



## **La nuova direttiva sulla proporzionalità: un commento**

### ***Nota del Centro studi del 12/9/2018***

Approvata il 14 giugno con 519 voti a favore e 112 contrari la direttiva sulla proporzionalità passa l'esame del parlamento europeo, fissando un nuovo quadro di riferimento normativo per il rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione relativamente all'adozione di nuove regolamentazioni che limitino l'accesso a professioni, regolamentate e non.

La direttiva fa parte di un pacchetto di nuove norme presentato a gennaio 2017 (il cosiddetto Pacchetto Professioni) e nasce dall'esigenza di garantire il rispetto dei suddetti principi, già previsti dalla direttiva 2005/36/CE ma applicati in modo incoerente e poco trasparente dagli stati membri. Di qui l'esigenza di definirne meglio confini e procedure del test di proporzionalità, con una direttiva ad hoc che ha l'ambizione di rendere più efficace tale principio nel processo normativo dei Paesi membri.

Dopo un anno circa di discussione parlamentare, e non pochi tentativi di piegare il testo originario verso una versione "iperliberista", gli eurodeputati hanno promosso un documento che di fatto recepisce le principali osservazioni effettuate dalla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e dal Consiglio, confluite nell'accordo di compromesso di fine aprile in sede di trilatero.

Poche le modifiche apportate al testo nel corso dell'iter legislativo. A parte accogliere la proposta di riconoscimento di uno status specifico alle professioni sanitarie, che restano tuttavia soggette all'obbligo di test di proporzionalità, e aver inserito espressamente il principio di "non discriminazione" per motivi di nazionalità e residenza (nuovo art. 5), la versione finale della direttiva sembra evitare il rischio di ledere l'autonomia degli stati membri.

Nei considerando si ribadisce che l'analisi della proporzionalità sia intesa "senza pregiudicare la competenza degli Stati membri nel definire l'organizzazione e il contenuto dei loro sistemi di istruzione e formazione professionale, in particolare per quanto riguarda la possibilità di delegare alle organizzazioni professionali il potere di organizzare o supervisionare l'istruzione e la formazione professionale"; e ancora, sempre dalla lettura dei considerando viene ribadita l'autonomia nazionale nel decidere il livello di "protezione" da attribuire ad un determinato interesse generale, con l'espressa previsione che "il fatto che uno Stato membro imponga regole meno rigide di un altro non significa che le regole di quest'ultimo siano sproporzionate e, pertanto, incompatibili con il diritto dell'Unione".

Rispetto alla prima versione del testo viene inoltre riconosciuta agli stati membri una maggiore autonomia nelle procedure e nelle metodologie per l'effettuazione del test di proporzionalità. In particolare, rispetto alla prima versione del testo, che prevedeva l'obbligo di consultazione di un organismo indipendente, si stabilisce all'art. 4 comma 5

che “Gli stati provvedono affinché la valutazione sia condotta in modo obiettivo ed indipendente” senza dare in merito prescrizioni più specifiche, ma lasciando che ciascuno Stato organizzi il procedimento secondo le proprie sensibilità, magari coinvolgendo le stesse organizzazioni professionali.

Maggiore attenzione viene invece fornita nella versione finale della Direttiva all’obbligo di comunicazione delle nuove proposte normative e regolamentari ai cittadini, ai destinatari dei servizi e altri portatori di interesse prevedendo, laddove opportuno, la possibilità di consultazioni pubbliche.

Prima ancora che intervenire sulle professioni già esistenti, la direttiva mira ad limitare la creazione di nuove professioni ad accesso limitato, prassi che negli ultimi anni ha interessato soprattutto i paesi dell’Est Europa. Nei fatti, viene salvaguardata, nel rispetto delle diversità che contraddistinguono i diversi sistemi regolamentari nazionali, l’autonomia degli Stati membri nello stabilire nuovi requisiti di accesso o esercizio, alla luce degli interessi generali che questi intendono tutelare.

Entrando nel dettaglio, le novità principali apportate dalla direttiva sono sintetizzabili nei punti riportati nella tavola 1

**Tav. 1 - Principali novità introdotte dalla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni (COM (2016) 0822 - C8-0012 / 2017 - 2016/0404 (COD))**

Novità introdotte	Contenuto
<b>Valutazione ex-ante di nuove misure e monitoraggio</b>	Secondo la direttiva, la portata della valutazione effettuata dalle autorità nazionali deve essere proporzionale alla natura, al contenuto e all'effetto della <b>nuova disposizione introdotta per una determinata professione regolamentata</b> . Gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per garantire che la valutazione sia condotta in <b>modo obiettivo</b>
<b>Onere della prova</b>	In linea con gli emendamenti proposti, ciascuno Stato membro, per giustificare un nuovo regolamento, deve accompagnare la nuova disposizione adottata con un esame della proporzionalità e dei dati precisi con i quali si sostiene la sua richiesta. Anche se uno Stato membro non deve essere necessariamente in grado di redigere uno studio specifico o una specifica forma di prova o documento che provi la proporzionalità di tale disposizione prima della sua adozione, <b>deve effettuare un'analisi obiettiva e dettagliata che tenga in considerazione le circostanze specifiche di tale Stato membro, che possa dimostrare, sulla base di solidi elementi di prova, che esistono rischi reali per raggiungere gli obiettivi di protezione dell'interesse pubblico.</b>

<b>Introduzione del principio di non discriminazione per motivi di nazionalità o residenza</b>	<p>Quando introducono nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o disposizioni di modifica che limitano l'accesso o l'esercizio di professioni regolamentate, gli Stati membri devono garantire che tali disposizioni non siano direttamente applicabili né indirettamente discriminatorie sulla base della <b>nazionalità o residenza</b></p>
<b>Sistema di istruzione e formazione</b>	<p>La direttiva stabilisce che l'analisi della proporzionalità sia intesa senza pregiudicare <b>la competenza degli Stati membri nel definire l'organizzazione e il contenuto dei loro sistemi di istruzione e formazione professionale</b>, in particolare per quanto riguarda <b>la possibilità di delegare alle organizzazioni professionali il potere di organizzare o supervisionare l'istruzione e la formazione professionale.</b></p>
<b>Partecipazione / parere delle organizzazioni indipendenti</b>	<p>Seguendo la linea degli emendamenti presentati, gli Stati membri devono effettuare valutazioni di proporzionalità in modo obiettivo e indipendente, <b>anche quando una professione è regolata indirettamente, garantendo a un determinato organismo professionale il potere di farlo.</b> Le valutazioni possono includere un parere di un organismo indipendente incaricato dagli Stati membri interessati di formulare tale parere, <b>comprese le organizzazioni professionali.</b></p>
<b>L'elenco dei motivi imperativi di interesse generale viene completato con le motivazioni aggiuntive</b>	<p>Quando l'accesso alle attività autonome o di terzi e il loro esercizio sia condizionato al rispetto di <b>determinati requisiti relativi</b> a qualifiche professionali specifiche stabilite direttamente o indirettamente dagli Stati membri, è necessario garantire che <b>tali requisiti siano giustificati</b> da obiettivi di interesse pubblico. I nuovi requisiti introdotti sono: la garanzia dell'equità delle transazioni commerciali; l'efficacia della supervisione fiscale; la sicurezza del trasporto.</p>
<b>Margine discrezionale di valutazione della proporzionalità da parte degli Stati membri:</b>	<p>Gli Stati membri possono godere di un <b>ragionevole margine di discrezionalità</b> per determinare il livello di protezione che desiderano concedere e, ove opportuno, rafforzare la normativa esistente. <b>Il fatto che uno Stato membro imponga regole meno rigide di un altro non significa che le regole di quest'ultimo siano sproporzionate e, pertanto, incompatibili con il diritto dell'Unione.</b></p> <p>Questo "margine di discrezionalità" è in linea con gli emendamenti presentati nei quali si indicava che la direttiva dovrebbe servire da guida per gli Stati membri</p>
<b>Considerazioni riguardanti le attività riservate e il titolo protetto</b>	<p>La direttiva chiarisce, nel suo 24° considerando, che la regolazione attraverso attività riservate e il titolo professionale protetto <b>deve essere considerata quando le misure sono volte a prevenire il rischio di gravi danni all'interesse pubblico, come la salute pubblica.</b></p>

<b>Obbligo di informare e consultare i cittadini, le associazioni professionali e le altre parti interessate</b>	<p>In linea con gli emendamenti presentati, gli Stati membri, prima di introdurre qualsiasi disposizione che limiti l'accesso o l'esercizio di professioni regolamentate, svolgeranno consultazioni pubbliche con tutte le parti interessate, <b>comprese le parti sociali e le organizzazioni professionali</b>, dando loro l'opportunità di esprimere le proprie opinioni.</p> <p>Inoltre, introduce la possibilità di consultazioni pubbliche più ampie al fine di raccogliere le prove adeguate necessarie per introdurre riforme dei servizi professionali negli Stati membri.</p>
<b>Effetto cumulativo e rafforzamento dell'appartenenza</b>	<p><b>Gli Stati membri</b> devono effettuare una valutazione <b>esaustiva</b> delle circostanze in cui una misura che limita l'accesso a una professione è adottata e applicata e, in particolare, devono esaminare l'effetto <b>combinato delle disposizioni nuove o modificate quando, in combinazione con altri requisiti, limitino l'accesso alla professione o al suo esercizio.</b></p> <p>Sebbene il testo introduca "l'effetto cumulativo", <b>il semplice fatto che il suo effetto individuale o combinato debba essere valutato non significa che i requisiti siano presumibilmente sproporzionati.</b> Come specifica la direttiva, ad esempio, l'obbligo di perseguire uno sviluppo professionale continuo può essere adeguato per garantire che i professionisti si mantengano aggiornati ai cambiamenti nei rispettivi settori, a condizione che non si stabiliscano condizioni discriminatorie e sproporzionate a scapito dei nuovi ingressi sul mercato. <b>Analogamente, deve considerarsi adeguata l'affiliazione obbligatoria a un'organizzazione professionale quando lo Stato affida la tutela degli obiettivi di interesse pubblico relativi alle organizzazioni professionali, ad esempio per controllare l'esercizio legittimo della professione o per organizzare o supervisionare la formazione professionale continua.</b></p>
<b>Libera prestazione di servizi:</b>	<p>Gli Stati membri assicurano inoltre il rispetto del principio di proporzionalità dei requisiti specifici relativi alla prestazione transfrontaliera di servizi.</p> <p>Tenendo conto della natura temporanea o occasionale del servizio, requisiti quali la registrazione temporanea automatica o l'iscrizione ad un'organizzazione professionale, documenti di identità professionale, dichiarazioni preliminari e requisiti dei documenti, qualsiasi forma di stabilimento commerciale, compreso un ufficio, così come il pagamento di una commissione o di qualsiasi addebito, sarà proporzionale e non comporterà un onere sproporzionato per i fornitori di servizi.</p>
<b>Informazione e partecipazione</b>	<p>Gli Stati membri sono tenuti a fornire informazioni ai cittadini, ai destinatari del servizio e ad altre parti interessate, compresi</p>

<b>delle parti interessate</b>	coloro che non sono membri della professione. Per raggiungere questo obiettivo dovranno essere coinvolte tutte le parti interessate, le quali <b>avranno l'opportunità di far conoscere i loro punti di vista</b> . Nel caso sia opportuno, gli Stati membri <b>dovranno effettuare consultazioni pubbliche</b> in conformità con le loro rispettive procedure nazionali
<b>Controllo giudiziario</b>	I giudici nazionali potranno valutare la proporzionalità delle disposizioni che rientrano nel campo di applicazione della direttiva, al fine di garantire a ogni persona fisica o giuridica il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo contro le restrizioni alla libertà di scegliere un'occupazione, di esercitare il diritto di stabilimento e fornire servizi.
<b>Scambio di informazioni e trasparenza</b>	Gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare misure per incoraggiare lo scambio di informazioni adeguate e regolarmente aggiornate con altri Stati membri sulla regolamentazione delle professioni e sui suoi effetti. La Commissione faciliterà questo scambio di migliori pratiche tra gli Stati membri. Inoltre, le ragioni addotte dagli Stati membri per considerare che le disposizioni non siano discriminatorie, giustificate e proporzionate devono essere facilmente accessibili nella <b>banca dati delle professioni regolamentate</b> al fine di consentire ad altri Stati membri di presentare le loro osservazioni alla Commissione.
<b>Definizione di attività riservate</b>	La direttiva fa riferimento al concetto di "attività riservate" che significa: "una forma di regolamentazione di una professione in cui l'accesso a un'attività professionale o a un gruppo di attività professionali è riservato, direttamente o indirettamente, in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, ai membri di una professione regolamentata <b>che possiedono una particolare qualifica professionale, anche qualora l'attività sia condivisa con altre professioni regolamentate.</b> "
<b>Situazione speciale dei servizi sanitari</b>	Data la natura specifica delle professioni di servizi sanitari, riconosciute dal legislatore europeo e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, è stato raggiunto un accordo per creare uno statuto separato per le professioni sanitarie.