



COM(2016)820/F1 - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali

COM(2016)821/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n.1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno

COM(2016)822/F1 - 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)823/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa al quadro giuridico e operativo della carta elettronica europea dei servizi introdotta dal regolamento...[Regolamento ESC]

Position Paper

Roma, 3 agosto 2017

RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE DEI
DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E GEOMETRI
LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E PERITI
AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

INDICE

| | |
|---|-------|
| Premessa | Pag.4 |
| 1. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali | “ 7 |
| 2. Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/ce relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/ce e il regolamento (ue) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno | “ 8 |
| 3. Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni | “ 10 |
| 4. Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa al quadro giuridico e operativo della carta elettronica europea dei servizi introdotta dal regolamento...[regolamento esc] | “ 13 |
| Allegato 1. Criticità del nuovo indicatore sul carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni | “ 16 |

Premessa

La Rete Professioni Tecniche, Associazione che raggruppa nove Consigli Nazionali delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica in rappresentanza di 600.000 professionisti¹ italiani, intende formulare alcune osservazioni in merito alle iniziative promosse dalla Commissione europea, nell'ambito della cd. «strategia per il mercato unico», in materia di regolamentazione delle professioni.

Si tratta, segnatamente, di una comunicazione e tre proposte (dalla 820 alla 823) recanti sia interventi di riforma e/o specificazione del contenuto di normative già in vigore (come ad es. la revisione della procedura di notifica a norma della direttiva sui servizi, l'introduzione di un "test di proporzionalità" relativo all'applicazione di nuove misure di regolamentazione delle professioni e di una carta elettronica per l'offerta di servizi professionali), sia orientamenti su proposte di riforma rivolte ai singoli Stati membri in relazione a singole professioni.

Il quadro complessivo degli interventi, seppur ispirato da una comprensibile volontà di semplificazione e armonizzazione degli standard di regolamentazione delle attività professionali vigenti negli ordinamenti dei Paesi membri, nel dichiarato intento di rilanciare il mercato unico dei servizi incrementandone i già alti livelli di produttività, non pare esente da critiche, per quanto attiene sia alla *ratio* generale che i predetti interventi di riforma sottendono, sia al contenuto delle diverse proposte legislative, la cui poca linearità e chiarezza rischia di compromettere *ab initio* il raggiungimento degli stessi obiettivi che la Commissione dichiara di prefiggersi.

Premesse alcune osservazioni di ordine generale, il presente documento si soffermerà sui profili maggiormente critici dei singoli provvedimenti in discussione, formulando specifici rilievi. Questi rappresentano la sintesi delle posizioni assunte dagli organismi di autogoverno delle professioni

¹ La Rete Professioni Tecniche (RPT) è un'associazione senza scopo di lucro costituita dai Consigli Nazionali degli Ordini e dei Collegi delle professioni regolamentate, con atto notarile in data 26/06/2013, Rep. N°79992, Racc. N° 29562. È composta da 9 Consigli Nazionali delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica, ovvero: Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori; Consiglio Nazionale dei Chimici; Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali; Consiglio Nazionale dei Geologi; Consiglio Nazionale dei Geometri e dei Geometri Laureati; Consiglio Nazionale degli Ingegneri; Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati; Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati; Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari.

regolamentate aderenti alla RPT e sono rivolti a contribuire costruttivamente al miglioramento della qualità e dell'efficacia – valutabile in termini di corrispondenza tra i pubblici interessi e le finalità generali che la strategia della Commissione mira a perseguire e le modalità attraverso cui i predetti interessi e finalità sono realizzati in concreto – delle proposte di riforma.

Proprio sotto questo aspetto, deve anzitutto rilevarsi che la scelta di intervenire con strumenti normativi di natura obbligatoria (direttive e regolamenti) e non, invece, a carattere facoltativo (raccomandazioni o linee guida) non pare condivisibile in principio, poiché tende a un irrigidimento della disciplina oggetto di regolamentazione, con effetti negativi sulla relativa applicazione. Ciò vale specialmente con riguardo all'introduzione della normativa sul cd. « carta elettronica » (*e-card*), laddove le conseguenze sul possibile abbassamento del livello di qualità dei servizi professionali resi (innescato dal principio dell'assenza di controllo del Paese ospitante sui requisiti professionali attestati dal Paese di provenienza del soggetto erogatore del servizio) risultano aggravate dal carattere vincolante (sia pure, per quanto attiene alle proposte di direttiva, limitato agli obiettivi cui esse tendono) delle prescrizioni in via di approvazione.

Al contrario, un approccio di tipo volontaristico – specialmente nella fase iniziale di sperimentazione degli strumenti in discussione – avrebbe potuto favorire una più corretta applicazione della normativa e consentire di ovviare tempestivamente a tutte le possibili problematiche emergenti.

Le medesime considerazioni valgono per i criteri del cd. «test di proporzionalità», i quali, in ragione delle notevoli differenze che intercorrono tra le discipline nazionali dei servizi professionali, avrebbero potuto più opportunamente essere promossi tramite linee guida ad applicazione volontaria anziché imposti in via obbligatoria.

Laddove, ad esempio, si afferma (art. 6 par. 2, lett. d della proposta di direttiva) che è necessario effettuare un controllo (test) di proporzionalità sul rapporto tra le competenze tipiche (incluse quelle riservate) di una determinata attività professionale e la qualifica corrispondente, sembra evidente che ogni Stato membro non potrà che rifarsi a criteri validi essenzialmente sul piano domestico, solo parzialmente coincidenti con quelli elaborati – anche in sede giurisdizionale – a livello europeo. La richiamata previsione, pertanto, rischia di rivelarsi inapplicabile in concreto o comunque priva di utilità pratica, non potendo costituire un parametro normativo valido

ai fini dell'armonizzazione delle misure nazionali di regolamentazione dei servizi professionali.

L'efficacia del controllo in argomento dovrebbe, piuttosto, essere collegata all'introduzione di una procedura standardizzata – e pertanto agevolmente comparabile a livello interstatale – in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati, incluse le organizzazioni professionali.

Al contrario, il complesso dei provvedimenti promossi dalla Commissione fa emergere una certa diffidenza riguardo al contributo degli organismi di autogoverno delle professioni regolamentate ai fini dell'elaborazione di nuovi strumenti di potenziamento del mercato dei servizi, sebbene un simile obiettivo ricada pienamente nell'orizzonte dei rispettivi interessi di categoria. In realtà, la Commissione sembra "mettere in guardia" gli Stati membri dal confronto con i suddetti organismi, essenzialmente considerati come elementi di resistenza alla piena affermazione del principio di libera circolazione dei servizi.

A ben vedere, tuttavia, il timore che le proposte avanzate da tali organismi siano esclusivamente volte ad arrecare «benefici agli operatori esistenti a scapito dei nuovi interessati a entrare nel mercato» (così il considerando 8 della proposta di direttiva che introduce il test di proporzionalità) tende surrettiziamente a sottrarre al dibattito politico il problema fondamentale delle condizioni di accesso ed esercizio delle professioni regolamentate (che investe profili direttamente incidenti su posizioni soggettive riconosciute e tutelate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali il diritto alla salute e quello alla sicurezza), per ridurlo a mera questione "tecnica", assoggettabile a prevalenti interessi di natura economica e mercantile.

Come evidenziato nel parere del CESE sulle proposte di direttiva in commento, il dialogo instaurato dalla Commissione con gli Stati membri non dovrebbe rimanere circoscritto all'osservanza e all'implementazione della direttiva servizi, ma dovrebbe estendersi anche al rispetto del diritto primario dell'UE, con specifico riguardo alla Carta dei diritti fondamentali, allo scopo di assicurare un giusto equilibrio tra la tutela dei diritti dei lavoratori e dei consumatori e l'attuazione delle libertà economiche. La gamma degli interessi in gioco è, pertanto, più ampia e articolata di quella descritta nelle proposte della Commissione.

1. COM(2016)820/F1 - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali

La Comunicazione della Commissione fornisce orientamenti sulle esigenze nazionali di riforma della regolamentazione dei servizi professionali con elevate potenzialità di crescita e di occupazione, quali quelli di ingegneria. Gli Stati membri sono invitati a valutare se le prescrizioni per l'esercizio della professione rispondono agli obiettivi nazionali di politica pubblica perseguiti. Con riferimento alle professioni ingegneristiche, la raccomandazione per l'Italia è di rivedere l'ampia gamma di attività riservate.

La Comunicazione costituisce, secondo la Rete delle Professioni Tecniche un importante strumento volto a promuovere la modernizzazione della regolamentazione delle professioni nell'Unione europea, al fine di superare gli ostacoli nel funzionamento del mercato unico. Nonostante ciò, il metodo utilizzato dalla suddetta Comunicazione non appare opportuno. La regolamentazione dei servizi professionali cambia profondamente da Stato a Stato perché è inevitabilmente influenzata dalla visione culturale e storica di ognuno di essi. Dunque, non si può intervenire in maniera analoga in un contesto che presenta importanti diversità, perché ciò non porterebbe ad ottenere un risultato omogeneo a livello europeo (Per un approfondimento, si veda Allegato 1-Criticità del nuovo indicatore sul carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni). Lo stesso concetto è stato sostenuto anche dal Comitato Economico e Sociale Europeo, il quale, nella sua Relazione a proposito della Comunicazione, ha affermato che molte normative si basano su tradizioni ed esperienze importanti per la tutela dei committenti e per questo motivo devono essere preservati.

2. COM(2016)821/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno

La proposta di Direttiva prevede l'obbligo a carico degli Stati membri di comunicare in fase di progetto le disposizioni nazionali che introducono o modificano requisiti o regimi di autorizzazione in materia di servizi, almeno tre mesi prima della loro adozione e di astenersi dall'adozione della misura notificata per un periodo di tre mesi. L'inosservanza di questi obblighi costituisce un vizio procedurale di natura grave per quanto riguarda gli effetti della misura nei confronti dei singoli. Alla Commissione europea è attribuito il potere di adottare decisioni con le quali richiede allo Stato interessato di astenersi dall'adottare le misure notificate o, se già adottate, di abrogarle.

La Rete delle Professioni Tecniche, pur apprezzando l'impegno della Commissione nel rafforzare l'efficacia della procedura di notifica alla Commissione europea, prevista dalla direttiva 2006/123/CE per gli Stati membri che intendono adottare regimi di autorizzazione o requisiti nuovi o modificati, relativi all'accesso e all'esercizio di attività, evidenzia i seguenti elementi di criticità.



1. Come segnalato nel Parere del Senato Italiano e dal Comitato Economico Sociale Europeo il sistema di notifica, consultazione, segnalazione e decisione, così come gli obblighi e i termini previsti nella proposta di Direttiva, risultano estremamente lunghi e complessi, e rischiano di rallentare in maniera eccessiva tutto il procedimento normativo interno degli Stati membri.
2. Così come proposti, gli obblighi procedurali previsti dalla Direttiva rappresentano un'ingerenza nei procedimenti legislativi nazionali e una limitazione della potestà nazionale, soprattutto laddove prevedono che la Commissione possa adottare una decisione con cui dichiara il progetto di misura incompatibile e chiede allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottare il progetto di misura o, qualora la misura sia stata adottata in violazione dell'articolo 3, paragrafo 3, o dell'articolo 6, paragrafo 2, di abrogarla.
3. Appare troppo generica la previsione contenuta nella Proposta di Direttiva secondo cui la violazione dell'obbligo di notifica dei progetti di misura almeno tre mesi prima della loro adozione, o l'inosservanza dell'obbligo di astenersi dall'adottare le misure notificate durante questo periodo o, eventualmente, durante i tre mesi successivi al ricevimento di una segnalazione, costituisce un vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli. La gravità del vizio non è infatti specificata dalla direttiva: non è indicato il tipo di infrazione, la sua portata e soprattutto le potenziali conseguenze che derivano per gli Stati membri e le organizzazioni professionali coinvolte quando avviene una violazione dell'obbligo di notifica.

3. COM(2016)822/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni

La proposta di Direttiva mira a definire un quadro giuridico per lo svolgimento di valutazioni di proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative e regolamentari o della modifica di quelle vigenti che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio. La proposta prevede l'obbligo di effettuare la valutazione della proporzionalità ex ante, suffragata da elementi di prova qualitativi e quantitativi, al fine di accertare che le nuove disposizioni siano giustificate da motivi di interesse pubblico. L'obiettivo è di verificare l'idoneità della nuova regolamentazione a garantire lo scopo perseguito (e non andare oltre) prendendo in considerazione una serie di fattori tra cui la natura dei rischi connessi agli obiettivi di ordine pubblico, l'idoneità e la necessità della disposizione, il nesso tra qualifica e attività, l'impatto economico del provvedimento, etc. Si introduce inoltre l'obbligo di informare preventivamente tutte le parti interessate dal nuovo provvedimento.

La Rete delle Professioni Tecnica apprezza il tentativo di compiere, con la proposta di Direttiva, un'armonizzazione nell'applicazione del test di proporzionalità da parte degli Stati Membri, basandosi sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Nella proposta vengono trattati i criteri noti del test di proporzionalità: non discriminazione, obiettivo d'interesse generale, nesso di causalità tra l'obiettivo e la normativa e principio di necessità. Si reputa tuttavia che la proposta di Direttiva non rappresenti lo strumento adatto a conseguire tale obiettivo, per una serie di motivazioni.

1. La proporzionalità costituisce un principio generale di diritto e come tale non è suscettibile di essere positivizzato. In quanto principio generale, infatti, è un concetto di natura assiologica o

tecnica su cui si fonda la struttura, la modalità di funzionamento ed il contenuto delle stesse norme, utilizzato da giudici, legislatori e giuristi, sia per integrare diritti legali che per interpretare norme giuridiche la cui applicazione risulta controversa. Pertanto lo strumento della Direttiva appare inidoneo nello stabilire un'applicazione del test di proporzionalità nei termini così fissati.

2. I criteri di proporzionalità, così come indicati nella proposta di Direttiva, non appaiono sufficientemente concreti e obiettivi, rischiando di condurre a risultati differenti a seconda dei contesti normativi e delle metodologie adottate da ogni singolo Stato. Al tempo stesso, la Direttiva rischia di interferire eccessivamente nei procedimenti legislativi nazionali. Già oggi gli Stati effettuano valutazioni di proporzionalità sulla base di criteri che variano a seconda dei contesti regolamentari. L'armonizzazione dei criteri di proporzionalità interferisce sulle competenze legislative nazionali e rischia di condurre alla creazione di obblighi sproporzionati per taluni Stati e ulteriori distorsioni dei mercati.
3. Il concetto di attività riservata non appare sufficientemente specificato. Si ritiene che la direttiva debba disciplinare in maniera più specifica la realtà delle attività riservate, in base a criteri che non siano tanto ampi ed indefiniti. Ciò, peraltro, assume ancora più rilevanza nel caso italiano dal momento che molte delle cd "attività riservate" non sono esclusive, ma comuni a diverse figure professionali. In particolare, all'art 6.2, con riferimento alle attività riservate, si fa riferimento ad una serie di parametri, che sono molto vaghi. A dimostrazione di ciò, al punto d) si parla della necessaria esistenza di un nesso tra l'ambito delle attività esercitate nel quadro di una professione e la qualifica professionale richiesta. Per questo motivo, può esistere una distinzione in funzione della complessità dell'attività riservata, come previsto nel punto e), o in funzione della sua differenziazione, come stabilito nel punto f), essendo questi concetti chiaramente indeterminati, in quanto non definiscono l'estensione della loro portata. Proseguendo nell'analisi di questo stesso paragrafo, il punto i) dell'articolo 6.2, non solo non specifica in modo chiaro i concetti in esso espressi, ma semmai li rende ancora più incerti in quanto propone di prendere in considerazione i criteri economici per



delimitare la proporzionalità della disposizione da adottare, incidendo, inoltre, nel grado di competenza e qualità del servizio prestato, senza che venga limitata la libera circolazione di persone e servizi all'interno dell'Unione europea.

4. La previsione di effettuare la valutazione della proporzionalità in modo obiettivo ed indipendente anche tramite la partecipazione di organismi di controllo indipendenti appare troppo vaga e necessita di essere dettagliata, prevedendo la partecipazione all'interno degli organismi di soggetti in rappresentanza delle organizzazioni professionali, le quali non solo conoscono la realtà delle professioni, ma possono fornire elementi conoscitivi utili all'apporto di prove quantitative e qualitative.
5. Alla luce di quanto espresso la Rete delle Professioni Tecniche condivide l'opinione del Comitato Economico e Sociale Europeo secondo il quale i criteri di proporzionalità possono portare a risultati differenti a seconda della prospettiva scelta, e dovrebbero pertanto essere utilizzati più come linee guida che come un procedimento obbligatorio, dal momento che le specificità normative e dei singoli Stati membri non garantiscono un quadro normativo coerente nell'UE.

4. COM(2016)823/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa al quadro giuridico e operativo della carta elettronica europea dei servizi introdotta dal regolamento [Regolamento ESC]

Le proposte di regolamento e di direttiva mirano ad introdurre una carta elettronica europea dei servizi finalizzata a promuovere una maggiore mobilità dei soggetti che erogano servizi professionali all'interno del mercato unico. La proposta ha l'obiettivo di spostare le principali responsabilità per le procedure di rilascio della carta, dallo Stato ospitante allo Stato d'origine, cui spetta il valore probatorio della carta. L'esercizio in uno Stato ospitante è a titolo temporaneo. La procedura prevista per il rilascio della carta non consente allo Stato ospitante di effettuare controlli preventivi. La carta ha una validità a tempo indeterminato nel territorio dello Stato ospitante, a meno che non venga sospesa o revocata. In merito alla presentazione della documentazione da parte del richiedente la carta, vale il principio dell'una tantum: le informazioni e i documenti in possesso delle autorità dello stato membro d'origine non devono essere forniti nuovamente.

La Rete delle Professioni Tecniche condivide l'obiettivo della Commissione di favorire la più ampia partecipazione di lavoratori e professionisti al mercato unico, anche attraverso la promozione di nuovi strumenti, quali la carta elettronica, che consentano una maggiore mobilità dei lavoratori, tramite un più rapido e trasparente riconoscimento degli stessi da parte degli Stati ospitanti. Ciò premesso, la carta elettronica, così come disciplinata dalla proposta di Direttiva e di regolamento, non appare lo strumento più idoneo, per una serie di ragioni.

1. La carta elettronica europea, trasferendo la responsabilità del procedimento di controllo e di ottenimento della carta direttamente alle autorità del paese d'origine e non a quelle del paese ospitante, conferisce al paese d'origine una posizione

predominante. In particolare, la proposta non prevede per lo Stato ospitante la possibilità di controllare ed esaminare la documentazione fornita dalla parte richiedente, limitando così la sua capacità di controllo su tutto il procedimento.

2. Resta incerto il riconoscimento delle qualifiche professionali dal momento che né la direttiva né il regolamento chiariscono se gli Stati membri ospitanti possano ancora chiedere una prova di competenza nei casi in cui le qualifiche professionali differiscano in maniera sostanziale dalla formazione richiesta in uno Stato membro ospitante per l'esercizio di una professione. Senza maggiore chiarezza, tale normativa potrebbe generare un potenziale problema nel settore dei servizi professionali, in quanto potrebbe portare ad eludere la formazione continua obbligatoria specifica di una determinata categoria per l'esercizio della professione nello Stato membro ospitante.
3. Le informazioni richieste per il rilascio della carta elettronica non risultano specificate, visto che l'art. 4 della proposta del Regolamento definisce gli elementi essenziali della domanda della carta elettronica europea dei servizi, che devono essere gli stessi in tutta l'Unione Europea, ed assegna alla Commissione atti di esecuzione finalizzati a precisare le modalità per la presentazione del modulo standard e dei dettagli tecnici. In particolare risultano troppo vaghi i criteri relativi a qualifiche o certificazioni, così come l'obbligo di iscrizione ad Albi o associazioni professionali, in relazione all'esercizio di attività riservate, rispetto alle quali non viene fatta alcuna menzione.
4. Al tempo stesso, preoccupa l'assenza di un limite temporale alla validità della carta elettronica, unitamente alla previsione secondo cui la carta non può essere sospesa o revocata, fino a quando vengano utilizzate tutte le possibilità di ricorso legale. Tali disposizioni potrebbero promuovere comportamenti abusivi o illegali, a grave rischio dei consumatori soprattutto per quanto attiene alle attività riservate.
5. Il funzionamento del sistema della carta elettronica è demandato all'istituzione di un'"autorità di coordinamento", a cui è conferito il potere di eseguire i compiti previsti dal Regolamento e dalla Direttiva, così come l'obbligo di comunicarla alla Commissione e di

registrarla nell'IMI. Tuttavia il ruolo della istituenda "autorità" non appare sufficientemente definito, sia in termini di funzione, che di composizione degli organismi, nei quali sarebbe auspicabile prevedere la partecipazione delle organizzazioni professionali. L'indeterminatezza con cui viene disciplinata la figura dell'autorità di coordinamento crea dubbi rispetto all'efficienza della stessa e rispetto alla possibile sovrapposizione delle sue funzioni con i "punti di contatto" previsti dalla Direttiva servizi.

6. Regolamento e direttiva introducono procedimenti amministrativi complessi tra gli Stati membri, che potrebbero risultare oltremodo onerosi e ostacolare la corretta verifica delle informazioni e della documentazione per l'ottenimento della carta elettronica. In particolare, l'art. 11 della Direttiva, limitando ad una settimana il tempo disponibile per lo Stato d'origine per verificare i documenti forniti dal richiedente, rende difficilmente conseguibile tale previsione. Stessa cosa dicasi per l'art. 12, secondo cui lo Stato membro ospitante dispone di due, o al massimo di quattro settimane, per esaminare le informazioni fornite e sollevare eventuali obiezioni.
7. Complessivamente, l'attribuzione delle responsabilità di rilascio della carta elettronica allo Stato d'origine, e di tutte le connesse implicazioni regolamentari e procedurali, unitamente ad una certa indeterminatezza su molti aspetti decisivi a garantire un corretto funzionamento del sistema – la documentazione da presentare per l'ottenimento della carta, il riconoscimento delle qualifiche professionali, la validità indefinita della carta, il principio dell'una tantum nella presentazione della documentazione – rischiano di facilitare la creazione di falso lavoro autonomo o di fenomeni elusivi quali la nascita di nuove imprese nei Paesi dove i requisiti di accesso sono meno stringenti. Tale rischio si avverte soprattutto nel settore dei servizi professionali, dove la tutela del consumatore è garantita in molti Stati dall'espressa previsione di attività riservate dalla legge.

Allegato 1 – Criticità del nuovo indicatore sul carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni

La Commissione Europea ha realizzato un nuovo indicatore sul carattere restrittivo che fornisce una stima del livello di regolamentazione delle professioni di ingegnere civile ed architetto, oltre ad altre 5 professioni.

L'indicatore, come riportato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo (...) 2Com (2016) 436 final, è stato ideato per supportare un'analisi qualitativa delle barriere e tener conto dell'onere cumulativo dei molteplici requisiti (...) e fornisce una base obiettiva e misurabile per confrontare le prestazioni degli Stati Membri nei gruppi di professioni selezionati.

L'indicatore si fonda sui seguenti gruppi di restrizioni:

- 1) approccio regolamentare: attività riservate esclusive o condivise, e protezione del titolo;
- 2) requisiti relativi alle qualifiche: anni di istruzione e di formazione, esame di Stato obbligatorio, obblighi di sviluppo professionale continuo ecc.;
- 3) altri requisiti d'ingresso: obbligo d'iscrizione o registrazione a un ordine professionale, limitazione del numero di licenze concesse, altri requisiti di autorizzazione ecc.;
- 4) requisiti per l'esercizio della professione: restrizioni alla forma societaria, requisiti in materia di partecipazione azionaria, restrizioni all'esercizio di più professioni, incompatibilità di attività ecc.

In primo luogo, si deve segnalare che l'indicatore non tiene conto di altri importanti aspetti finalizzati a conseguire il medesimo obiettivo della tutela dell'interesse generale alla sicurezza. Ciò viene peraltro riconosciuto anche all'interno della Comunicazione, nella quale si ammette che l'indicatore elaborato **non mette in evidenza le barriere di natura non regolamentare**

² <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-820-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

o il ruolo svolto da leggi generali o meccanismi specifici predisposti per tutelare i consumatori e gli obiettivi dell'interesse pubblico.

Oltre a fornire un quadro assolutamente parziale del livello di effettiva regolamentazione presente all'interno dei vari Stati membri per le attività professionali analizzate, tale indicatore rischia di supportare raccomandazioni di riforma dei servizi professionali destinate solo agli Stati membri che adottano una regolamentazione *ex ante* (prevedendo ad esempio la richiesta di determinate qualifiche, o il conseguimento di un'abilitazione o la protezione del titolo professionale), ma non verso quelli che, al contrario, adottano una regolamentazione *ex post* (in termini di procedure necessarie all'ottenimento di permessi, licenze o, come accade in Svezia in molti casi, l'approvazione obbligatoria del progetto da parte di un "*quality control manager*" terzo e certificato o da parte di altri specialisti certificati) che può essere ancor più restrittiva della prima.

Peraltro, anche la valutazione e l'analisi di tipo qualitativo che accompagna la relazione e che dovrebbe in qualche modo, come si legge nella relazione, fornire informazioni supplementari in merito al contesto reale non pare sufficientemente esaustiva.

Pur essendo espresse in maniera abbastanza chiara, all'interno della nota metodologica che accompagna la Comunicazione, le fonti da cui sono stati tratti i dati utilizzati per la costruzione dell'indicatore si rilevano alcune criticità:

- non è disponibile un database (allo stesso modo di quanto avviene da parte dall'Ocse con il suo indicatore PMR³) che raccoglie unitariamente tutti i dati provenienti dalle molteplici fonti;
- non risulta chiara l'attribuzione dei punteggi alle singole voci che appare discrezionale e non oggettiva. Ad esempio, non risulta chiaro il punteggio attribuito (tra 1 e 6) alla categoria attività riservate (cui l'indicatore peraltro attribuisce il peso maggiore tra le 4 categorie considerate) e, soprattutto, il valore del "fattore di riduzione" applicato nel calcolo del valore dell'indicatore nel caso almeno una delle attività riservate sia in comune con altre professioni.

³ <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>

In conclusione, **non risulta possibile replicare, da parte degli interessati, la metodologia adottata per la costruzione dell'indicatore e l'attribuzione dei punteggi per le singole professioni analizzate nei diversi Stati membri.**

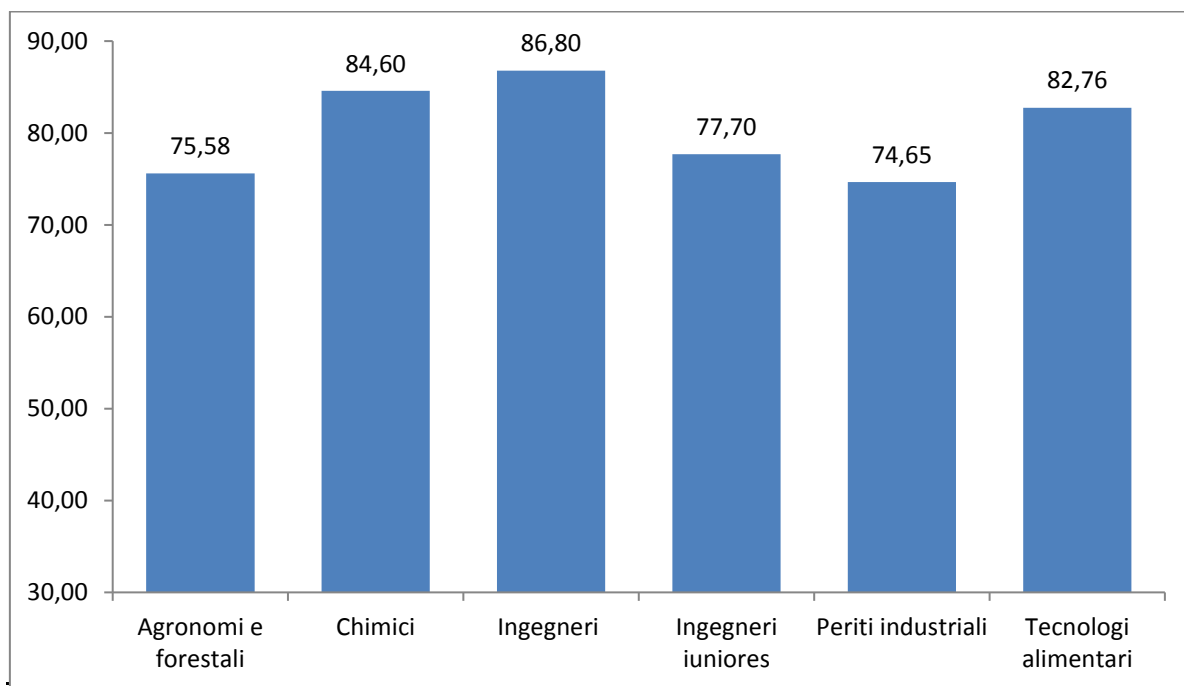
Ciò, peraltro, assume ancora più rilevanza nel caso italiano dal momento che molte delle cd "attività riservate" chiamate in causa dalla Raccomandazione, svolte da ingegneri civili e architetti sono non solo condivise tra le due figure professionali, ma sono in parte comuni anche ad altre figure professionali come geometri, periti edili, dottori agronomi e forestali, geologi e chimici. Sono circoscritte al contrario le competenze realmente "esclusive" (cioè non condivise con altre categorie professionali) degli ingegneri civili e ambientali degli architetti.

In Italia un giovane che voglia operare come professionista nel settore delle costruzioni non soltanto può scegliere tra diversi profili professionali (ingegnere civile e ambientale, ingegnere civile e ambientale iunior, architetto, architetto iunior, geometra, geometra laureato, perito edile, perito edile laureato etc.), ma, se in possesso di titolo di studio adeguato, può optare tra essi e conseguire molteplici abilitazioni professionali.

Inoltre, la presenza dell'esame di accesso alla professione (considerata nell'indicatore come un fattore di restrizione) non costituisce, di fatto, un ostacolo significativo all'accesso alla professione; per quanto concerne le professioni aderenti alle Rete il tasso di successo (dato dal rapporto tra numero di "abilitati" e numero di partecipanti all'esame di abilitazione) è molto alto⁴; i candidati hanno inoltre la possibilità di sostenere senza limitazioni l'esame di accesso (cfr figura 1).

Fig. 1 - Tasso di successo per le prove di abilitazione alle professioni aderenti alla RPT

⁴ Il dato include gli ingegneri civili e ambientali (che comunque rappresentano sempre la maggioranza degli abilitati sul totale), gli ingegneri industriali, e quelli dell'informazione. A titolo esemplificativo, i tassi di successo riguardanti i soli ingegneri civili e ambientali sono stati pari all'84,0% nel 2015, all'87,4% nel 2014 e all'85,2% nel 2013.



Ancora, non sempre l'iscrizione all'albo (considerata anch'essa come fattore di restrizione) è necessaria per l'esercizio della professione: ai dipendenti pubblici è consentito lo svolgimento di attività professionale "interna" alla pubblica amministrazione solo con il conseguimento dell'abilitazione professionale.

Peraltro sarebbe stato necessario considerare il "prezzo di iscrizione all'albo" che nel caso italiano non risulta particolarmente elevato.

Non si comprende, poi, come l'obbligo di assicurazione e l'obbligo di formazione continua in capo ai professionisti aderenti alla Rete debba essere considerato come elemento di restrizione, quanto questi obblighi sono evidentemente posti a garanzia della qualità della prestazione e a tutela del committente.

Nella comunicazione (riferendosi ad uno studio precedente del 2016 "*Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the Eu*") si afferma che dall'analisi degli effetti economici della regolamentazione risulta che, a seconda del settore, potrebbero esserci tra il 3% ed il 9% di occupati in più in una determinata professione, se i requisiti di accesso fossero meno rigorosi.

E, riferendosi sempre allo stesso studio, nella medesima Comunicazione si afferma che:

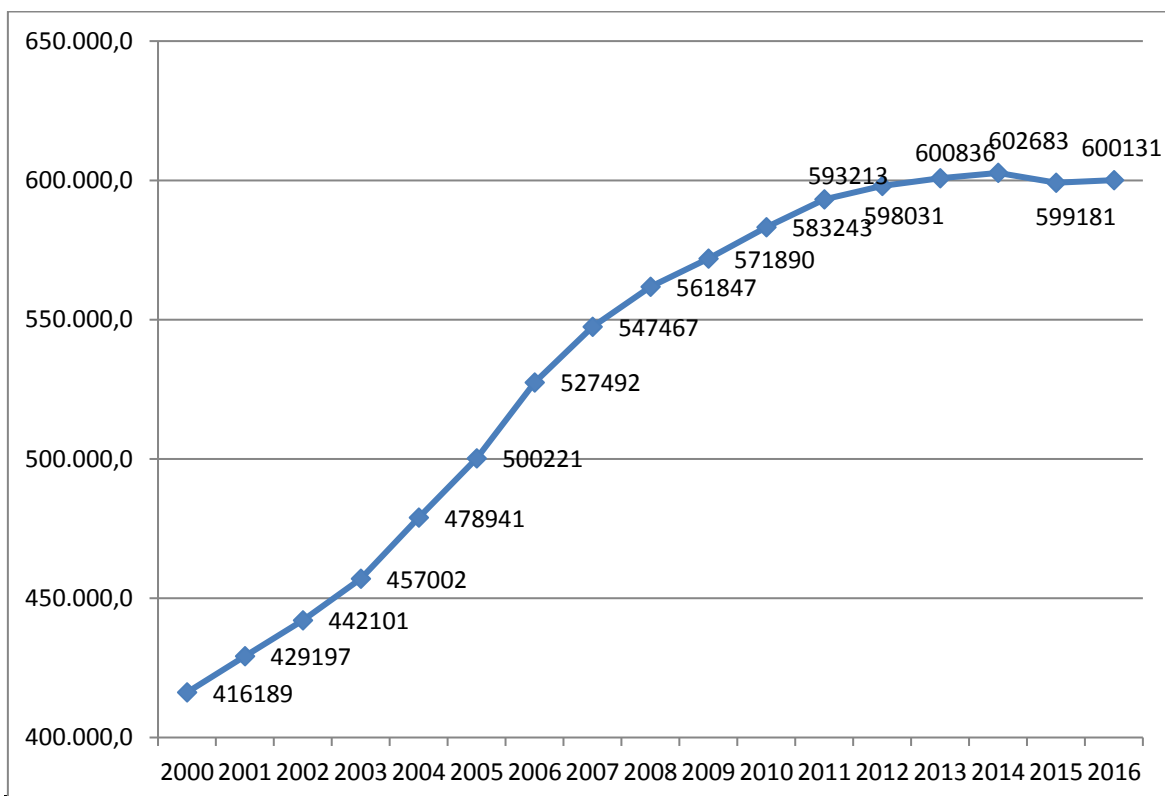
- la regolamentazione comporta un premio salariale aggregato del 4% circa, sia pur con variazioni notevoli in base ai settori (fino al 19,2% in alcuni ambiti);
- potrebbero derivare prezzi dei servizi più elevati per i consumatori;
- premi salariali ed elevati margini di profitto sono un comune indicatore dell'esistenza di rendite monopolistiche.

In sostanza, a tale restrittiva regolamentazione dovrebbe corrispondere, secondo le prevalenti teorie economiche, un mercato dei servizi professionali caratterizzato dalla presenza di un basso numero di operatori e da un elevato livello di reddito degli stessi.

In realtà l'andamento degli indicatori economici dei professionisti italiani aderenti alla RPT negli ultimi anni fornisce un quadro d'insieme radicalmente diverso.

L'Italia, infatti, pur vantando un indicatore del carattere restrittivo tra i più elevati (24° su 28 Stati membri analizzati per quanto riguarda il settore dell'ingegneria civile e 16° su 28 per quanto riguarda il settore dell'architettura) non presenta forti barriere all'entrata nel mercato, come mostra il costante aumento degli iscritti agli albi e agli ordini delle professioni tecniche negli anni (cfr figura 2).

Fig. 2 – Iscritti agli Albi e agli Ordini delle professioni tecniche, 2000-2016 (val. ass.)



Nel contesto italiano, i vincoli di natura istituzionale all'accesso alla professione di ingegnere civile (ma tali evidenze sono valide per tutte le professioni dell'area tecnica e scientifica), quali vengono considerati l'esame di abilitazione, l'obbligo di iscrizione all'albo, l'obbligo assicurativo e di formazione continua, di fatto non sortiscono effetti di limitazione all'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

Un mercato "chiuso" dovrebbe essere poi caratterizzato anche da elevati redditi degli attori che operano al suo interno.

Anche in questo caso, invece, la realtà italiana si discosta notevolmente dalle aspettative: in Italia, infatti, i volumi d'affari dei professionisti tecnici non risultano particolarmente elevati; peraltro, come si può osservare nella figura seguente, sono in discesa da diversi anni, e notevolmente inferiori rispetto a quelli dei paesi caratterizzati da bassi livelli di regolamentazione (cfr. figura 3).

Fig. 3 – Andamento del volume d'affari dei professionisti tecnici, 2000-2016 (val. ass.)

