in tutti i settori dell'economia. Nel corso del tempo in ciascuno Stato membro sono state introdotte regolamentazioni differenti, che costituiscono l'espressione di tradizioni consolidate, sotto forma di norme di legge o di autoregolamentazioni delle associazioni professionali. In generale la regolamentazione è sempre stata giustificata da buone ragioni, fondate sulla necessità di tutelare importanti obiettivi d'interesse pubblico, con conseguente beneficio per la collettività, ad esempio, tramite la chiara indicazione delle conoscenze tecniche, del background formativo e delle competenze che i professionisti devono possedere per garantire che i

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_it](https://ec.europa.eu/priorities/index_it).

<sup>2</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market\\_it](https://ec.europa.eu/growth/single-market_it).

cittadini siano tutelati. Una regolamentazione inappropriata tuttavia può comportare oneri per i professionisti, le imprese e i consumatori: tra questi possono figurare requisiti di qualifica professionale sproporzionati, un ampio ventaglio di attività riservate, l'affiliazione obbligatoria ad associazioni professionali o altri provvedimenti. A tale riguardo la Corte di giustizia, con giurisprudenza costante, ha precisato che, anche se applicati senza alcuna discriminazione, la regolamentazione nazionale delle professioni e i requisiti concernenti le qualifiche possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio da parte dei cittadini e delle imprese dell'UE delle libertà fondamentali garantite loro dal trattato<sup>4</sup>. La Corte ha ribadito inoltre che il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe rispetto a un altro Stato membro non significa che le norme di quest'ultimo siano sproporzionate e incompatibili con il diritto dell'UE. Spetta agli Stati membri valutare caso per caso, prendendo in considerazione l'intero contesto di regolamentazione di tale professione, se sia necessario imporre restrizioni all'accesso alle attività professionali e al loro esercizio e quali siano le restrizioni più adatte a risolvere problemi specifici d'interesse pubblico.

Nel 2013, allo scopo di modernizzare il diritto dell'Unione nel settore delle professioni regolamentate, la direttiva 2005/36/CE - la direttiva sulle qualifiche professionali - è stata modificata dalla direttiva 2013/55/UE che ha introdotto anche un esercizio trasparente di valutazione reciproca tra gli Stati membri di tutte le professioni regolamentate. Sulla base delle informazioni presentate dalle pertinenti autorità competenti durante il processo di valutazione reciproca, sembra che lo svolgimento di tale valutazione abbia messo a dura prova molti Stati membri<sup>5</sup>. Il fatto che la maggior parte delle valutazioni mancasse di una opportuna argomentazione fa desumere che sussista un problema in merito al modo in cui è effettuata la valutazione della necessità di una regolamentazione e dei suoi effetti sul più ampio contesto economico. Dal processo di valutazione reciproca è emerso che le decisioni in merito alla regolamentazione non sono attualmente sempre basate su un'analisi solida e obiettiva, condotta con modalità chiare e trasparenti. Inoltre, nonostante le approfondite discussioni e gli orientamenti forniti finora dalla Commissione, non è stata impedita la successiva introduzione di nuovi provvedimenti restrittivi non fondati su un'analisi ampia e oggettiva. Gli Stati membri hanno introdotto nuove prescrizioni, come ad esempio per l'esercizio delle professioni legali, o hanno introdotto o ampliato le riserve di attività, ad esempio per i consulenti fiscali o per le guide turistiche, senza una valutazione della proporzionalità se non molto superficiale.

L'attuale disomogeneità nell'analisi della regolamentazione delle professioni nell'UE ha un'incidenza negativa sulla prestazione dei servizi e sulla mobilità dei professionisti. Le iniziative 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 e a risolvere le attuali difficoltà incontrate dalle autorità nazionali. I principali obiettivi dell'iniziativa finalizzata ad assicurare maggior chiarezza ai criteri applicabili, rafforzando l'affidabilità, la trasparenza e la comparabilità tra gli Stati membri e garantendo che le norme siano applicate in modo uniforme al fine di evitare ulteriori oneri e la frammentazione del mercato unico, potrebbero essere conseguiti con maggior successo a livello dell'UE a motivo della portata e degli effetti dell'iniziativa, mediante l'introduzione in tutta l'Unione di un meccanismo di valutazione comune applicato da tutti gli Stati membri in modo comparabile. In considerazione delle frequenti modifiche apportate alla

---

<sup>4</sup> Cfr. cause C-340/89 Vlassopoulou e C-55/94 Gebhard.

<sup>5</sup> Come descritto più dettagliatamente nella valutazione d'impatto allegata, circa un terzo delle valutazioni della proporzionalità non è tuttora stato condotto a quasi un anno dal recepimento della direttiva. Tra quelle effettuate, in circa il 70 % dei casi è stata presa la decisione di mantenere lo status quo sulla base di valutazioni condotte in maniera non approfondita.

regolamentazione delle professioni, vi è il rischio che, senza l'intervento dell'UE, si accentui il divario tra coloro che già applicano buone pratiche di regolamentazione e procedono a un'adeguata valutazione della proporzionalità prima di decidere se adottare la regolamentazione<sup>6</sup> e gli altri, accrescendo in tal modo la difformità a livello qualitativo delle regolamentazioni. In ultima analisi, ciò ha un effetto negativo sull'accesso alle professioni e comporta conseguenze negative sia per i consumatori che per l'economia.

Per affrontare la questione, la Commissione ha annunciato nel quadro della strategia per il mercato unico un'iniziativa che prevede l'utilizzo da parte degli Stati membri, prima dell'adozione o della modifica delle regolamentazioni nazionali delle professioni, di un test della proporzionalità. Esistono rilevanti potenzialità di rafforzamento della crescita e dell'occupazione da parte degli Stati membri, grazie all'aumento della trasparenza delle professioni regolamentate e al completamento di un'analisi più approfondita della loro proporzionalità prima dell'adozione di qualsiasi nuova norma, completando nel contempo la riforma delle professioni regolamentate al fine di aggiornarne i requisiti. Come descritto nella valutazione d'impatto allegata alla presente proposta, numerosi studi dimostrano quanto le scelte inappropriate in materia di misure di regolamentazione possano falsare la concorrenza limitando l'accesso al mercato, con conseguenze quali la perdita di notevoli opportunità di occupazione, prezzi più elevati per i consumatori e ulteriori ostacoli alla libera circolazione. Solo in termini di occupazione, secondo uno studio accademico, se venisse affrontato il problema delle regolamentazioni superflue e sproporzionate potrebbero essere creati nell'UE circa 700 000 nuovi posti di lavoro<sup>7</sup>.

Il test della proporzionalità è pertanto destinato a migliorare le pratiche di regolamentazione e, in ultima istanza, i relativi risultati. Esso si applica ai requisiti nuovi o riveduti in merito all'accesso a una professione regolamentata o al suo esercizio e ribadisce la giurisprudenza della Corte di giustizia circa la proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, ma lascia agli Stati membri la decisione circa l'oggetto e le modalità della regolamentazione. Tale decisione è basata su elementi concreti e fa seguito a un'approfondita valutazione trasparente e obiettiva. Tiene pienamente conto delle specificità di ciascuna professione e del suo contesto di regolamentazione. I vantaggi di tale iniziativa per i professionisti, i consumatori e le amministrazioni pubbliche consistono in generale in una migliore regolamentazione delle professioni grazie al fatto che impedirebbe l'adozione di norme sproporzionate. 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. La Commissione può ritirare una proposta che risulti snaturata.

Una direttiva dell'UE consentirebbe agli Stati membri di ottemperare più facilmente all'obbligo di rispettare il principio di proporzionalità e garantirebbe l'introduzione da parte loro di un test della proporzionalità in modo equivalente a tutti i livelli della regolamentazione, nell'intento di evitare la frammentazione del mercato unico.

L'iniziativa mira ad assicurare maggiore chiarezza e promuove l'introduzione di test della proporzionalità obiettivi, affidabili ed esaurienti nell'intento di aumentare la fiducia e l'innovazione attraverso riesami periodici della regolamentazione nazionale delle professioni. L'iniziativa è finalizzata non solo a sostenere gli Stati membri nel conseguimento di questi

---

<sup>6</sup> Relazione economica periodica della Banca mondiale - Autunno 2016: "Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue", <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

<sup>7</sup> "Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU", Maria Koumenta, Queen Mary University of London, e Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

obiettivi comuni, ma anche a fornire tale sostegno in maniera strutturata e razionale così da rendere meno onerosi i loro adempimenti amministrativi.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La proposta è coerente con le disposizioni vigenti della direttiva 2005/36/CE e le integra.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La proposta è coerente con le priorità definite dalla Commissione nella strategia per il mercato unico, nonché con gli obiettivi dell'UE di creare crescita e occupazione, di garantire la libera circolazione dei professionisti, di migliorare il contesto in cui operano le imprese e di offrire libertà di scelta ai consumatori.

Un'altra azione annunciata nel quadro della strategia per il mercato unico è costituita dagli orientamenti periodici su esigenze specifiche. L'iniziativa mira a individuare i problemi per singolo paese e per singola professione laddove la riforma del quadro di regolamentazione sarebbe economicamente vantaggiosa. Su questa base la Commissione intende poi raccomandare azioni a livello di Stato membro. Queste due azioni sono complementari, nel senso che il test della proporzionalità è inteso a delineare il quadro generale dei criteri da utilizzare in sede di valutazione della proporzionalità della regolamentazione prevista, una clausola di attivazione, mentre gli orientamenti periodici sulle esigenze di riforma saranno incentrati su problemi specifici individuati nell'esistente regolamentazione di taluni settori o professioni.

La presente proposta è coerente con l'iniziativa volta a migliorare le notifiche nel quadro della direttiva servizi e la integra. Se detta iniziativa integra l'attuale procedura di notifica applicabile per le restrizioni nel quadro della direttiva servizi, la presente proposta fa chiarezza sui criteri che gli Stati membri devono applicare allorché valutano la proporzionalità dei progetti di legge nazionali di regolamentazione delle professioni che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sulle qualifiche professionali. Alcuni requisiti previsti dalla regolamentazione nazionale delle professioni (quali i requisiti circa una forma giuridica specifica o in materia di assetto proprietario) rientrano sia nella direttiva sulle qualifiche professionali sia nella direttiva servizi. In tali casi la valutazione della proporzionalità seguirebbe le norme della presente proposta e le informazioni da fornire secondo la procedura di notifica ai sensi della direttiva servizi dovrebbero essere basate su tale valutazione e rifletterla. La coerenza tra questi strumenti è assicurata e la presente proposta non introduce alcuna nuova procedura di notifica.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

- **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.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

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. Dagli studi condotti sia in maniera indipendente sia per conto della Commissione risulta che una regolamentazione sproporzionata ha un'incidenza negativa sulla crescita, sulla creazione di posti di lavoro, sulle opportunità di scelta dei consumatori, sui prezzi, sull'innovazione, sugli investimenti e sugli scambi<sup>8</sup>. Sono stati inoltre evidenziati i vantaggi che possono derivare dalle misure adottate per riformare le regolamentazioni e quali misure non hanno alcun impatto diretto sulla tutela di interessi pubblici legittimi:

- in Italia, la riforma Bersani del 2006 ha permesso a nuovi operatori di accedere al mercato, determinando una crescita dell'occupazione complessiva dei giovani farmacisti<sup>9</sup>;
- in Polonia, la riforma della professione forense che ha introdotto norme di accesso oggettive ha permesso quasi di triplicare il numero di avvocati tra il 2005 e il 2015 e quasi di raddoppiare il numero di consulenti legali senza effetti negativi sulle retribuzioni e sulla qualità<sup>10</sup>;
- in Grecia, le riforme hanno comportato per i consumatori una diminuzione dei prezzi dei servizi prestati da agenti immobiliari, avvocati, contabili, consulenti fiscali e fisioterapisti, liberalizzati dalla riforma del 2011. Il numero di start-up per le professioni di notaio, revisore dei conti, guida turistica e valutatore certificato è più che raddoppiato nel 2014 rispetto alla media annuale precedente alla liberalizzazione<sup>11</sup>.

Le iniziative isolate dei singoli Stati membri tuttavia 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

---

<sup>8</sup> Si veda ad esempio il documento COM (2013) 676; "The Cost of Non-Europe in the Single Market for services", Servizio di ricerca del Parlamento europeo, 2014; "Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators", Commissione europea, 2015; "Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade", H. Kox, A. Lehour, 2005; "The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data", EFIGE, 2012; "Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact", Commissione europea, 2015; "The Economic Impact of Professional Services Liberalisation", Commissione europea, 2014, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp533\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018).

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

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. Il diritto nazionale rispecchierebbe quindi i criteri specificati nell'azione proposta, che dovrebbero essere presi in considerazione dalle autorità nazionali in sede di valutazione della proporzionalità della regolamentazione nazionale delle professioni.

Un approccio a livello UE consentirebbe quindi alle autorità nazionali di effettuare controlli della proporzionalità approfonditi e comparabili attraverso la creazione di un quadro giuridico certo e trasparente per valutare le barriere all'accesso alle professioni regolamentate. Il Consiglio europeo ha più volte ribadito la necessità di agire su questo fronte. Nel febbraio 2015 il Consiglio europeo ha sollecitato orientamenti<sup>12</sup>, dopo di che il Consiglio ha accolto con favore l'inclusione del test della proporzionalità nella strategia per il mercato unico, ribadendo "che il mercato unico è il principale motore per la crescita e la creazione di posti di lavoro in Europa ed è fondamentale per gli investimenti e il rafforzamento della competitività europea" e mettendo in rilievo "che il rafforzamento e l'approfondimento del mercato unico richiedono azioni urgenti e ambiziose, sia a livello nazionale che di Unione, per conseguire risultati concreti e pragmatici a diretto vantaggio dei consumatori e delle imprese, in particolare le PMI"<sup>13</sup>. Più di recente, nel giugno 2016, il Consiglio ha invitato la Commissione ad adottare misure "per portare avanti risolutamente le iniziative di miglioramento della regolamentazione"<sup>14</sup>.

- **Proporzionalità**

La presente proposta rispetta 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 presente proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto 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'onere amministrativo dell'effettuazione di un test della proporzionalità è già stato valutato nel contesto della revisione della direttiva sulle qualifiche professionali del 2013. In linea con tale valutazione, i costi derivanti dall'attuale proposta di introdurre test della proporzionalità delle future prescrizioni di regolamentazione dovrebbero avere un impatto limitato<sup>15</sup>. Tale effetto può essere leggermente superiore per gli Stati membri attualmente non al passo per quanto riguarda l'applicazione della direttiva. Si prevede tuttavia che l'effetto sarà globalmente positivo in termini di costi amministrativi, poiché gli Stati membri avranno minori probabilità di dover far fronte a procedure d'infrazione 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. La proposta si limita a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti ed è la più adatta per conseguirli. La valutazione reciproca ha seguito gli orientamenti, senza rilevare elementi tali da indicare che le decisioni in materia di regolamentazione siano attualmente

---

<sup>12</sup> Conclusioni del Consiglio sulla politica del mercato unico, 2/3 marzo 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/it/pdf>.

<sup>13</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/it/pdf>.

<sup>14</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2016/06/28-29/>.

<sup>15</sup> Si veda l'allegata valutazione d'impatto.



basate su un'analisi solida e obiettiva, condotta con modalità chiare e trasparenti. A quasi tre anni dall'avvio della valutazione reciproca sono stati presentati i due terzi circa delle analisi della proporzionalità e in circa il 70 % dei casi è stata presa la decisione di mantenere lo status quo della regolamentazione, seppure sulla base di valutazioni della proporzionalità condotte in maniera non approfondita. Oltre a ciò, il tasso di cambiamento 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.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'atto giuridico prescelto è una nuova direttiva che lascia agli Stati membri un certo grado di flessibilità in termini di recepimento e applicazione in modo da permettere loro di cogliere l'essenza giuridica e la natura multiforme del principio di proporzionalità. Una direttiva è vincolante per quanto riguarda il risultato da ottenere e costituisce pertanto uno strumento appropriato per la realizzazione del mercato interno sotto il profilo della libera circolazione dei lavoratori, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Oltre a questi che sono obiettivi dell'Unione europea, il trattato fa anche affidamento sugli Stati membri affinché la scelta se e come regolamentare una professione, pur restando di loro competenza, non manchi di essere giustificata, proporzionata e necessaria.

La valutazione d'impatto descrive perfettamente la portata del problema della regolamentazione delle professioni e gli effetti che una regolamentazione inutile produce sull'economia europea nel suo complesso ed evidenzia i problemi che gli Stati membri devono risolvere per farvi fronte in maniera adeguata. Una direttiva consentirà agli Stati membri di incorporare una valutazione globale della proporzionalità nelle proprie procedure legislative esistenti e, dato che la Commissione non applica alcuna metodologia, essi potranno operare con un livello di discrezionalità che tiene conto delle proprie strutture, senza compromettere il conseguimento dell'obiettivo finale della direttiva: disporre di un processo decisionale comparabile, trasparente, affidabile, obiettivo e basato sull'evidenza. Per tali motivi, la Commissione ritiene che una direttiva costituisca l'atto giuridico più adeguato e più efficace.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Prima della sua sostanziale revisione nel 2013, la direttiva 2005/36/CE è stata oggetto di un'approfondita valutazione in merito alle lacune dell'attuale processo volto ad agevolare la libera circolazione dei professionisti. Sulla base di tali riscontri, la direttiva 2013/55/UE, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, ha introdotto, tra l'altro, l'obbligo per gli Stati membri di valutare la proporzionalità delle rispettive regolamentazioni delle professioni. Sulla base di tali valutazioni, a norma dell'articolo 59, paragrafo 9, la Commissione dovrebbe presentare al Parlamento europeo e al Consiglio entro gennaio 2017 le proprie conclusioni definitive sulla panoramica delle regolamentazioni nazionali delle professioni e sulle valutazioni della proporzionalità effettuate dagli Stati membri, eventualmente accompagnate da proposte di nuove iniziative. La presente proposta non è stata sviluppata sulla base di una valutazione globale della direttiva, in quanto questa è stata riveduta soltanto di recente, bensì si fonda sulle valutazioni della Commissione e rientra nelle iniziative previste all'articolo 59, paragrafo 9, della direttiva 2013/55/UE quale conclusione della valutazione della

Commissione. La possibilità di un'ulteriore proposta era stata pertanto prevista come parte integrante delle ulteriori iniziative per migliorare l'applicazione e l'efficacia delle nuove disposizioni.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Una consultazione pubblica si è svolta tra il 27 maggio e il 22 agosto 2016. In totale sono pervenute 420 risposte da persone fisiche, esponenti delle professioni regolamentate, associazioni professionali, organi di regolamentazione, autorità pubbliche ed esponenti del mondo accademico. È emerso un ampio consenso tra le parti interessate sulla necessità di intervenire a livello dell'UE per assicurare la chiarezza e introdurre un approccio comune per quanto riguarda i test della proporzionalità. Tra le diverse categorie di rispondenti, la soluzione vincolante (tramite una direttiva) ha ottenuto maggiormente il sostegno degli utenti, dei prestatori di servizi, sia grandi sia piccole imprese, delle autorità pubbliche e dei sindacati, che hanno tutti approvato la proposta. Alcune associazioni professionali hanno espresso un'opinione meno positiva: in particolare il settore dell'artigianato tedesco e austriaco, che ha fatto pervenire risposte identiche da 100 associazioni professionali nell'intento di respingere l'idea di qualsiasi iniziativa a livello di Unione europea tramite una direttiva od orientamenti. Nel determinare i risultati della consultazione si è deciso di considerarle come singole risposte<sup>16</sup> e, nonostante ciò, la proposta della Commissione europea conserva la maggioranza dei consensi. La consultazione ha inoltre dimostrato la necessità di un intervento poiché ha svelato una disparità di approcci all'analisi, non soltanto nell'UE, ma anche all'interno dei singoli Stati membri. Ha messo in evidenza una mancanza di chiarezza in merito all'esistenza di valutazioni analitiche e fondate sulla proporzionalità in sede di elaborazione delle regolamentazioni, nonché un approccio non metodico in materia di consultazione e di trasparenza.

Una sintesi dei risultati è disponibile all'indirizzo:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

Il 18 maggio 2016 la Commissione ha organizzato inoltre una conferenza ad alto livello, che ha consentito un ulteriore scambio di opinioni.

Le questioni sono state inoltre discusse con gli Stati membri nelle riunioni del gruppo ad alto livello del 3 maggio 2016 e del 10 novembre 2016.

- **Assunzione e uso di perizie**

I risultati della valutazione reciproca delle professioni regolamentate, effettuata dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione, sono stati utilizzati in sede di elaborazione della presente proposta.

Dagli studi effettuati dall'OCSE emerge che la mobilità dei lavoratori è uno dei principali fattori che determinano la produttività, la quale favorisce la crescita economica<sup>17</sup>. L'esecutivo dell'UE ha inoltre commissionato studi economici sugli effetti delle riforme dei requisiti per accedere a determinate professioni in quattro diversi paesi: Germania, Grecia, Italia e Regno Unito<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Una prassi ammessa in casi simili sarebbe quella di contare siffatte risposte come una sola.

<sup>17</sup> <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018).

Inoltre, secondo una recente indagine condotta nell'aprile 2015 in tutti i 28 Stati membri, si può considerare che almeno il 21 % della forza lavoro dell'Unione europea (50 milioni di persone) eserciti una professione regolamentata<sup>19</sup>.

- **Valutazione d'impatto**

Conformemente alla strategia per "legiferare meglio", i servizi della Commissione hanno proceduto a una valutazione d'impatto per analizzare le varie opzioni politiche e le loro ripercussioni sui portatori di interessi<sup>20</sup>.

Le varie opzioni esaminate nella valutazione d'impatto sono le seguenti:

Opzione 1 — Formulazione di orientamenti sulla proporzionalità e scambio approfondito di informazioni tra le autorità che introducono a livello dell'UE un test della proporzionalità per le professioni regolamentate. Sono possibili diverse opzioni.

Opzione 2a — Definizione dei criteri minimi per l'esecuzione di controlli sulla proporzionalità, sulla base e a integrazione della giurisprudenza e mediante l'introduzione della trasparenza sulle valutazioni degli Stati membri tramite uno strumento vincolante (direttiva).

Opzione 2b — Attuazione della stessa strategia dell'opzione 2a, ma ricorrendo a una raccomandazione.

Opzione 3a — Inclusione di ulteriori aspetti procedurali oltre a quelli dell'opzione 2a, quali consultazioni pubbliche e un riesame periodico tramite uno strumento vincolante (direttiva).

Opzione 3b — Stessi aspetti dell'opzione 3a, ma ricorrendo a una raccomandazione.

Sulla base dei risultati della consultazione, dell'esperienza acquisita e dei dati forniti tramite la valutazione d'impatto, la Commissione ha concluso che l'opzione più idonea per migliorare la situazione esistente è l'opzione 3a.

Opzione 1 — L'approccio degli orientamenti è già stato testato, dapprima mediante l'adozione di una comunicazione nel 2013 e successivamente attraverso la fornitura di una griglia e di orientamenti a sostegno della valutazione reciproca durata due anni, e si è dimostrato inadatto ad affrontare in modo adeguato i problemi di regolamentazione che ha evidenziato. La Commissione inoltre si è adoperata per incoraggiare gli Stati membri ad approfondire ulteriormente gli aspetti della proporzionalità (attraverso visite presso gli Stati membri, una conferenza, forum del mercato unico e workshop).

Opzione 2a — Tale opzione consentirebbe di affrontare i problemi con cui devono misurarsi gli Stati membri nell'interpretare la giurisprudenza e farebbe chiarezza sui criteri da valutare, contribuendo pertanto a migliorare la qualità delle valutazioni e i loro risultati finali.

Opzione 2b — Sia questa che l'opzione 3b presentano gli stessi inconvenienti dell'opzione 1. Una scelta "facoltativa" non affronterebbe la questione della mancata effettuazione di un test della proporzionalità da parte degli Stati membri e si può ritenere pertanto che essa non possa

---

<sup>19</sup> M. Koumenta e M. Pagliero (2016), "Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU". Si veda: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

<sup>20</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta (SWD(2016) 463).

impedire la futura introduzione di oneri inutili né che rappresenti un meccanismo efficace per risolvere i problemi individuati mediante tali riesami. Infine, queste stesse limitazioni ridurrebbero la possibilità di una condivisione più trasparente delle informazioni con i cittadini e i portatori di interessi.

Opzione 3a — I riesami periodici dovrebbero portare alla soppressione della regolamentazione non più appropriata, mentre il ricorso alla consultazione assicurerebbe un maggiore coinvolgimento di tutti i portatori di interessi, comprese le associazioni dei consumatori e i cittadini, garantendo che anche i loro interessi siano presi nella debita considerazione.

Opzione 3b — Come nel caso dell'opzione 2b, un approccio facoltativo non garantisce l'adozione di tali misure.

Tenuto conto dell'esperienza e delle valutazioni effettuate in sede di elaborazione della presente proposta si può concludere che la scelta di un atto non vincolante, una raccomandazione, non obbligherebbe a procedere all'analisi necessaria, in particolare nei casi più difficili. L'obbligo generale di procedere a riesami periodici e di informare tutte le parti interessate, nonché l'obbligo di assicurare un minimo di obiettività e di imparzialità possono essere assicurati solo se previsti per legge e ciò può essere garantito solo da una direttiva.

Il 9 ottobre 2016 il comitato per il controllo normativo ha espresso parere positivo in merito a tale iniziativa. Le principali raccomandazioni del comitato hanno riguardato l'ulteriore approfondimento della proposta circa la concorrenza con altre iniziative, la definizione dell'entità del problema e l'indicazione del motivo per cui le attuali disposizioni non sono in grado di farvi fronte, l'esplicitazione delle modalità di applicazione delle disposizioni della proposta e l'approfondimento delle opinioni dei portatori di interessi nonché delle ripercussioni sulle PMI, sui consumatori e sulle autorità nazionali. Tutto ciò è stato debitamente preso in considerazione.

Il parere è disponibile all'indirizzo:

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2016\\_en.htm#grow](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow).

Le varie opzioni politiche e le loro ripercussioni sui portatori di interessi sono analizzate in dettaglio nella valutazione d'impatto disponibile sul seguente sito Internet:

[http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8827&lang=it](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827&lang=it).

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Una valutazione reciproca condotta dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione nel periodo 2014-2016 ha messo in evidenza la disomogeneità nell'esame dei provvedimenti nazionali di regolamentazione e la mancanza di chiarezza circa i criteri da utilizzare per le valutazioni della proporzionalità. La conclusione è che, nella loro forma attuale, le valutazioni della proporzionalità effettuate a livello nazionale e basate sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e sugli approcci nazionali non consentono di sfruttare le sue potenzialità di aggiungere valore alla realizzazione del mercato unico.

- **Diritti fondamentali**

La proposta favorisce l'esercizio dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente la libertà professionale e la libertà d'impresa.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

La proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'UE.

#### **5. ALTRI ELEMENTI**

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione dovrebbe riferire periodicamente al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione e sui risultati del test della proporzionalità condotto a livello nazionale. Tale valutazione dovrebbe essere effettuata contestualmente alla valutazione della direttiva sulle qualifiche professionali.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Essendo basata sulla giurisprudenza esistente e sui principi fondamentali di miglioramento della regolamentazione, la presente proposta non richiede documenti esplicativi supplementari per accompagnarne il recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale. Se necessario, la Commissione può tuttavia fornire ulteriori orientamenti.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Gli articoli 1 e 2 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. La presente direttiva non contempla i test della proporzionalità riguardanti la regolamentazione di professioni specifiche, introdotti da altri atti giuridici dell'UE.

L'articolo 3 elenca le definizioni utilizzate nella proposta, che sono in larga misura comuni alle definizioni della direttiva 2005/36/CE. È inoltre fornita una definizione delle due principali tipologie di regolamentazione delle professioni, ossia "attività riservate" e "titolo professionale protetto".

L'articolo 4 impone agli Stati membri l'obbligo di effettuare una valutazione della proporzionalità ex ante, suffragata 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. Secondo una giurisprudenza costante, 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 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. L'articolo 6, paragrafo 2, stabilisce i criteri principali che devono essere considerati dalle autorità competenti, come, ad esempio, la natura dei rischi, l'ambito delle attività riservate a una professione, il nesso tra la qualifica e le attività, l'impatto economico del provvedimento, ecc. 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 protetto, 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 di tutti i provvedimenti esistenti che limitano l'accesso alle professioni o il loro esercizio.

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 garantisce la trasparenza delle valutazioni della proporzionalità.

L'articolo 10 prevede un riesame periodico della direttiva.

L'articolo 11 si occupa del recepimento della direttiva.

L'articolo 12 precisa la data di entrata in vigore della direttiva.

L'articolo 13 specifica i destinatari della direttiva.

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova  
regolamentazione delle professioni**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 46, l'articolo 53, paragrafo 1, e l'articolo 62,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>21</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>22</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) La libertà professionale è un diritto fondamentale. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce la libertà professionale e la libertà d'impresa. La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sono principi fondamentali del mercato interno sanciti dal trattato. Le norme nazionali che disciplinano l'accesso alle professioni regolamentate non dovrebbero pertanto frapporre ostacoli ingiustificati e sproporzionati all'esercizio di tali diritti fondamentali.
- (2) In assenza nel diritto dell'Unione di specifiche disposizioni di armonizzazione dei requisiti per l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio, è prerogativa degli Stati membri decidere se e come regolamentare una professione nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.
- (3) Il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione. Come risulta dalla giurisprudenza<sup>23</sup> i provvedimenti nazionali che possono ostacolare

---

<sup>21</sup> GU C del , pag. .

<sup>22</sup> GU C del , pag. .

<sup>23</sup> Causa C-55/94 Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (Racc. 1995, I-4165).

o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato devono soddisfare quattro condizioni: devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo.

- (4) La direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>24</sup> ha imposto agli Stati membri l'obbligo di valutare la proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio e di comunicare alla Commissione 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.
- (5) 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 dell'esame di tali provvedimenti a tutti i livelli di regolamentazione. 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, è pertanto necessario definire un approccio comune a livello dell'Unione per evitare l'adozione di provvedimenti sproporzionati.
- (6) Nella sua comunicazione del 28 ottobre 2015 "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese"<sup>25</sup>, la Commissione ha riconosciuto la necessità di adottare un quadro analitico in materia di proporzionalità, destinato ad essere utilizzato dagli Stati membri in sede di riesame delle esistenti regolamentazioni delle professioni o di proposta di nuove regolamentazioni.
- (7) Le attività considerate dalla presente direttiva dovrebbero riguardare le professioni regolamentate che rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2005/36/CE. La presente direttiva dovrebbe essere applicata in aggiunta alla direttiva 2005/36/CE, fatte salve le altre disposizioni definite in altri atti dell'Unione per quanto riguarda l'accesso a una determinata professione regolamentata e il suo esercizio.
- (8) Gli Stati membri dovrebbero poter contare su un quadro normativo comune basato su concetti giuridici chiaramente definiti concernenti le diverse modalità di regolamentazione di una professione nell'Unione. Esistono diverse modalità di regolamentazione di una professione, ad esempio riservando l'accesso a una determinata attività o il suo esercizio ai titolari di una qualifica professionale. Le disposizioni nazionali possono disciplinare anche una delle modalità di esercizio di una professione tramite la definizione delle condizioni per l'uso dei titoli professionali.
- (9) L'onere della prova della motivazione e della proporzionalità incombe agli Stati membri. Le motivazioni a supporto di una regolamentazione che possono essere adottate da uno Stato membro dovrebbero essere corredate di un'analisi dell'idoneità e

---

<sup>24</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

<sup>25</sup> COM (2015)550 final.



della proporzionalità del provvedimento adottato da tale paese, nonché di precisi elementi suffraganti le argomentazioni.

- (10) È opportuno verificare periodicamente la proporzionalità delle disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, con una frequenza appropriata alla regolamentazione in questione. Un riesame della proporzionalità della restrittività di una legislazione nazionale nel campo delle professioni regolamentate dovrebbe essere basato non solo sull'obiettivo di tale normativa al momento della sua adozione, ma anche sugli effetti della normativa valutati dopo la sua adozione. La valutazione della proporzionalità della legislazione nazionale dovrebbe essere basata sugli sviluppi sopravvenuti nel settore successivamente all'adozione della legislazione.
- (11) Gli Stati membri dovrebbero procedere a valutazioni della proporzionalità in modo obiettivo e indipendente, anche nel caso in cui una professione sia regolamentata in via indiretta, mediante l'attribuzione del potere regolamentare a un determinato organismo professionale. In particolare, sebbene la valutazione da parte delle autorità locali, degli organismi di regolamentazione o delle organizzazioni professionali potrebbe in certi casi, a motivo della loro maggiore vicinanza alle condizioni locali e delle loro conoscenze specialistiche, metterli in condizione di individuare il modo migliore per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico, sono giustificati i timori nel caso in cui la scelta politica effettuata da tali autorità o organismi arrechi benefici agli operatori esistenti a scapito dei nuovi interessati a entrare nel mercato.
- (12) Qualora l'accesso a determinate attività di lavoro subordinato o autonomo e l'esercizio di tali attività siano subordinati al rispetto di determinate disposizioni relative a specifiche qualifiche professionali, stabilite direttamente o indirettamente dagli Stati membri, è necessario garantire che tali disposizioni siano giustificate da motivi di interesse pubblico, come quelli ai sensi del trattato, vale a dire di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, o da motivi imperativi di interesse generale, riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. È importante garantire che i motivi di interesse pubblico siano adeguatamente individuati al fine di determinare l'intensità della regolamentazione. Ad esempio, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica, gli Stati membri dovrebbero godere di un margine di discrezionalità per decidere il livello di protezione della salute pubblica che desiderano garantire e il modo in cui tale protezione deve essere assicurata. È altresì necessario chiarire che, tra i motivi imperativi di interesse generale, riconosciuti dalla Corte di giustizia, figurano 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 lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, la sicurezza stradale, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale; la salvaguardia e la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale. Secondo una costante giurisprudenza, ragioni di ordine puramente economico, aventi essenzialmente scopi protezionistici, come pure i motivi puramente amministrativi, quali lo svolgimento di controlli o la raccolta di dati statistici, non possono configurarsi come un motivo imperativo di interesse generale.
- (13) Se uno Stato membro intende regolamentare una professione o modificare le norme in vigore, va tenuto conto della natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, in particolare dei rischi per i consumatori, i professionisti o terzi.

Occorre prendere in considerazione anche il fatto che, nell'ambito dei servizi professionali, si osserva in genere un'asimmetria informativa tra i consumatori e i professionisti. I professionisti possiedono un elevato livello di conoscenze tecniche che i consumatori potrebbero non avere: risulta pertanto difficile per questi ultimi valutare la qualità dei servizi loro prestati.

- (14) Per soddisfare il requisito della proporzionalità, i provvedimenti dovrebbero essere idonei a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito. Un provvedimento dovrebbe essere considerato idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito soltanto se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico, ad esempio allorché rischi analoghi connessi a talune attività sono affrontati in maniera comparabile e le eventuali deroghe alle restrizioni in questione sono applicate conformemente all'obiettivo dichiarato. Il provvedimento nazionale dovrebbe inoltre contribuire al conseguimento dell'obiettivo perseguito: di conseguenza, se non ha alcun effetto sul motivo di giustificazione, esso non dovrebbe essere considerato idoneo.
- (15) I requisiti connessi alle qualifiche professionali dovrebbero essere considerati necessari solo nel caso in cui i provvedimenti esistenti, quali la normativa a tutela dei consumatori, non possono essere considerati idonei o realmente efficaci per conseguire l'obiettivo perseguito.
- (16) Tra gli elementi che le autorità nazionali devono prendere in considerazione, quelli di maggiore importanza sono i seguenti: il nesso tra l'ambito delle attività esercitate nel quadro di una professione e la qualifica professionale richiesta; la complessità delle mansioni, in particolare per quanto riguarda il livello, la natura e la durata della formazione o dell'esperienza richieste; l'esistenza di percorsi diversi per ottenere la qualifica professionale; l'ambito delle attività professionali, riservate ai titolari di una determinata qualifica professionale e, in particolare, se le attività riservate a determinati professionisti possano essere condivise con altri professionisti; il grado di autonomia nell'esercizio di una professione regolamentata, 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.
- (17) Nel caso in cui uno Stato membro regolamenti una professione, è opportuno tener conto del fatto che gli sviluppi tecnologici possono ridurre l'asimmetria informativa tra consumatori e professionisti. In considerazione della rapidità dell'evoluzione tecnica e dei progressi scientifici, gli aggiornamenti dei requisiti di accesso possono rivestire particolare importanza per diverse professioni.
- (18) L'incidenza economica del provvedimento, compresa un'analisi costi-benefici, in particolare per quanto riguarda il grado di concorrenza sul mercato e la qualità del servizio prestato, nonché l'impatto sul diritto al lavoro e sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione dovrebbero essere debitamente presi in considerazione dalle autorità competenti. In base a tale analisi, gli Stati membri dovrebbero verificare, in particolare, se la portata della restrizione all'accesso a professioni regolamentate o al loro esercizio nell'Unione è proporzionata all'importanza degli obiettivi perseguiti e ai benefici attesi.
- (19) Gli Stati membri dovrebbero eseguire un confronto tra il provvedimento nazionale in questione e le soluzioni alternative e meno restrittive che consentirebbero di

conseguire lo stesso obiettivo imponendo minori restrizioni. Allorché i provvedimenti sono giustificati dalla tutela dei consumatori e i rischi individuati sono limitati alla relazione tra il professionista e il consumatore senza ripercussioni negative su terzi, l'obiettivo potrebbe essere conseguito con mezzi meno restrittivi rispetto all'opzione di riservare le attività ai professionisti, quali la protezione del titolo professionale o l'iscrizione a un albo professionale. La regolamentazione tramite attività riservate dovrebbe essere utilizzata soltanto nei casi in cui i provvedimenti mirano a prevenire un rischio di grave pregiudizio per gli obiettivi di interesse pubblico.

- (20) Le autorità nazionali dovrebbero procedere a una valutazione complessiva delle circostanze in cui il provvedimento restrittivo è adottato e attuato e valutare in particolare l'effetto cumulativo dell'imposizione di numerosi requisiti, oltre alla specifica qualifica professionale. L'accesso a determinate attività e il loro esercizio possono essere subordinati al rispetto di determinate disposizioni, come le norme in materia di organizzazione della professione, adesione obbligatoria a un'organizzazione professionale, deontologia, supervisione e responsabilità. Nel valutare l'effetto cumulativo dei provvedimenti, le autorità competenti dovrebbero tener conto pertanto anche di altri requisiti esistenti, ad esempio in tema di sviluppo professionale continuo, obblighi di registrazione, di autorizzazione o di affiliazione a un ordine, restrizioni quantitative, requisiti circa una forma giuridica specifica e in materia di assetto proprietario, restrizioni territoriali, restrizioni multidisciplinari e norme sull'incompatibilità, requisiti in materia di copertura assicurativa, nonché requisiti relativi alle conoscenze linguistiche, nella misura necessaria all'esercizio della professione. Un provvedimento adottato da uno Stato membro non può essere considerato necessario per conseguire l'obiettivo perseguito se si configura in sostanza come una duplicazione di requisiti che sono già stati introdotti nel contesto di altre norme o procedure.
- (21) Ai fini del corretto funzionamento del mercato interno è essenziale garantire che, prima di introdurre nuovi provvedimenti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, gli Stati membri forniscano informazioni ai cittadini, alle associazioni rappresentative o ad altri pertinenti portatori di interesse, dando loro la possibilità di esprimere la propria opinione.
- (22) Allo scopo di facilitare lo scambio delle migliori pratiche, ciascuno Stato membro dovrebbe incoraggiare le pertinenti autorità competenti a condividere con gli altri Stati membri informazioni adeguate e regolarmente aggiornate sulla regolamentazione delle professioni.
- (23) Al fine di accrescere la trasparenza e di favorire valutazioni sulla proporzionalità fondate su criteri comparabili, è importante che le informazioni trasmesse dagli Stati membri siano facilmente accessibili nella banca dati delle professioni regolamentate in modo da consentire a tutte le parti interessate di formulare osservazioni.
- (24) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire la soppressione di restrizioni sproporzionate all'accesso a professioni regolamentate o al loro esercizio, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario

per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

### *Articolo 1*

#### *Oggetto*

Al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, la presente direttiva stabilisce norme su un quadro comune 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.

### *Articolo 2*

#### *Ambito di applicazione*

1. La presente direttiva si applica ai requisiti previsti dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri che limitano l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio, o a una delle sue modalità di esercizio, compreso l'uso di titoli professionali e incluse le attività professionali autorizzate in virtù di tale titolo, che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36/CE.
2. Nei casi in cui specifiche prescrizioni riguardanti la regolamentazione di una determinata professione siano stabilite in altri atti dell'Unione, le corrispondenti disposizioni della presente direttiva non si applicano.

### *Articolo 3*

#### *Definizioni*

Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni della direttiva 2005/36/CE.

Si applicano inoltre le seguenti definizioni:

- a) "titolo professionale protetto": una forma di regolamentazione di una professione secondo cui l'uso del titolo in un'attività professionale o un gruppo di attività professionali è subordinato, direttamente o indirettamente, in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, 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;
- b) "attività riservate": una forma di regolamentazione di una professione secondo cui l'accesso a un'attività professionale o a un gruppo di attività professionali è riservato, direttamente o indirettamente, in forza di disposizioni legislative,

regolamentari o amministrative, a coloro che esercitano una professione regolamentata, anche nel caso in cui l'attività sia condivisa con altre professioni regolamentate.

#### *Articolo 4*

##### *Valutazione ex ante di nuovi provvedimenti*

1. Gli Stati membri si assicurano che, prima di 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 procedano a una valutazione della loro proporzionalità conformemente alle norme stabilite nella presente direttiva.
2. Le disposizioni di cui al paragrafo 1 sono accompagnate da una dichiarazione contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto del principio di proporzionalità.
3. I motivi per considerare che una disposizione è giustificata, necessaria e proporzionata sono suffragati da elementi di prova qualitativi e, ove possibile, quantitativi.
4. Gli Stati membri verificano periodicamente la 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.
5. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari a garantire che la valutazione della proporzionalità di cui al paragrafo 1 sia condotta in modo obiettivo e indipendente, anche con la partecipazione di organismi di controllo indipendenti.

#### *Articolo 5*

##### *Giustificazione sulla base di motivi di interesse pubblico*

1. Gli Stati membri si accertano che le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative volte a limitare l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio che essi intendono introdurre nonché le modifiche che essi intendono apportare alle vigenti disposizioni siano giustificate da motivi di interesse pubblico.
2. Le pertinenti autorità competenti valutano in particolare se tali disposizioni sono obiettivamente giustificate da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica, o da motivi imperativi di interesse generale, come il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, la salvaguardia della buona amministrazione della giustizia, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, la sicurezza stradale, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà

intellettuale, la salvaguardia e la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale.

3. I motivi di natura meramente economica aventi essenzialmente uno scopo o effetti protezionistici o le ragioni puramente amministrative non costituiscono motivi imperativi di interesse generale tali da giustificare una restrizione all'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio.

## *Articolo 6*

### *Proporzionalità*

1. Prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri valutano 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.
2. Nel valutare la necessità e la proporzionalità delle disposizioni, le pertinenti autorità competenti prendono in considerazione in particolare:
  - 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;
  - 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.
3. Ai fini del paragrafo 2, lettera j), allorché i provvedimenti sono giustificati dalla tutela dei consumatori e i rischi individuati sono limitati alla relazione tra il professionista e il consumatore senza ripercussioni negative su terzi, le pertinenti autorità competenti valutano in particolare se l'obiettivo possa essere conseguito mediante un titolo professionale protetto senza che le attività siano riservate.
4. Ai fini del paragrafo 2, lettera k), le pertinenti autorità competenti valutano in particolare l'effetto cumulativo dell'imposizione di ciascuno dei seguenti requisiti:
- a) attività riservate, in contemporanea con il titolo professionale protetto;
  - b) requisiti relativi allo sviluppo professionale continuo;
  - 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;

- 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.

### *Articolo 7*

#### *Informazione e partecipazione dei portatori di interessi*

Prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri informano, con mezzi appropriati, i cittadini, i destinatari di servizi, le associazioni rappresentative e i portatori di interessi diversi da coloro che esercitano la professione, dando loro la possibilità di esprimere la propria opinione.

### *Articolo 8*

#### *Scambio di informazioni tra autorità competenti*

1. Ai fini dell'efficiente applicazione della presente direttiva, prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri, periodicamente o, se del caso, su base specifica, incoraggiano lo scambio di informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri sulle questioni oggetto della presente direttiva, in particolare sul modo in cui regolamentano una professione o sugli effetti della regolamentazione individuati in settori analoghi di attività.
2. Gli Stati membri informano la Commissione circa le autorità competenti incaricate di trasmettere e ricevere informazioni ai fini dell'applicazione del paragrafo 1.

### *Articolo 9*

#### *Trasparenza*

1. I motivi per considerare che le disposizioni, valutate conformemente alla presente direttiva, sono giustificate, necessarie e proporzionate e che vengono comunicati alla Commissione a norma dell'articolo 59, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2005/36/CE sono registrati dalle pertinenti autorità competenti nella banca dati delle professioni regolamentate, di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2005/36/CE, e successivamente messi a disposizione del pubblico da parte della Commissione.



2. Gli Stati membri e le altre parti interessate possono presentare osservazioni alla Commissione o allo Stato membro che ha notificato le disposizioni.

#### *Articolo 10*

##### *Riesame*

1. Entro il 18 gennaio 2024, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sui risultati della presente direttiva, compresi aspetti quali, tra gli altri, il suo ambito di applicazione e la sua efficacia.
2. Se del caso, la relazione di cui al paragrafo 1 è accompagnata da opportune proposte.

#### *Articolo 11*

##### *Recepimento*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il . Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

#### *Articolo 12*

##### *Entrata in vigore*

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

*Articolo 13*

*Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento europeo*  
*Il presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*