

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, 4 agosto 2017

INDICE

Premessa Pag. 3

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 " 6

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 " 14

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" 18

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] " 23

Premessa

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) 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 quattro comunicazioni (dalla 821 alla 824) 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. Tali rilievi 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. «passaporto di servizi» (*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 denuncia 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

In apertura, sembra utile evidenziare che l'Italia ha recentemente avviato un importante progetto di riforma nell'ambito della normativa dei servizi professionali. Per rispettare il suo Piano d'Azione Nazionale (PAN) è stata esaminata l'intera disciplina nazionale relativa alle professioni al fine di valutare se effettivamente essa sia non discriminatoria, proporzionata e basata su motivi imperativi di interesse generale.

Inoltre, si è provveduto all'aggiornamento del data base nazionale sulle professioni regolamentate e si è effettuata, attraverso il coordinamento e la collaborazione di tutte le amministrazioni competenti per il riconoscimento delle qualifiche professionali, una valutazione di tutta la disciplina nazionale relativa alle professioni, al fine di verificarne la conformità ai criteri fissati dall'UE.

Il Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto, altresì, sin dal mese di gennaio 2014, a organizzare una serie di incontri con le amministrazioni competenti e le Regioni, sia per coordinare l'attività di aggiornamento del data base della Commissione sulle professioni regolamentate, sia per raccogliere i dati necessari a una completa analisi della regolamentazione di ciascuna professione.

Tale attività ha portato a ritenere attualmente regolamentate e inserite nel database, per l'Italia, 174 professioni a fronte delle 143 professioni precedentemente inserite.

La Comunicazione della Commissione costituisce sicuramente un importante strumento per promuovere la modernizzazione delle professioni nell'Unione

europea, e superare gli ostacoli nel funzionamento del mercato unico dei servizi.

Tuttavia, il metodo utilizzato dalla Commissione per raggiungere il suo obiettivo non è il più opportuno: essa intende applicare, infatti, gli stessi criteri e proporre lo stesso tipo di riforme in tutti gli Stati dell'Unione, senza tenere in conto **la regolamentazione dei servizi professionali cambia profondamente da Stato a Stato essendo inevitabilmente influenzata dalla visione culturale e storica di ognuno di essi.** Pertanto, non si può intervenire in maniera affine in contesti che presentano importanti differenze, perché ciò porterebbe a ottenere un risultato disomogeneo a livello europeo.

Il medesimo rilievo è stato formulato in termini analoghi anche dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), il quale ha affermato che **molte normative nazionali si basano su tradizioni ed esperienze consolidate e, data la loro importanza, per la tutela dei consumatori devono essere preservate.**

Altro punto chiave della Comunicazione è l'iscrizione obbligatoria alle organizzazioni professionali, che riteniamo rappresenti uno strumento fondamentale di controllo dell'esercizio della professione. Per questo motivo, si ritiene di non condividere le raccomandazioni adottate nella Comunicazione a questo riguardo.

Infine, bisogna sottolineare l'importanza delle attività riservate e del ruolo svolto dai collegi e dalle organizzazioni professionali, che esercitano una funzione di vigilanza e di controllo deontologico che è essenziale per la società e soprattutto per i consumatori.

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 (…) 1Com (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 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

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

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 PMR[2]) 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.

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" svolte da ingegneri civili e architetti sono non solo condivise tra le due figure professionali, ma seppure in parte molto più ridotta, sono comuni anche ad altre figure professionali come geometri e periti edili. 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,

[2] http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators

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 gli ingegneri civili e ambientali il tasso di successo (dato dal rapporto tra numero di "abilitati" e numero di partecipanti all'esame di abilitazione) è costantemente superiore all'80%[3]; i candidati hanno inoltre la possibilità di sostenere senza limitazioni l'esame di accesso (cfr figura seguente).



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.

Non si comprende, poi, come l'obbligo di assicurazione e l'obbligo di formazione continua in capo agli ingegneri civili e agli architetti debba essere considerato come elemento di restrizione, quanto questi obblighi

[3] 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.

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.

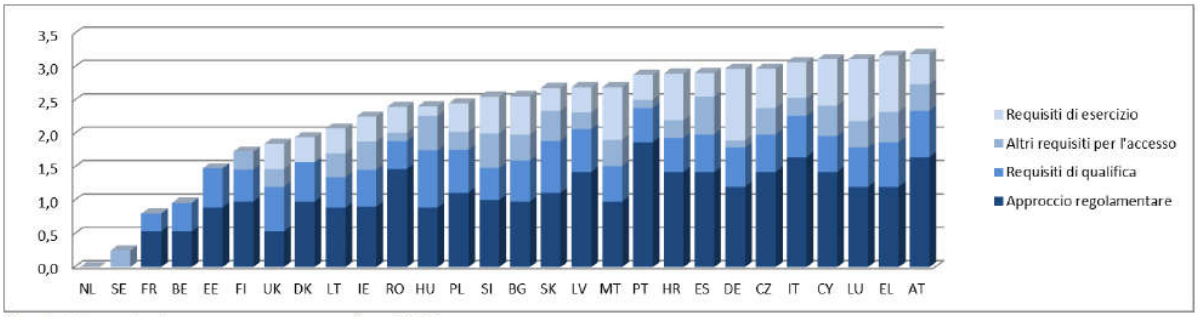
In sostanza, a tale restrittiva regolamentazione dovrebbe corrispondere, secondo le prevalenti teorie economiche, un mercato dei servizi professionali caratterizzato dalla presenza di un basso numero di operatori e da un elevato livello di reddito degli stessi.

In realtà l'andamento degli indicatori economici degli ingegneri civili italiani negli ultimi anni fornisce un quadro d'insieme radicalmente diverso.

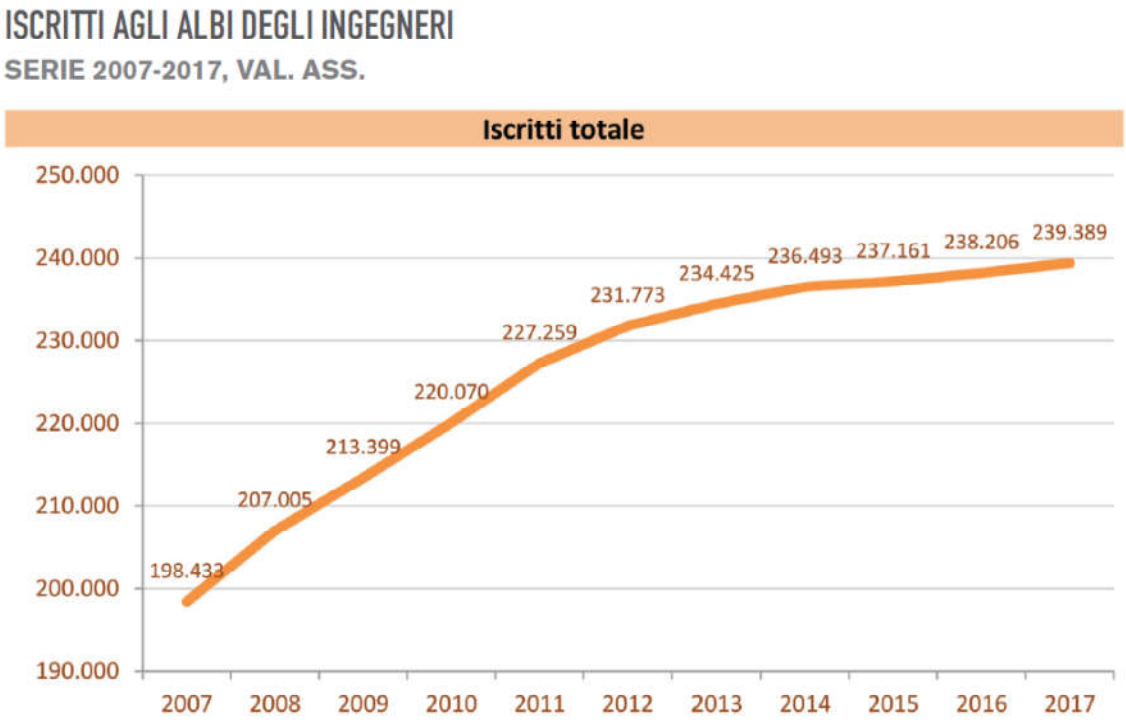
L'Italia, infatti, pur vantando un indicatore del carattere restrittivo tra i più elevati (24° su 28 Stati membri analizzati) non presenta forti barriere all'entrata nel mercato (cfr figg. seguenti). Sono infatti iscritti agli albi degli ingegneri, quindi senza considerare gli altri professionisti tecnici che partecipano al medesimo mercato, circa 240 mila ingegneri[4], con un costante aumento registrato negli ultimi anni.

[4] Il dato include gli ingegneri iscritti al settore civile e ambientale, industriale e dell'informazione. Si può stimare che comunque oltre il 70% degli iscritti appartenga al settore civile e ambientale.

Grafico 3 - Indicatore del carattere restrittivo: Ingegneri civili



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

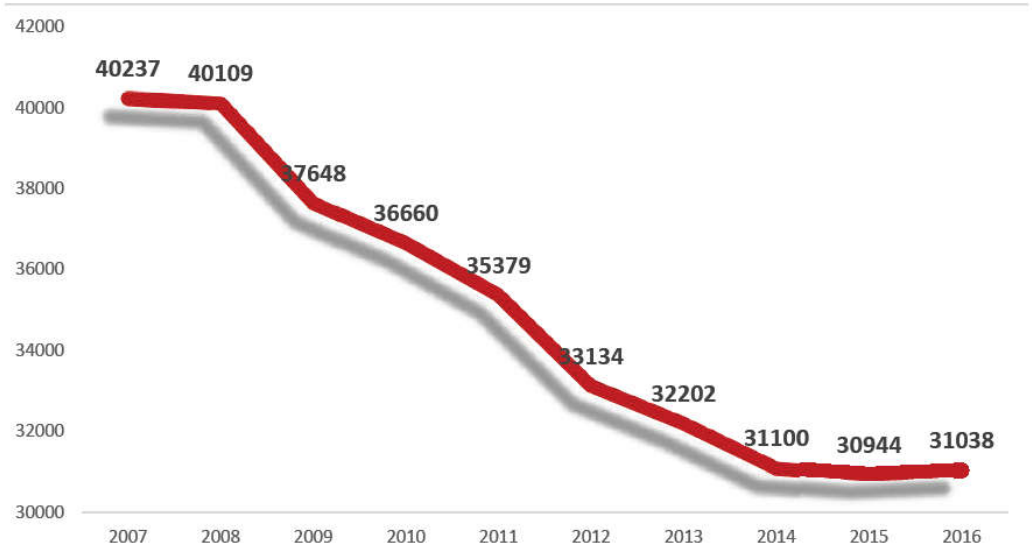


Nel contesto italiano, i vincoli di natura istituzionale all'accesso alla professione di ingegnere civile (ma tali evidenze sono valide per tutte le professioni dell'area tecnica e scientifica), quali vengono considerati l'esame di abilitazione, l'obbligo di iscrizione all'albo, l'obbligo assicurativo 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 redditi professionali[5] degli ingegneri non risultano particolarmente elevati; peraltro, come si può osservare nella figura seguente, in discesa da diversi anni, e notevolmente inferiori rispetto a quelli dei paesi caratterizzati da bassi livelli di regolamentazione.

Reddito professionale degli ingegneri (valori costanti in euro)



[5] I dati sui redditi professionali, che provengono dalla Cassa di Previdenza e Assistenza di Ingegneri e Architetti (Inarcassa) cui gli ingegneri e gli architetti che esercitano la libera professione sono tenuti ad iscriversi, comprendono oltre quelli civili e ambientali anche gli ingegneri industriali e quelli dell'informazione. Tuttavia si può stimare che la grandissima maggioranza degli ingegneri iscritti ad Inarcassa operi nel settore civile e ambientale.

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

Il periodo di consultazione ed il meccanismo di segnalazione risultano complessi e rallentano in maniera eccessiva tutto il procedimento normativo interno degli Stati membri

Secondo l'articolo 3.3 della proposta di direttiva "I progetti di misure di cui ai paragrafi 1 e 2 sono notificati alla Commissione **almeno tre mesi prima della loro adozione**".

Una volta realizzata la **notifica,** e quando questa sia completa, in base all'articolo 5.2, la Commissione aprirà un periodo di **consultazione** della durata massima di **tre mesi** tra lo Stato membro notificante, gli altri Stati membri e la stessa Commissione.

Entro il termine di **due mesi** a decorrere dall'inizio del periodo di consultazione, la Commissione e gli Stati membri potranno presentare osservazioni allo Stato membro notificante.

Lo Stato membro notificante **risponde alle osservazioni presentate** dalla Commissione o dagli altri Stati membri **entro un mese** a decorrere dal loro ricevimento e prima dell'adozione della misura notificata.

L'articolo 5.5 stabilisce che, nel caso in cui né la Commissione, né gli altri Stati membri abbiano presentato osservazioni su un progetto di misura

notificato entro **due mesi**, il periodo di consultazione termina immediatamente.

L'articolo 3.2 prevede che, qualora uno Stato membro modifichi un progetto di misura notificato, esso notifica nuovamente il progetto di misura modificato, precedentemente notificato a norma dell'articolo 3 paragrafo 1, includendo una spiegazione dell'obiettivo e del contenuto delle modifiche. In tal caso, **la notifica precedente si considera ritirata**.

Inoltre, la proposta di Direttiva disciplina all'articolo 6 un **meccanismo di segnalazione** in base al quale, prima della scadenza del periodo di **consultazione**, la Commissione potrà segnalare allo Stato membro notificante le proprie preoccupazioni in merito alla compatibilità con la direttiva 2006/123/CE del progetto di misura notificato.

Al ricevimento di tale segnalazione, lo Stato membro notificante **non potrà adottare il progetto di misura per tre mesi** a decorrere dalla scadenza del periodo di consultazione

Qualora la Commissione abbia effettuato una segnalazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, essa può, **entro il termine di tre mesi a decorrere dalla data di scadenza del periodo di consultazione**, adottare una **decisione** con cui dichiara il progetto di misura incompatibile con la direttiva 2006/123/CE e con cui 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.**

È da ritenere che l'intero sistema di notifica, consultazione, segnalazione e decisione, così come gli obblighi e i termini di scadenza previsti nella proposta di Direttiva, configurino un'ingerenza significativa nei procedimenti legislativi degli Stati membri, condizionando in maniera sproporzionata la libertà del legislatore.

Le misure di esecuzione, come ad esempio il periodo di mantenimento dello *status quo* (cd. «*standstill*»), il meccanismo di segnalazione e la decisione della Commissione che obbliga lo Stato membro ad astenersi dall'adottare il progetto legislativo, interferiscono in maniera considerevole sui processi di approvazione delle norme a livello nazionale.

Condividendo, pertanto, l'opinione espressa dal Senato italiano e la posizione del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), **si ritiene che i termini previsti nella proposta di direttiva provocherebbero un**

rallentamento significativo dell'iter di adozione degli atti legislativi nazionali. Allo stesso modo, si manifestano seri dubbi riguardo all'opportunità di interferire nei procedimenti legislativi nazionali introducendo delle misure di esecuzione più rigorose.

Inoltre, la proposta di Direttiva all'articolo 3.2 impone delle restrizioni relativamente alle modifiche ai progetti di misura prima del momento della notifica, perché nel caso in cui la modifica venga adottata successivamente, lo Stato membro sarà obbligato a notificare nuovamente il progetto di misura modificato e ricomincerà a decorrere il termine di 3 mesi corrispondente.

Tutto ciò sembra difficilmente realizzabile, in quanto i procedimenti legislativi di tutti gli Stati membri dell'UE permettono di modificare i progetti di legge fino al momento prima della loro approvazione.

Per questo motivo, sebbene la Direttiva possa costituire un importante strumento di supporto per valutare il grado di adempimento della Direttiva 2006/123/CE, riteniamo che la proposta dovrebbe prevedere dei procedimenti di notifica una volta che la norma sia già stata approvata definitivamente dall'organo legislativo di ogni Stato membro, e non prima della sua approvazione, come indicato agli articoli 3 e ss.

Notifica delle norme approvate dalle organizzazioni professionali – Sanzioni in caso di violazione

La proposta di Direttiva stabilisce all'articolo 3 l'obbligo di notifica al quale gli Stati membri devono adempiere in occasione dell'adozione di misure di regolamentazione – siano esse disposizioni legislative e amministrative o qualsiasi altra norma vincolante di carattere generale, incluse quelle adottate da organizzazioni professionali – per disciplinare l'accesso alle attività di servizi o all'esercizio di queste attività.

Come affermato nella Proposta di Direttiva, si stabilisce l'obbligo per gli Stati Membri di notificare, almeno tre mesi prima della loro adozione, i progetti di misura che stabiliscono i regimi di autorizzazione.

Inoltre, la Proposta di Direttiva specifica che 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.

Secondo le opinioni delle organizzazioni professionali europee più rappresentative, la direttiva deve precisare il concetto di «infrazione sostanziale**», definendo il tipo di infrazione, la sua portata e soprattutto le conseguenze che derivano per gli Stati Membri e le organizzazioni professionali implicate quando si produce una violazione dell'obbligo di notifica di norme vincolanti adottate da queste organizzazioni.**

Partecipazione delle organizzazioni professionali al sito web ed obbligo degli Stati Membri di informare le organizzazioni professionali e i sindacati

L'articolo 8 della Proposta di Direttiva stabilisce che i progetti di misura notificati, l'informazione ad essi relativa e le misure finali adottate, devono essere trasparenti per i terzi.

Per conseguire questo obiettivo si stabilisce che "la Commissione pubblica su un sito web pubblico dedicato le notifiche presentate dagli Stati membri a norma dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, e le relative misure adottate."

Le organizzazioni professionali, come tramite tra le amministrazioni, i professionisti, i clienti e i cittadini, dovrebbero partecipare più attivamente al processo di notifica.

Un semplice portale di internet informativo richiede un lavoro di comunicazione alle parti interessate che le organizzazioni professionali possono effettuare in maniera efficiente.

Per questo riteniamo che la Proposta di Direttiva dovrebbe prevedere che ogni Stato Membro sia obbligato a rendere note alle organizzazioni professionali e agli altri organismi rappresentativi implicati (come sindacati, camere di commercio, etc.) le notifiche realizzate dagli altri Stati Membri che interessano un collettivo o settore specifico.

In questo modo si conseguirebbe una sicurezza giuridica per tutte le parti, specialmente per quei professionisti che prestano i loro servizi in altri paesi esercitando i diritti contemplati nella Direttiva Servizi 2006/123/CE.

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

Test di proporzionalità - L'intento di armonizzare un principio generale di diritto è tecnicamente impossibile

La proposta di Direttiva della Commissione europea introduce un controllo (test) di proporzionalità da effettuarsi in occasione dell'adozione di nuove misure di regolamentazione o deregolamentazione dei servizi professionali, tentando di armonizzare i criteri applicativi nell'ambito degli ordinamenti 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.**

In apertura, si è già evidenziata **l'inidoneità dello strumento della direttiva per introdurre un simile meccanismo di controllo alle condizioni ivi stabilite**, considerando che la proporzionalità è un principio generale del diritto e che, come tale, non è suscettibile di essere positivizzato. Al contrario, esso **dovrebbe essere oggetto di interpretazione da parte del legislatore e dei tribunali.**

Il "test di proporzionalità" si basa sul corrispondente **principio,** che, com'è noto, costituisce a sua volta un principio generale di diritto, fonte dell'ordinamento giuridico. **La natura giuridica della proporzionalità impedisce che possa essere regolamentata e tipicizzata in norme di diritto positivo.** La proporzionalità è un principio generale che ispira il legislatore, l'amministrazione e i tribunali nella risoluzione di casi e conflitti specifici. In quanto principi generali sono concetti o proposizioni di natura assiologica o tecnica su cui si fonda la struttura, la modalità di funzionamento ed il contenuto delle stesse norme, gruppi normativi, insiemi di norme e del proprio diritto nella sua totalità e che sono utilizzati dai giudici, legislatori e giuristi, sia per integrare il contenuto di diritti positivi, sia per interpretare norme giuridiche la cui applicazione risulta controversa.

Realizzare un'armonizzazione a livello europeo, com'è nelle intenzioni della proposta di Direttiva, **inciderebbe sulle competenze proprie del legislatore e dei tribunali nazionali nei settori della giurisdizione civile, penale, commerciale, del diritto del lavoro e nel contenzioso amministrativo**.

Allo stesso modo, condizionerebbe le funzioni dei Tribunali costituzionali degli Stati Membri.

Sul punto, si condivide l'idea del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) espressa nella bozza del rapporto d'esame dalla proposta di Direttiva in data 30 maggio 2017, ove si afferma che «la proporzionalità è un principio generale di Diritto e costituisce un requisito basico di qualunque procedimento legislativo nazionale, pertanto è al legislatore che spetta interpretarlo ed armonizzare i criteri di proporzionalità con le competenze legislative nazionali».

Si ritiene, pertanto, che il tentativo di disciplinare sul piano positivo un principio generale sia impossibile in punto di diritto. L'applicazione di questo principio deve essere verificata, infatti, caso per caso. La proposta di Direttiva, nella maniera in cui disciplina il test di proporzionalità, non rappresenta lo strumento più adatto per lo scopo che essa dichiara di perseguire.

I criteri di proporzionalità dovrebbero essere più concreti ed obiettivi possibile, perché altrimenti potrebbero condurre a risultati differenti, a seconda della prospettiva utilizzata.

Nella proposta di Direttiva si stabilisce che il test di proporzionalità **deve essere realizzato prima dell'adozione di misure di deregolamentazione o di regolamentazione**, così che le misure vigenti, di carattere normativo, e in particolare quelle che limitano l'accesso alle professioni, siano preventivamente valutate per stabilire se siano o meno giustificate.

Ciò porta a ritenere che **qualunque disposizione attuale deve essere analizzata**, e per poterla modificare è necessario che superi il test di proporzionalità in base ai parametri che la proposta prevede **all'art. 6, paragrafo 2.** L'articolo 6.2 stabilisce i criteri principali che devono essere presi in considerazione dalle autorità competenti, come ad esempio la natura dei rischi, l'ambito delle attività professionali riservate ad una professione, il nesso tra le qualifiche professionali richieste e l'attività esercitata o l'impatto economico del provvedimento.

La Direttiva sulle qualifiche professionali esige che gli Stati Membri valutino la proporzionalità delle loro disposizioni, ma non propone un insieme comune di criteri per realizzare una simile valutazione. La proposta di Direttiva nasce per mitigare tale situazione, però il testo utilizza un approccio aperto, non imperativo, quando enumera i parametri che dovrebbero essere utilizzati nel valutare la condizione dell'interesse generale**. I criteri di proporzionalità dovrebbero essere più concreti ed obiettivi possibile,** perché altrimenti potrebbero condurre a risultati differenti, a seconda della prospettiva utilizzata.

Si evidenzia, inoltre, come la proposta di Direttiva contenga parametri di valutazione piuttosto vaghi, che dovrebbero essere meglio precisati. Per esempio, l'articolo 4.4 stabilisce che «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».

Si ritiene che la proposta di Direttiva dovrebbe essere più precisa rispetto al procedimento di verifica, alla sua periodicità, alla metodologia, agli organismi implicati, e in relazione a qualunque altro elemento che potrebbe incidere in maniera decisiva su tale procedimento.

Le organizzazioni professionali dovrebbero partecipare alla valutazione della proporzionalità, intervenendo insieme agli "organismi indipendenti".

La proposta di Direttiva stabilisce **all'articolo 4.3** che «i motivi per considerare che una disposizione è giustificata, necessaria e proporzionata sono suffragati da elementi di prova qualitativi e, ove possibile, quantitativi».

Allo stesso modo, **l'articolo 4.5** della proposta di Direttiva, prevede che "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**."[6]

In riferimento ad entrambi questi articoli, si ritiene che, ancora una volta, la proposta di Direttiva nel tentativo di rendere la valutazione della

[6] In Italia l'Ordine Professionale è organo ausiliario dello Stato sotto il controllo del Ministero della Giustizia, quindi potrebbe già possedere per natura i requisiti per essere individuato come "organismo di controllo indipendente"

proporzionalità "obiettiva e indipendente", presenti un'impostazione eccessivamente aperta ed indefinita rispetto agli organismi che possono aiutare a conseguire questo obiettivo, senza specificare in concreto quali siano gli organismi che devono intervenire.

È quindi opinione del CNI che le organizzazioni professionali, le quali conoscono la realtà delle professioni, dovrebbero partecipare alla valutazione della proporzionalità, intervenendo insieme agli "organismi indipendenti", per contribuire all'apporto di prove quantitative e qualitative.

Il concetto e le implicazioni delle attività riservate devono essere specificate

L'articolo 5.1 della proposta di Direttiva, stabilisce che «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**».

Alcune attività professionali sono riservate ai soggetti in possesso di un titolo professionale, che si ottiene a seguito del conseguimento di un titolo accademico di base, associato a un certo numero di anni di esperienza.

In altri termini, alcune attività rimangono legalmente riservate a coloro che sono in possesso di un titolo ed abbiano conseguito conoscenze e un'esperienza professionale "certificate".

Si ritiene che la direttiva debba disciplinare in maniera più specifica la realtà delle **attività riservate**, in base a criteri che non siano così ampi e indefiniti.

All'Articolo 6.2, infatti, si fa riferimento ad una serie di parametri estremamente vaghi, come risulta in particolare alla lettera d) in cui si parla della necessità di stabilire un nesso tra l'ambito delle attività esercitate nel quadro di una professione e la qualifica professionale richiesta. Rispetto a tale esigenza, può ammettersi sia una distinzione in funzione della complessità dell'attività riservata, come previsto nel punto e), sia in funzione della sua differenziazione, come stabilito nel punto f), essendo questi concetti chiaramente indeterminati, in quanto non è definita l'estensione della loro portata.

Proseguendo nell'analisi del medesimo paragrafo, il punto i) **dell'articolo 6.2,** non solo non specifica in modo chiaro i concetti ivi espressi, ma 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, sul grado di competenza e qualità del servizio prestato, senza che venga limitata la libera circolazione di persone e servizi all'interno dell'Unione europea.

Necessità di elaborare linee guida o una metodologia non obbligatorie

Si condivide l'opinione del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) secondo il quale i criteri di proporzionalità dovrebbero essere formulati nel modo più concreto possibile. Tenendo in considerazione, tuttavia, che essi possono portare a raggiungere risultati differenti a seconda della prospettiva scelta, **tali criteri dovrebbero essere utilizzati più come linee guida che come elementi di una procedura obbligatoria**, gestita innanzitutto dagli Stati membri, dato che l'azione singola degli Stati membri non garantisce un quadro normativo coerente nell'UE, né dà una risposta ai problemi che le autorità nazionali sono chiamate ad affrontare.

Ne è prova il contenuto delle disposizioni di cui all'**Articolo 6** paragrafo 2 d) della proposta di direttiva, nel quale si afferma che si deve valutare la proporzionalità in relazione al nesso tra le attività esercitate nel quadro di una professione o a essa riservate e la qualifica professionale richiesta. Ogni Stato Membro sarà orientato a regolare la portata della sua normativa utilizzando criteri propri, di ordini e ragioni molto diversi, in ogni caso difficilmente riconducibili a quelli adoperati dalla Corte di Giustizia Europea.

L'introduzione di linee guida (non obbligatorie) rappresenterebbe una soluzione più vantaggiosa rispetto al test di proporzionalità, sempre a patto che esse siano accompagnate da **una metodologia** che indichi i passi da seguire, e che a sua volta determini le parti interessate, come le organizzazioni professionali.

Gli obiettivi di **affidabilità e comparabilità** della valutazione della proporzionalità sarebbero, infatti, salvaguardati grazie ad un "metodo" standardizzato che gli Stati Membri dovrebbero utilizzare per effettuare il test, assicurando in tal modo che le norme siano applicate in maniera uniforme da tutte le autorità nazionali.

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 legislative rafforzano il principio del paese d'origine

L'introduzione della carta elettronica europea, così come regolamentata nelle attuali proposte di Regolamento e Direttiva, conferisce al Paese d'origine una posizione predominante rispetto al paese ospitante, soprattutto perché trasferisce la responsabilità del procedimento di controllo e di conseguimento della carta direttamente alle autorità del Paese d'origine, senza che il Paese ospitante possa interferire con le valutazioni del primo.

In tal modo, si impedisce allo Stato ospitante di controllare ed esaminare la documentazione fornita dalla parte richiedente, limitando così la sua capacità di controllo su tutto il procedimento e agevolando la possibile comparsa di situazioni di abuso e frode come conseguenza diretta di una tutela insufficiente dei diritti dei lavoratori e dei consumatori nell'ambito dell'Unione Europea.

Al contrario, le norme applicabili alle imprese e al personale distaccato devono sempre essere riferite alla legislazione del Paese ospitante, quale ordinamento del luogo dove si realizzano le attività. Questo implica che è necessario garantire che il Paese ospitante sia responsabile della scelta del procedimento da seguire e della tenuta del registro della carta elettronica.

In più, quando un'impresa o un lavoratore autonomo richiede la carta elettronica europea dei servizi e lo Stato ospitante non risponde, la carta elettronica viene rilasciata ugualmente.

In questo modo, il richiedente riceve la carta elettronica senza che venga effettuato alcun tipo di controllo tra quelli previsti dallo Stato membro

ospitante e senza che sussista alcun tipo di garanzia circa l'adempimento dei requisiti imposti dallo Stato membro ospitante.

Il problema consiste nel fatto che lo Stato di stabilimento, in base all'art. 4 della Direttiva, è costretto ad accettare la carta rilasciata dal Paese d'origine senza poter imporre al professionista stabilito requisiti ulteriori (articoli 5, 1,2. e 3 della Direttiva).

Per evitare abusi da parte dei richiedenti dell'e-card, prima che la carta venga pubblicata, si ritiene, perciò, necessario effettuare un controllo effettivo delle informazioni fornite dal richiedente, prevedendo la partecipazione dello Stato ospitante a tale procedimento.

La nuova proposta legislativa comporta delle conseguenze per le assicurazioni professionali e per le imprese.

Analisi relativa alle assicurazioni:

L'articolo 4 (Regolamento) stabilisce gli elementi che compongono la domanda di carta elettronica europea dei servizi (dati identificativi del prestatore, indicazione dell'attività di servizi, etc.).

Uno di questi elementi è quello previsto dall'Articolo 4. g) «*informazioni su eventuali assicurazioni di responsabilità professionale che coprano il prestatore in materia di responsabilità professionale nel territorio dello Stato membro d'origine, comprese informazioni sulla copertura per attività svolte nel territorio di altri Stati membri, se del caso*».

L'articolo 5 del Regolamento impone ai distributori di prodotti assicurativi ed agli organismi designati dagli Stati membri di prestare l'assicurazione obbligatoria e di fornire il **certificato di assicurazione** al richiedente che ne faccia richiesta.

Il certificato di assicurazione conterrà informazioni su:

- L'esistenza di un'assicurazione di responsabilità professionale per i servizi
- La portata territoriale di tale copertura in altri Stati membri
- I rischi assicurati
- La durata
- Le somme assicurate per sinistro

Il «**Certificato di assicurazione**» previsto dall'Articolo 5, e disciplinato dagli articoli 11, 12, e 13 della proposta di Regolamento, sarà uno strumento d'informazione sull'esistenza e la portata territoriale dell'assicurazione di responsabilità professionale.

Il settore delle assicurazioni professionali sarà direttamente interessato dalla nuova regolamentazione, che introdurrà elementi di normalizzazione e imporrà nuovi obblighi, anche nei confronti delle organizzazioni professionali.

Problema n. 1

Il primo problema che emerge è che, in base all'Art. 7 della proposta di Direttiva, il servizio **e-card è indefinito sotto il profilo temporale**. Esso, infatti, non contempla alcuna scadenza periodica, fatti salvi i casi di sospensione, revoca o annullamento a norma degli articoli da 15 a 17, né procedure adeguate per mantenere aggiornate le informazioni fornite al momento del rilascio della carta.

Pertanto, nel caso in cui un'impresa o un professionista, dopo aver richiesto e ottenuto una carta professionale, nel rispetto dei requisiti relativi all'assicurazione previsti dagli Articoli 5, 11, 12 e 13 del Regolamento, cessasse successivamente di possedere una copertura assicurativa, e quindi non soddisfacesse più i requisiti rispetto ai terzi, potrebbe comunque continuare a disporre dell'e-card. Non risulta chiaro, dunque, se disporre della carta elettronica europea implichi o meno il rispetto dei requisiti necessari per l'esercizio dell'attività professionale corrispondente.

Si viene così creare un rischio per i consumatori (e, più in generale, per il legittimo affidamento del pubblico), a causa del carattere indefinito dell'e-card e della mancata previsione da parte dell'Articolo 17 di un obbligo di aggiornamento periodico delle informazioni ivi contenute. A ciò si aggiunga che né la proposta di Direttiva, né quella di Regolamento prevedono delle sanzioni in caso di frode.

Problema n. 2

L'Articolo 13 della proposta di Regolamento sancisce l'obbligo per le organizzazioni professionali di offrire una copertura assicurativa, a condizioni non discriminatorie, ai fornitori di servizi e alle imprese che si trasferiscono nel Paese ospitante. Ciò significa che le riduzioni sui premi

d'assicurazione, che sono vincolate all'appartenenza all'organizzazione professionale, dovranno essere offerte ai possessori di e-card alle medesime condizioni.

È comune, nella maggior parte degli Stati Membri, che l'accesso alla copertura assicurativa di gruppo offerta ai professionisti aderenti a un'organizzazione professionale sia subordinato all'appartenenza a tale organizzazione.

Un professionista che provenga da un altro Stato Membro, per poter far parte di un'organizzazione professionale operante nello Stato membro ospitante, è tenuto generalmente a richiedere il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali e, solo in seguito, l'adesione a tale organizzazione.

Si ritiene, pertanto, che la Direttiva dovrebbe modificare **l'Articolo 13** e prevedere l'obbligo per i soggetti titolari di carta professionale che vogliano accedere alla predetta copertura di gruppo, di richiedere preventivamente l'iscrizione all'organizzazione o associazione professionale del Paese di stabilimento, in modo da renderlo un requisito obbligatorio per beneficiare, tra l'altro, dei minori costi della polizza collettiva professionale e della portata della sua copertura.

Il sistema dell'e-card si basa sul Sistema d'informazione del mercato interno (IMI), che ha suscitato dubbi sulla sua efficacia e che dovrebbe essere rafforzato attraverso la designazione delle organizzazioni professionali come "autorità di coordinamento".

L'IMI è uno strumento adottato dall'Unione Europea per semplificare la comunicazione multilingue tra le autorità nazionali competenti, e permettere una migliore cooperazione tra gli Stati membri. Nonostante l'immagine positiva che la Commissione Europea propone dei risultati dell'IMI, nel 2016 la Corte dei Conti ha espresso una valutazione negativa del sistema.[7]

Nella proposta di Regolamento si stabilisce all'**Articolo 17** l'obbligo per gli Stati membri di designare **«l'autorità di coordinamento»**, cui è conferito il potere di eseguire i compiti previsti dal Regolamento e dalla Direttiva recanti il quadro operativo per la carta elettronica europea dei servizi, così

[7] European Court of Auditors, 2016 special report, Has the Commission ensured effective implementation of the Services Directive, observations 60, 61 and 63

come l'obbligo di comunicarla alla Commissione e di registrarla presso l'IMI.

Secondo quanto si evince dalla proposta di Regolamento e di Direttiva, **l'autorità di coordinamento** presenta un'importanza decisiva per la corretta applicazione della carta elettronica europea dei servizi.

Il suo ruolo, pertanto, dovrebbe essere maggiormente approfondito nei progetti legislativi in commento, i quali dovrebbero specificare più dettagliatamente le relative funzioni ed indicare i soggetti che possano essere all'uopo designati, come ad esempio gli ordini e i collegi professionali, le associazioni e organizzazioni professionali, le camere di commercio o soggetti simili.

La designazione degli ordini e dei collegi professionali come autorità di coordinamento aiuterebbe a rafforzare la funzione dell'IMI come strumento di scambio di dati. Per esempio, l'**Articolo 8.3** del Regolamento specifica che le autorità di coordinamento degli Stati Membri informeranno il pubblico sul funzionamento e sul valore aggiunto della carta elettronica europea dei servizi, come anche sulle procedure per il distacco di personale e per la circolazione dei lavoratori autonomi, in **conformità all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 7.** Questa funzione potrebbe rappresentare un grande valore aggiunto **se fossero le organizzazioni professionali** a realizzarla, data la loro vicinanza ai professionisti e l'ampia esperienza con cui agiscono nei loro rispettivi settori d'influenza.

L'informazione contenuta nella carta elettronica sui servizi non risulta del tutto chiara.

L'Articolo 4 della proposta del Regolamento definisce gli **elementi essenziali della domanda di rilascio della carta elettronica europea dei servizi,** che devono essere identici in tutta l'Unione Europea, e assegna alla Commissione il compito di emanare i necessari **atti di esecuzione** finalizzati **a precisare** le modalità per la presentazione del modulo standard e degli allegati tecnici.

Secondo la proposta di Regolamento (**Articolo 4.e)** in questo modulo devono essere specificati «i requisiti che devono essere rispettati dal

richiedente per la prestazione del servizio nel proprio Stato membro d'origine, come qualifiche o certificazioni».

Nella proposta formulata dalla Commissione dovrebbero, tuttavia, essere previsti altri requisiti associati alla capacità di esercitare una professione nello Stato d'origine. Ad esempio, **l'obbligo d'iscrizione o di appartenenza a un'associazione professionale in relazione alle attività riservate**, dovrebbero essere comunicate ed incluse nell'articolo 4, lett. e) della proposta di Regolamento.

È evidente, infatti, che la forma più idonea per garantire il controllo sul corretto esercizio di un'attività professionale per la migliore tutela dei consumatori nel Paese di stabilimento, consiste nell'iscrizione ai collegi o nell'appartenenza obbligatoria a un'organizzazione professionale, in particolare quando l'esercizio di una determinata professione è regolato nello Stato membro d'origine includendo una riserva di attività. In questo modo, l'identità del prestatore di servizi, così come quella del suo diretto responsabile e del soggetto che rilascia l'abilitazione al lavoro professionale, risultano pienamente accreditabili davanti ai terzi.

Riconoscimento delle qualifiche professionali

L'**Articolo 5** della proposta di Direttiva **impedisce agli Stati membri ospitanti di imporre una notifica preventiva** ai futuri fornitori di servizi, mentre l'**Articolo 6** del Regolamento introduce un procedimento di notifica preventiva relativa **alle qualifiche professionali**, in deroga alle previsioni della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Attualmente la Direttiva 2005/36/CE permette alle autorità competenti designate dagli Stati ospitanti di richiedere documenti addizionali ai futuri fornitori di servizi che ricadano nell'ambito di competenza delle rispettive qualifiche professionali.

Orbene, pur in presenza di norme di coordinamento con la direttiva n. 36/2005 non è chiaro se gli Stati Membri ospitanti possano ancora richiedere 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 della professione (v. l'articolo 7.4 della Direttiva 2005/36/CE). Il che potrebbe generare un

potenziale problema in molti settori professionali tra i quali quello dell'ingegneria, in quanto potrebbe portare ad **eludere la formazione continua obbligatoria specifica di una determinata categoria** per l'esercizio della professione nello Stato membro ospitante. [8]

Ad ogni modo, si ritiene necessario precisare in modo più puntuale il criterio di collegamento tra la proposta di Regolamento e la Direttiva n. 36, le cui previsioni non dovrebbero essere disattese o eluse per effetto dell'applicazione della normativa in parola.

La carta elettronica europea dei servizi comporta il rischio di promuovere il lavoro autonomo falso, poiché anche le persone fisiche (professionisti) potranno richiedere l'e-card. Non c'è alcuna garanzia che i dati registrati riflettano la realtà.

L'Articolo 7 della proposta di Regolamento descrive le modalità attraverso cui i lavoratori autonomi (persone fisiche), possano richiedere ed utilizzare la carta elettronica di servizi e-card, e il database elettronico legato al sistema IMI. Questi lavoratori possono utilizzare la piattaforma elettronica vincolata al sistema IMI per presentare una dichiarazione delle loro qualifiche professionali.

Allo stesso modo, l'impresa può fornire informazioni sulle qualifiche professionali del personale che intende distaccare (proposta di Regolamento Articolo 6, paragrafo 1).

Il procedimento per la presentazione di una dichiarazione di qualifica professionale, attraverso la piattaforma elettronica, sostituirà la dichiarazione prevista dell'Articolo 7 della Direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Inoltre la richiesta dell'e-card sostituirà i paragrafi b) e d) della notifica previsti all'Articolo 7 della Direttiva 2005/36[9], che permette agli Stati

[8] È 'in contraddizione con la direttiva qualifiche in cui si afferma all'articolo 7 che i fornitori di servizi dovrebbero informare lo Stato membro ospitante dello spostamento, ed a sua volta, lo Stato membro ospitante, se si tratta di professioni regolate che comportino un rischio per la salute, possono verificare le loro qualifiche professionali. Al contrario, nella direttiva e-card non prevede che si possa avanzare nessuna richiesta una volta che sia in suo possesso.

[9] Gli Stati membri possono esigere che, se il prestatore si sposta per la prima volta da uno Stato membro all'altro per fornire servizi, questi informi in anticipo l'autorità competente dello Stato membro ospitante con una dichiarazione scritta
Inoltre, per la prima prestazione di servizi o in caso di mutamento oggettivo della situazione comprovata dai documenti, gli Stati membri possono richiedere che la dichiarazione sia corredata dei seguenti documenti:
b) un attestato che certifichi che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato,

Membri ospitanti di richiedere documenti addizionali per attestare che il prestatore di servizi è legalmente stabilito nello Stato d'origine.

Per esercitare l'attività in questione, ed in caso di professioni non regolamentate, ai fornitori può essere richiesto di provare che l'attività sia stata esercitata da almeno 2 anni.

Nell'**Articolo 6 paragrafo 4 e nell'art. 7 paragrafo 3 del Regolamento,** la Commissione (mediante atti delegati) si riserva il diritto di adottare norme tecniche e di elaborare un modulo multilingue, che verrà utilizzato nella piattaforma elettronica collegata all'IMI.

Alla luce di queste ampie competenze d'esecuzione, **non risulta chiaro nel testo proposto se gli altri documenti previsti nell'Articolo 7 della Direttiva 2005/36/ CE (che includono, per esempio, la prova di nazionalità dei prestatori di servizi) verranno inclusi nella piattaforma elettronica, che si suppone debba essere collegata al sistema IMI.**

L'Articolo 5 della proposta di Direttiva impedisce agli Stati membri ospitanti di imporre requisiti ulteriori *ex post*. Infatti, d'accordo con la Direttiva, una volta che sia rilasciata una carta elettronica europea, lo Stato membro ospitante non potrà imporre al suo titolare alcun regime di autorizzazione o notifica preventiva, né alcun tipo di requisito di stabilimento[10].

Bisogna tenere in considerazione che l'informazione fornita in virtù **dell'Articolo 7 della Direttiva 2005/36, dev'essere ripresentata annualmente.** Tuttavia, dato che le carte elettroniche sostituiranno anche i requisiti dei procedimenti di notifica, questo requisito non potrà più essere soddisfatto. **In questo modo gli Stati membri ospitanti non potranno verificare le informazioni che un soggetto abbia fornito, dato che la e-card si ottiene per tutto il periodo della sua validità. Per questo riteniamo che si dovrebbero fornire periodicamente informazioni complementari, una volta ottenuta la carta, come accade con i requisiti dell'Articolo 7 della Direttiva 2005/36.**

d) nei casi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno due anni nei precedenti dieci anni,

[10] Articolo 5
Effetti della carta elettronica europea dei servizi nello Stato membro ospitante
1.Uno Stato membro ospitante non può imporre un regime di autorizzazione preventiva, un regime di notifica preventiva o un requisito di stabilimento al titolare di una carta elettronica europea dei servizi precedentemente rilasciata per la prestazione transfrontaliera temporanea di servizi come condizione per la prestazione di servizi nel proprio territorio.

Anche le procedure per i fornitori di servizi saranno totalmente elettroniche (Articolo 8 della proposta de Regolamento).

D'altra parte, **l'Articolo 9 della proposta di Regolamento, paragrafo 2 b)** dispone che gli Stati membri ospitanti accettino le decisioni sull'autenticità dei documenti (v. l'Articolo 9 paragrafo 3), introducendo in questo modo **il principio del paese d'origine** anziché far prevalere il principio del paese ospitante, di cui alla Direttiva 2005/360/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Pertanto, in base alla proposta di regolamento, gli Stati membri ospitanti non avranno più la possibilità (e la responsabilità) di verificare il possesso effettivo dei requisiti necessari per l'esercizio di un'attività professionale da parte dei fornitori di servizi in ingresso, inclusi i lavoratori autonomi.

La combinazione dei segnalati elementi (come le procedure elettroniche, le prove di nazionalità, il principio del Paese d'origine, la validità indefinita dei servizi che possono essere prestati attraverso l'e-card, la possibilità di richiederla anche da parte dei lavoratori autonomi - persone fisiche - e le diverse definizioni legali per i lavoratori autonomi negli Stati membri), **potrebbe facilitare la proliferazione del cd. "falso lavoro autonomo".** Un simile rischio, peraltro non nuovo nell'Unione Europea (essendosi già verificato in passato, a seguito dell'applicazione della criticata direttiva *Bolkestein*) suscita grande preoccupazione in molti settori di attività tra i quali quello **dell'ingegneria** e **dell'industria**, che tradizionalmente si caratterizzano per un alto livello di lavoro autonomo.

Le proposte legislative introducono procedimenti amministrativi complessi tra gli Stati membri, che nella pratica potrebbero risultare più onerosi delle aspettative, e rischiosi, a causa del principio di approvazione tacita.

Gli Stati membri devono istituire o designare **un'autorità di coordinamento** per applicare le procedure correlate alla carta elettronica dei servizi.

Tali procedure, avviate su impulso dell'autorità competente designata dallo stato ospitante, avranno un profondo impatto in tutte le strutture amministrative degli Stati membri. Per quanto riguarda l'introduzione del "principio di una volta sola", non vi è alcuna garanzia che le autorità responsabili della supervisione dei fornitori di servizi in uno Stato avranno

accesso alle informazioni rilevanti aggiornate dai soggetti che richiedono la e-card.

L'Articolo 11 della Direttiva afferma che l'autorità di coordinamento dello Stato membro d'origine disporrà di una settimana per verificare i documenti forniti dal richiedente e, se necessario, potrà sollecitare altre informazioni e documenti addizionali.

È altamente improbabile che la verifica di tali documenti possa essere effettuata in una sola settimana. Ogni caso è differente e, anche nel caso in cui tutti i documenti richiesti venissero presentati correttamente dal soggetto istante, sarebbe necessario più tempo affinché essi possano essere esaminati adeguatamente.

Parimenti, secondo l'Articolo 12 della Direttiva, lo Stato membro ospitante dispone di due, o al massimo di quattro settimane, per esaminare le informazioni supplementari e sollevare obiezioni. Lo Stato membro ospitante partecipa formalmente a questa fase del procedimento, ma deve confidare totalmente nella correttezza delle informazioni fornitegli dallo Stato membro d'origine, tenuto conto che esso non mantiene un contatto diretto con il lavoratore autonomo o con l'impresa richiedente. **Solo le autorità dello Stato membro d'origine mantengono un contatto così diretto.**

Non risulta chiaro neanche cosa succeda nel caso in cui lo Stato membro ospitante sollevi dubbi sulla richiesta di servizi della carta elettronica. Non è prevista, infatti, la possibilità di negare la richiesta, anche qualora sussistano ragionevoli dubbi. L'**Articolo 10** della Direttiva fa riferimento solo alla possibilità di far valere **i motivi imperativi di interesse generale** riconosciuti a norma della direttiva 2006/123/CE, che tuttavia integrano ipotesi di carattere eccezionale.

Si può quindi concludere che le procedure per l'applicazione di una carta elettronica europea dei servizi non appaiono disciplinate in modo sufficientemente puntuale, in quanto lasciano aperta la possibilità di potenziali frodi.

In particolare, la validità indefinita dell'e-card comporta la possibilità di abusi e non esiste un procedimento di attualizzazione che sia efficace.

L'**Articolo 17** della Direttiva specifica che non esiste alcun limite temporale in relazione a quando e come i titolari della carta elettronica richiedano di

aggiornare l'informazione relativa alla loro e-card. Se l'informazione risulta erronea, le imprese o i professionisti possono sempre sostenere che erano in procinto di aggiornare la carta. D'altra parte, la carta non può essere sospesa o revocata, fino a quando vengano esaurite tutte le possibilità di ricorso legale. Questo conduce a situazioni analoghe a quelle descritte nei punti precedenti, come nel caso del punto 6 relativo al riconoscimento delle qualifiche professionali, ed al punto 2 relativo alle assicurazioni professionali.

Per i segnalati motivi, i procedimenti di sospensione dell'e-card non risultano efficaci, qualora si renda necessario revocare rapidamente la carta nei casi di accertamento di irregolarità da parte dei fornitori dei servizi. Peraltro, non sono contemplate sanzioni rilevanti in caso di frode, né sanzioni dissuasive contro gli abusi.

I punti di contatto unici della Direttiva servizi non hanno funzionato in alcuni paesi e possono sovrapporsi alle funzioni delle autorità di coordinamento.

La Direttiva 2006/123/CE impone agli Stati membri di designare un "punto di contatto" per la cooperazione amministrativa. Tali punti di contatto hanno anche come obiettivo quello di **semplificare i procedimenti amministrativi** e risparmiare tempi e costi per le imprese, aiutandole a esercitare la loro attività a livello transfrontaliero.

L'indeterminatezza con cui viene disciplinata la figura dell'autorità di coordinamento nell'ambito delle proposte in commento solleva dubbi rispetto alla relativa efficienza e rispetto ad una possibile sovrapposizione delle sue funzioni con i punti di contatto previsti dalla Direttiva servizi.

Rischio che le imprese vengano costituite in Paesi dove i requisiti d'accesso siano meno esigenti, i costi amministrativi e fiscali siano minori e dove sussistano normative più permissive, etc.

L' e-card può essere utilizzata dalle imprese come strumento di elusione delle garanzie di protezione dei diritti della collettività gravanti sui soggetti esercenti una professione o finanche di evasione fiscale, a danno dei professionisti e dei cittadini dei Paesi ospitanti. Si dovrebbe prevedere un meccanismo che eviti o limiti il rischio di costituzione d'imprese in

determinati Paesi in cui è possibile ottenere più facilmente l'e-card e poter esercitare la propria attività in altri Stati membri.

In questa prospettiva è lecito ipotizzare il rischio di un "*Forum Shopping*", prassi per la quale le imprese e i professionisti tendono a scegliere un determinato Paese di stabilimento, non già in funzione della rispondenza a condivisibili logiche di mercato, bensì in risposta a un'esigenza di limitazione del controllo pubblico esercitato sulla propria attività, **con il grave e concreto rischio di un abbassamento del livello di qualità dei servizi offerti e di distorsione complessiva dell'andamento dello stesso mercato dei servizi**.

Meccanismo indeterminato di monitoraggio

L'Articolo 20 della Direttiva introduce un meccanismo di monitoraggio per valutare gli effetti della presente Direttiva, con la partecipazione delle parti sociali.

Tuttavia, l'obiettivo di questo articolo è unicamente quello di esaminare se i costi transfrontalieri siano stati ridotti, secondo un criterio più di efficienza che di efficacia, in quanto si dovrebbe focalizzare maggiormente sui meccanismi di vigilanza e supervisione a beneficio dei settori implicati, migliorando così le condizioni di lavoro.