

**DIRETTIVA (UE) 2018/958 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO****del 28 giugno 2018****relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo <sup>(1)</sup>,

previa consultazione del Comitato delle regioni,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria <sup>(2)</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) La libertà professionale è un diritto fondamentale. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») garantisce la libertà professionale e la libertà d'impresa. La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi sono principi fondamentali del mercato interno sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Le norme nazionali che disciplinano l'accesso alle professioni regolamentate non dovrebbero pertanto frapporre ostacoli ingiustificati o sproporzionati all'esercizio di tali diritti fondamentali.
- (2) In assenza nel diritto dell'Unione di specifiche disposizioni di armonizzazione dei requisiti per l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio, è competenza di uno Stato membro decidere se e come regolamentare una professione nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.
- (3) Il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione. Come risulta dalla giurisprudenza <sup>(3)</sup>, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal TFUE dovrebbero soddisfare quattro condizioni, vale a dire: applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi di interesse generale, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo.
- (4) La direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(4)</sup> contiene l'obbligo per gli Stati membri di valutare la proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, e di comunicare alla Commissione i risultati di tale valutazione, dando il via al «processo di valutazione reciproca». Nell'ambito di tale processo, gli Stati membri erano tenuti a sottoporre ad analisi l'insieme della loro legislazione per tutte le professioni regolamentate nel loro territorio.
- (5) I risultati del processo di valutazione reciproca hanno messo in evidenza la mancanza di chiarezza per quanto riguarda i criteri che gli Stati membri devono utilizzare nella valutazione della proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, nonché una disomogeneità dell'esame di tali requisiti a tutti i livelli di regolamentazione. Per impedire la frammentazione del mercato interno ed eliminare gli ostacoli all'accesso ad alcune attività di lavoro subordinato o autonomo e all'esercizio di queste, vi dovrebbe essere un approccio comune a livello dell'Unione per evitare l'adozione di provvedimenti sproporzionati.
- (6) Nella sua comunicazione del 28 ottobre 2015 dal titolo «Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese», la Commissione ha riconosciuto la necessità di adottare un quadro analitico in materia di proporzionalità, destinato ad essere utilizzato dagli Stati membri in sede di riesame delle esistenti regolamentazioni delle professioni o di proposta di nuove regolamentazioni.

<sup>(1)</sup> GU C 288 del 31.8.2017, pag. 43.

<sup>(2)</sup> Posizione del Parlamento europeo del 14 giugno 2018 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 21 giugno 2018.

<sup>(3)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 1995 Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punto 37.

<sup>(4)</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

- (7) La presente direttiva mira a stabilire le norme per le valutazioni della proporzionalità che gli Stati membri devono effettuare prima dell'introduzione di nuove regolamentazioni delle professioni, o per la modifica di regolamentazioni esistenti, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, garantendo nel contempo la trasparenza e un elevato livello di tutela dei consumatori.
- (8) Le attività contemplate dalla presente direttiva dovrebbero riguardare le professioni regolamentate che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36/CE. La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate esistenti o il loro esercizio o alle nuove professioni che gli Stati membri stanno valutando se regolamentare. La presente direttiva dovrebbe essere applicata in aggiunta alla direttiva 2005/36/CE, fatte salve le altre disposizioni definite in altri atti dell'Unione per quanto riguarda l'accesso a una determinata professione regolamentata, o il suo esercizio.
- (9) La presente direttiva lascia impregiudicata la competenza degli Stati membri di definire l'organizzazione e il contenuto dei propri sistemi di istruzione e di formazione professionale, e in particolare per quanto riguarda la possibilità di delegare a organismi professionali il potere di organizzare o supervisionare l'istruzione e la formazione professionale. Non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva le disposizioni che non limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, incluse modifiche redazionali, adeguamenti tecnici del contenuto di corsi di formazione o l'ammodernamento delle regolamentazioni sulla formazione. Qualora l'istruzione o la formazione professionale consistano in attività remunerate, dovrebbe essere garantita la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi.
- (10) Nei casi in cui gli Stati membri recepiscano requisiti specifici relativi alla regolamentazione di una determinata professione stabiliti in altri atti dell'Unione, che non lasciano agli Stati membri la scelta dell'esatta modalità di recepimento, la valutazione della proporzionalità prescritta da specifiche disposizioni della presente direttiva non dovrebbe essere applicata.
- (11) Gli Stati membri dovrebbero poter contare su un quadro normativo comune basato su concetti giuridici chiaramente definiti concernenti le diverse modalità di regolamentazione di una professione nell'Unione. Esistono diverse modalità di regolamentazione di una professione, ad esempio riservando l'accesso a una determinata attività o il suo esercizio ai titolari di una qualifica professionale. Gli Stati membri possono disciplinare anche una delle modalità di esercizio di una professione tramite la definizione delle condizioni per l'uso dei titoli professionali o l'imposizione di requisiti di qualifica soltanto per i lavoratori autonomi, i professionisti dipendenti, i dirigenti o i rappresentanti legali di imprese, soprattutto laddove l'attività sia esercitata da una persona giuridica sotto forma di una società professionale.
- (12) Prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, o di modificare quelle esistenti, gli Stati membri dovrebbero valutare la proporzionalità di tali disposizioni. La portata della valutazione dovrebbe essere proporzionata alla natura, al contenuto e all'impatto della disposizione introdotta.
- (13) L'onere della prova della motivazione e della proporzionalità incombe agli Stati membri. Le motivazioni a supporto di una regolamentazione che possono essere adottate da uno Stato membro dovrebbero essere corredate di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità del provvedimento adottato da tale Stato membro, nonché di precisi elementi suffraganti le argomentazioni. Sebbene uno Stato membro non debba necessariamente produrre uno studio specifico o precisi elementi o materiali suffraganti la proporzionalità di tale provvedimento prima della sua adozione, esso dovrebbe condurre un'analisi oggettiva, tenendo conto delle circostanze specifiche di tale Stato membro, che dimostri che sussistono rischi reali per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.
- (14) Gli Stati membri dovrebbero procedere a valutazioni della proporzionalità in modo obiettivo e indipendente, anche nel caso in cui una professione sia regolamentata in via indiretta, mediante l'attribuzione del potere regolamentare a un determinato ordine professionale. Tali valutazioni potrebbero includere il parere di un organismo indipendente, tra cui gli organismi esistenti che partecipano al processo legislativo nazionale, incaricato dagli Stati membri interessati del compito di formulare tale parere. Ciò è particolarmente importante nei casi in cui la valutazione sia effettuata da parte delle autorità locali, degli organismi di regolamentazione o delle organizzazioni professionali la cui maggiore vicinanza alle condizioni locali e le cui conoscenze specialistiche potrebbero in certi casi metterli in condizione di individuare il modo migliore per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico, ma le cui scelte politiche potrebbero arrecare benefici agli operatori esistenti a scapito dei nuovi interessati a entrare nel mercato.
- (15) È opportuno verificare la proporzionalità delle disposizioni nuove o modificate che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio dopo l'adozione. Un riesame della proporzionalità di un provvedimento nazionale restrittivo nell'ambito delle professioni regolamentate dovrebbe essere basato non solo sull'obiettivo di tale provvedimento nazionale al momento della sua adozione, ma anche sui suoi effetti valutati dopo la sua adozione. La valutazione della proporzionalità del provvedimento nazionale dovrebbe essere basata sugli sviluppi sopravvenuti nel settore della professione regolamentata successivamente all'adozione del provvedimento.

- (16) Come confermato dalla giurisprudenza costante, è proibita qualsiasi restrizione ingiustificata derivante dal diritto nazionale che limiti la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi, compresa qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità o la residenza.
- (17) Qualora l'accesso alle attività di lavoro subordinato o autonomo e l'esercizio di tali attività siano subordinati al rispetto di determinati requisiti relativi a specifiche qualifiche professionali, stabiliti direttamente o indirettamente dagli Stati membri, è necessario garantire che tali requisiti siano giustificati da motivi di interesse generale, come quelli ai sensi del TFUE, vale a dire di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, o da motivi imperativi di interesse generale, riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. È altresì necessario chiarire che, tra i motivi imperativi di interesse generale, riconosciuti dalla Corte di giustizia, figurano il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale; la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi, anche attraverso la garanzia della qualità dei lavori di artigianato, e dei lavoratori; la tutela della buona amministrazione della giustizia; la garanzia dell'equità delle transazioni commerciali; la lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, e la salvaguardia dell'efficacia dei controlli fiscali; la sicurezza dei trasporti; la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano; la salute degli animali; la proprietà intellettuale; la salvaguardia e la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale; gli obiettivi di politica sociale; e gli obiettivi di politica culturale. Secondo una costante giurisprudenza, ragioni di ordine puramente economico, quali la promozione dell'economia nazionale a scapito delle libertà fondamentali, come pure i motivi puramente amministrativi, quali lo svolgimento di controlli o la raccolta di dati statistici, non possono configurarsi come motivi imperativi di interesse pubblico.
- (18) Spetta agli Stati membri stabilire il livello di tutela che intendono offrire agli obiettivi di interesse pubblico e il livello appropriato di regolamentazione, entro i limiti della proporzionalità. Il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe rispetto a un altro Stato membro non significa che le norme di quest'ultimo siano sproporzionate e dunque incompatibili con il diritto dell'Unione.
- (19) Per quanto riguarda la tutela della salute pubblica, a norma dell'articolo 168, paragrafo 1, TFUE, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione deve essere garantito un elevato livello di tutela della salute umana. La presente direttiva è pienamente in linea con tale obiettivo.
- (20) Per garantire che le disposizioni che essi introducono e che le modifiche che essi apportano alle disposizioni vigenti siano proporzionate, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione i criteri per la valutazione della proporzionalità e i criteri supplementari pertinenti per la professione regolamentata oggetto di analisi. Se uno Stato membro intende regolamentare una professione o modificare le norme in vigore, è opportuno tener conto della natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, in particolare dei rischi per i destinatari di servizi, compresi i consumatori, i professionisti o terzi. È opportuno prendere in considerazione anche il fatto che, nell'ambito dei servizi professionali, si osserva in genere un'asimmetria informativa tra i consumatori e i professionisti, dato che i professionisti possiedono un elevato livello di conoscenze tecniche che i consumatori potrebbero non avere.
- (21) I requisiti connessi alle qualifiche professionali dovrebbero essere considerati necessari solo nel caso in cui i provvedimenti esistenti, quali la normativa sulla sicurezza dei prodotti o il diritto inteso alla protezione dei consumatori, non possano essere considerati idonei o realmente efficaci per conseguire l'obiettivo perseguito.
- (22) Per soddisfare il requisito della proporzionalità, un provvedimento dovrebbe essere idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito. Un provvedimento dovrebbe essere considerato idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico, ad esempio allorché rischi analoghi connessi a talune attività sono affrontati in maniera comparabile e le eventuali deroghe alle restrizioni in questione sono applicate conformemente all'obiettivo dichiarato. Il provvedimento nazionale dovrebbe inoltre contribuire effettivamente al conseguimento dell'obiettivo perseguito e pertanto, se non ha alcun effetto sul motivo giustificante, esso non dovrebbe essere considerato idoneo.
- (23) L'incidenza globale del provvedimento sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione, sulle scelte dei consumatori e sulla qualità dei servizi erogati, dovrebbe essere debitamente presa in considerazione dagli Stati membri. Su tale base, gli Stati membri dovrebbero verificare, in particolare, se la portata della restrizione all'accesso a professioni regolamentate o al loro esercizio è proporzionata all'importanza degli obiettivi perseguiti e ai benefici attesi.
- (24) Gli Stati membri dovrebbero eseguire un confronto tra il provvedimento nazionale in questione e i mezzi alternativi, meno restrittivi, che avrebbero come conseguenza il raggiungimento dello stesso obiettivo imponendo minori restrizioni. Allorché i provvedimenti sono giustificati soltanto dalla tutela dei consumatori e i rischi individuati sono limitati alla relazione tra il professionista e il consumatore senza incidere pertanto negativamente su terzi, gli Stati membri dovrebbero valutare se il loro obiettivo non possa essere conseguito con mezzi meno restrittivi rispetto all'opzione di riservare le attività ai professionisti. Ad esempio, nel caso in cui i consumatori

possono ragionevolmente scegliere se utilizzare o meno i servizi di professionisti qualificati, dovrebbero essere utilizzati mezzi meno restrittivi, quali la protezione del titolo professionale o l'iscrizione a un albo professionale. La regolamentazione tramite attività riservate e titoli professionali protetti dovrebbe essere presa in considerazione laddove i provvedimenti mirino a prevenire un rischio di grave pregiudizio per gli obiettivi di interesse pubblico, come la salute pubblica.

- (25) Ove pertinente alla luce della natura e del contenuto del provvedimento oggetto di analisi, gli Stati membri dovrebbero inoltre tenere conto degli elementi seguenti: il nesso tra l'ambito delle attività esercitate nell'ambito di una professione e la qualifica professionale richiesta; la complessità delle mansioni, in particolare per quanto riguarda il livello, la natura e la durata della formazione o dell'esperienza richieste; l'esistenza di percorsi diversi per ottenere la qualifica professionale; se le attività riservate a determinati professionisti possano essere condivise con altri professionisti; e il grado di autonomia nell'esercizio di una professione regolamentata, in particolare nel caso in cui le attività relative a una professione regolamentata siano esercitate sotto il controllo e la responsabilità di un professionista debitamente qualificato.
- (26) La presente direttiva tiene conto dei progressi scientifici e tecnologici e contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno, incluso l'ambiente digitale. In considerazione della rapidità degli sviluppi tecnologici e scientifici, gli aggiornamenti dei requisiti di accesso potrebbero rivestire particolare importanza per diverse professioni, in particolare per i servizi professionali, forniti per via elettronica. Nel caso in cui uno Stato membro regolamenti una professione, è opportuno tener conto del fatto che gli sviluppi scientifici e tecnologici potrebbero ridurre o incrementare l'asimmetria di informazioni tra professionisti e consumatori. Qualora gli sviluppi scientifici e tecnologici comportino un rischio elevato per gli obiettivi di interesse pubblico, spetta agli Stati membri, ove necessario, incoraggiare i professionisti a stare al passo con tali sviluppi.
- (27) Gli Stati membri dovrebbero procedere a una valutazione esaustiva delle circostanze in cui il provvedimento è adottato e attuato e valutare in particolare l'effetto delle disposizioni nuove o modificate in combinazione con altri requisiti che limitano l'accesso alla professione o il suo esercizio. L'accesso a determinate attività e il loro esercizio può essere condizionato al rispetto di diversi requisiti, come le norme in materia di organizzazione della professione, affiliazione obbligatoria a un'organizzazione o a un ordine professionale, deontologia, supervisione e responsabilità. Nel valutare l'effetto di disposizioni nuove o modificate, gli Stati membri dovrebbero pertanto tener conto dei requisiti esistenti, inclusi quelli in tema di aggiornamento professionale continuo, affiliazione obbligatoria a un'organizzazione o a un ordine professionale, regimi di registrazione o di autorizzazione, restrizioni quantitative, requisiti circa una forma giuridica specifica e in materia di assetto proprietario, restrizioni territoriali, restrizioni multidisciplinari e norme sull'incompatibilità, requisiti in materia di copertura assicurativa, requisiti relativi alle conoscenze linguistiche, nella misura necessaria all'esercizio della professione, requisiti tariffari minimi e/o massimi prestabiliti, nonché requisiti in materia di pubblicità.
- (28) L'introduzione di ulteriori requisiti può essere idonea per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico. Il semplice fatto che sia opportuno valutare l'effetto singolo o combinato non significa che i requisiti siano *prima facie* sproporzionati. Ad esempio, l'obbligo di sottoporsi a un aggiornamento professionale continuo può essere indicato per assicurare che i professionisti tengano il passo con gli sviluppi nei rispettivi campi, a condizione che non ponga condizioni discriminatorie e sproporzionate a scapito dei nuovi entranti. Analogamente, l'affiliazione obbligatoria a un'organizzazione o a un ordine professionale può essere considerata appropriata laddove tali organizzazioni o ordini professionali sono incaricate dallo Stato di salvaguardare i pertinenti obiettivi di interesse pubblico, ad esempio supervisionando l'esercizio legittimo della professione o organizzando o supervisionando la formazione professionale continua. Laddove l'indipendenza di una professione non possa essere garantita adeguatamente con altri mezzi, gli Stati membri potrebbero considerare l'applicazione di tutele, come la limitazione della partecipazione azionaria di persone esterne alla professione o stabilendo che la maggioranza dei diritti di voto debba essere detenuta da persone che esercitano la professione, a condizione che tali tutele non vadano oltre lo stretto necessario a proteggere l'obiettivo di interesse pubblico. Gli Stati membri potrebbero valutare la possibilità di stabilire requisiti tariffari minimi e/o massimi che i prestatori di servizi dovranno rispettare, in particolare per i servizi ove ciò sia necessario ai fini di un'applicazione efficace del principio del rimborso delle spese, purché tali restrizioni siano proporzionate e siano previste, se necessario, deroghe alle tariffe minime e/o massime. Qualora l'introduzione di ulteriori requisiti comporti una duplicazione dei requisiti già previsti da uno Stato membro nel contesto di altre norme o procedure, tali requisiti non possono essere considerati proporzionati per il conseguimento dell'obiettivo perseguito.
- (29) Ai sensi del titolo II della direttiva 2005/36/CE, gli Stati membri non possono imporre ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro, che erogano servizi professionali a titolo temporaneo o occasionale, requisiti o restrizioni vietati da tale direttiva, come l'autorizzazione da parte di un'organizzazione o di un ordine professionale, la registrazione o l'affiliazione a questi ultimi, o la presenza di rappresentanti sul territorio dello Stato membro ospitante al fine di avere accesso a una professione regolamentata o ai fini del suo esercizio. Gli Stati membri possono, ove necessario, esigere che i prestatori di servizi che desiderano erogare servizi a titolo temporaneo o occasionale, forniscano informazioni sotto forma di una dichiarazione scritta da presentare prima di

erogare il primo servizio e rinnovare detta dichiarazione su base annuale. Pertanto, al fine di facilitare l'erogazione di servizi professionali, è necessario ribadire, tenendo conto della natura temporanea o occasionale del servizio, che requisiti quali la registrazione automatica temporanea o l'affiliazione pro forma ad una organizzazione o ad un ordine professionale, le dichiarazioni preventive e i documenti richiesti nonché il pagamento di una tassa o di eventuali oneri dovrebbero essere proporzionati. Tali requisiti non dovrebbero comportare un onere sproporzionato per i prestatori di servizi né dovrebbero ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libera prestazione dei servizi. Gli Stati membri dovrebbero valutare, in particolare, se l'obbligo di fornire determinate informazioni e documenti a norma della direttiva 2005/36/CE sia proporzionato e se la possibilità di ottenere ulteriori dettagli attraverso la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri mediante il sistema di informazione del mercato interno sia sufficiente per impedire il serio rischio di elusione delle norme applicabili da parte dei fornitori di servizi. La presente direttiva, tuttavia, non dovrebbe applicarsi ai provvedimenti concepiti per garantire il rispetto delle condizioni di impiego applicabili.

- (30) Come confermato dalla giurisprudenza costante, la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra gli interessi protetti dal TFUE. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero tenere debitamente conto dell'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute umana in sede di valutazione dei requisiti per le professioni sanitarie, quali le attività riservate, il titolo professionale protetto, l'aggiornamento professionale continuo o le norme relative all'organizzazione della professione, alla deontologia e alla supervisione, rispettando nel contempo le condizioni minime di formazione stabilite dalla direttiva 2005/36/CE. Gli Stati membri dovrebbero garantire in particolare che la regolamentazione delle professioni sanitarie, aventi implicazioni per la sanità pubblica e la sicurezza dei pazienti, sia proporzionata e contribuisca a garantire l'accesso all'assistenza sanitaria, riconosciuta come diritto fondamentale dalla Carta, nonché a un'assistenza sanitaria sicura, di alta qualità ed efficiente per i cittadini sul loro territorio. Nella definizione di politiche per i servizi di assistenza sanitaria, è opportuno tener conto della necessità di garantire l'accessibilità, un'alta qualità del servizio e un adeguato e sicuro approvvigionamento di medicinali, secondo le esigenze della salute pubblica nel territorio dello Stato membro interessato, nonché di garantire l'indipendenza professionale degli operatori sanitari. Per quanto concerne la motivazione della regolamentazione delle professioni sanitarie, gli Stati membri dovrebbero tenere conto dell'obiettivo di garantire un livello elevato di protezione della salute umana, inclusa l'accessibilità e un'assistenza sanitaria di alta qualità per i cittadini, un approvvigionamento adeguato e sicuro di prodotti medicinali, tenendo conto del margine di discrezionalità di cui all'articolo 1 della presente direttiva.
- (31) Ai fini del corretto funzionamento del mercato interno è essenziale garantire che, prima di introdurre nuovi requisiti o di modificare i requisiti esistenti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, gli Stati membri forniscano informazioni ai cittadini, alle associazioni rappresentative e ad altri pertinenti portatori di interesse, incluse le parti sociali. Gli Stati membri dovrebbero coinvolgere in maniera appropriata tutte le parti interessate e dare loro la possibilità di esprimere la propria opinione. Ove pertinente e opportuno, gli Stati membri dovrebbero effettuare consultazioni pubbliche conformemente alle loro procedure nazionali.
- (32) Gli Stati membri dovrebbero altresì tenere pienamente conto del diritto dei cittadini di accedere alla giustizia, quale garantito dall'articolo 47 della Carta e dall'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE). Ne consegue che, in conformità delle procedure stabilite nel diritto nazionale e dei principi costituzionali, i tribunali nazionali dovrebbero essere in grado di valutare la proporzionalità dei requisiti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, al fine di assicurare che ogni persona fisica o giuridica abbia il diritto a un ricorso effettivo rispetto alle limitazioni alla libertà di scegliere un'occupazione, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.
- (33) Ai fini dello scambio delle informazioni sulle migliori prassi, gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per incoraggiare la condivisione con gli altri Stati membri di informazioni adeguate e regolarmente aggiornate sulla regolamentazione delle professioni, nonché sugli effetti di tale regolamentazione. La Commissione dovrebbe facilitare tale scambio.
- (34) Al fine di accrescere la trasparenza e di favorire valutazioni sulla proporzionalità fondate su criteri comparabili, le informazioni trasmesse dagli Stati membri, fatto salvo l'articolo 346 TFUE, dovrebbero essere facilmente accessibili nella banca dati delle professioni regolamentate al fine di consentire agli altri Stati membri e alle parti interessate di formulare osservazioni alla Commissione e allo Stato membro interessato. Tali osservazioni dovrebbero essere tenute in debita considerazione dalla Commissione nella relativa relazione di sintesi elaborata in conformità della direttiva 2005/36/CE.
- (35) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire garantire il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare restrizioni sproporzionate all'accesso a professioni regolamentate o al loro esercizio, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,



HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### *Articolo 1*

##### **Oggetto**

Al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, la presente direttiva stabilisce norme su un quadro comune per lo svolgimento di valutazioni della proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima della modifica di quelle esistenti, garantendo nel contempo un elevato livello di tutela dei consumatori. Essa non pregiudica la competenza, in assenza di armonizzazione, e il margine di discrezionalità degli Stati membri nel decidere se e come regolamentare una professione entro i limiti dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

#### *Articolo 2*

##### **Ambito di applicazione**

1. La presente direttiva si applica alle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri che limitano l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio, o a una delle sue modalità di esercizio, compreso l'uso di titoli professionali e incluse le attività professionali autorizzate in virtù di tale titolo, che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36/CE.
2. Nei casi in cui i requisiti specifici riguardanti la regolamentazione di una determinata professione siano stabiliti in altri atti dell'Unione, che non lasciano agli Stati membri la scelta dell'esatta modalità di recepimento, le corrispondenti disposizioni della presente direttiva non si applicano.

#### *Articolo 3*

##### **Definizioni**

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

Si applicano inoltre le definizioni seguenti:

- a) «titolo professionale protetto»: una forma di regolamentazione di una professione secondo cui l'uso del titolo in un'attività professionale o un gruppo di attività professionali è subordinato, direttamente o indirettamente, in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di una specifica qualifica professionale, e secondo cui l'uso improprio di tale titolo è soggetto a sanzioni;
- b) «attività riservate»: una forma di regolamentazione di una professione secondo cui l'accesso a un'attività professionale o a un gruppo di attività professionali è riservato, direttamente o indirettamente, in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, a coloro che esercitano una professione regolamentata, in possesso di una specifica qualifica professionale, anche nel caso in cui l'attività sia condivisa con altre professioni regolamentate.

#### *Articolo 4*

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

1. Gli Stati membri procedono a una valutazione della proporzionalità conformemente alle norme stabilite nella presente direttiva prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti.
2. La portata della valutazione di cui al paragrafo 1 è proporzionata alla natura, al contenuto e all'impatto della disposizione.
3. Le disposizioni di cui al paragrafo 1 sono accompagnate da una spiegazione sufficientemente dettagliata per consentire di valutare il rispetto del principio di proporzionalità.
4. I motivi per considerare che una disposizione di cui al paragrafo 1 è giustificata e proporzionata sono suffragati da elementi qualitativi e, ove possibile e pertinente, quantitativi.
5. Gli Stati membri provvedono affinché la valutazione di cui al paragrafo 1 sia condotta in modo obiettivo e indipendente.
6. Gli Stati membri verificano la conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, nuove o modificate, che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio dopo l'adozione, con il principio di proporzionalità, tenendo in debito conto eventuali sviluppi sopravvenuti successivamente all'adozione delle disposizioni in questione.

*Articolo 5***Non discriminazione**

Al momento di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri provvedono affinché dette disposizioni non siano direttamente o indirettamente discriminatorie sulla base della nazionalità o della residenza.

*Articolo 6***Giustificazione sulla base di motivi di interesse generale**

1. Gli Stati membri provvedono affinché 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 generale.
2. Gli Stati membri valutano in particolare se le disposizioni di cui al paragrafo 1 sono obiettivamente giustificate da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica, o da motivi imperativi di interesse pubblico, come il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale; la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori; la salvaguardia della buona amministrazione della giustizia; la garanzia dell'equità delle transazioni commerciali; la lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, nonché la salvaguardia dell'efficacia dei controlli fiscali; la sicurezza dei trasporti; la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano; la salute degli animali; la proprietà intellettuale; la salvaguardia e la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale; gli obiettivi di politica sociale; e gli obiettivi di politica culturale.
3. Motivi di natura meramente economica o ragioni puramente amministrative non costituiscono motivi imperativi di interesse generale tali da giustificare una restrizione all'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio.

*Articolo 7***Proporzionalità**

1. Gli Stati membri provvedono affinché le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, che essi introducono, e le modifiche che essi apportano alle disposizioni esistenti, siano idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale scopo.
2. A tal fine, prima di adottare le disposizioni di cui al paragrafo 1, gli Stati membri prendono in considerazione:
  - a) la natura dei rischi connessi agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, in particolare i rischi per i destinatari di servizi, compresi i consumatori, i professionisti o terzi;
  - b) se le vigenti norme di natura specifica o più generale, quali quelle contenute nella normativa sulla sicurezza dei prodotti o nel diritto inteso alla protezione dei consumatori, siano insufficienti ai fini del conseguimento dello scopo perseguito;
  - c) l'idoneità della disposizione per quanto attiene alla sua adeguatezza a conseguire lo scopo perseguito, e se essa rispecchia realmente tale scopo in modo coerente e sistematico e affronta pertanto i rischi individuati in modo analogo a quanto avviene per attività comparabili;
  - d) l'impatto sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione, sulle opportunità di scelta dei consumatori e sulla qualità del servizio prestato;
  - e) la possibilità di ricorrere a mezzi meno restrittivi per conseguire l'obiettivo di interesse pubblico; ai fini della presente lettera, allorché le disposizioni sono giustificate soltanto dalla tutela dei consumatori e i rischi individuati sono limitati alla relazione tra il professionista e il consumatore senza incidere pertanto negativamente su terzi, gli Stati membri valutano in particolare se l'obiettivo possa essere conseguito mediante mezzi meno restrittivi rispetto all'opzione di riservare le attività;
  - f) l'effetto di disposizioni nuove o modificate quando sono combinate con altre disposizioni che limitano l'accesso alla professione o il suo esercizio, e in particolare il modo in cui le disposizioni nuove o modificate, combinate con altri requisiti, contribuiscono al conseguimento, e se siano necessarie al conseguimento, dello stesso obiettivo di interesse pubblico.

Gli Stati membri considerano inoltre gli elementi seguenti ove pertinenti alla natura e al contenuto della disposizione che si sta introducendo o modificando:

- a) il collegamento tra l'ambito delle attività esercitate nell'ambito di una professione o a essa riservate e la qualifica professionale richiesta;

- b) il collegamento tra la complessità delle mansioni interessate e la necessità per coloro che le esercitano di possedere determinate qualifiche professionali, in particolare per quanto riguarda il livello, la natura e la durata della formazione o dell'esperienza richieste;
- c) la possibilità di ottenere la qualifica professionale attraverso percorsi alternativi;
- d) se e perché le attività riservate a determinate professioni possono o non possono essere condivise con altre professioni;
- e) il grado di autonomia nell'esercizio di una professione regolamentata e l'incidenza di disposizioni organizzative e di supervisione sul conseguimento dello scopo perseguito, in particolare nel caso in cui le attività relative a una professione regolamentata siano esercitate sotto il controllo e la responsabilità di un professionista debitamente qualificato;
- f) gli sviluppi scientifici e tecnologici che possono effettivamente ridurre o aumentare l'asimmetria informativa tra i professionisti e i consumatori;

3. Ai fini del paragrafo 2, primo comma, lettera f), gli Stati membri valutano l'effetto della nuova disposizione o della disposizione modificata in combinazione con uno o più requisiti, prendendo in considerazione il fatto che tali effetti possono essere sia positivi sia negativi, e in particolare i seguenti:

- a) attività riservate, titolo professionale protetto o qualsiasi altra forma di regolamentazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE;
- b) obbligo di perseguire un aggiornamento professionale continuo;
- c) norme relative all'organizzazione della professione, alla deontologia e alla supervisione;
- d) affiliazione obbligatoria a un'organizzazione o a un ordine professionale, regimi di registrazione o di autorizzazione, in particolare quando tali requisiti implicano il possesso di una qualifica professionale specifica;
- e) restrizioni quantitative, segnatamente i requisiti che limitano il numero di autorizzazioni all'esercizio di una professione o fissano un numero minimo o massimo di dipendenti, amministratori o rappresentanti in possesso di qualifiche professionali specifiche;
- f) requisiti circa una forma giuridica specifica o in materia di assetto proprietario o di gestione di una società, nella misura in cui tali requisiti sono direttamente connessi all'esercizio della professione regolamentata;
- g) restrizioni territoriali, anche quando la professione è regolamentata nelle varie parti del territorio di uno Stato membro in modo diverso rispetto al modo in cui è regolamentata in altre parti;
- h) requisiti che limitano l'esercizio di una professione regolamentata svolta congiuntamente o in associazione, nonché norme di incompatibilità;
- i) requisiti in materia di copertura assicurativa o altri mezzi di protezione personale o collettiva della responsabilità professionale;
- j) requisiti relativi alle conoscenze linguistiche, nella misura necessaria all'esercizio della professione;
- k) requisiti tariffari minimi e/o massimi prestabiliti;
- l) requisiti in materia di pubblicità.

4. Prima di introdurre nuove disposizioni o di modificare le disposizioni esistenti, gli Stati membri provvedono inoltre affinché sia rispettato il principio di proporzionalità dei requisiti specifici relativi alla prestazione temporanea od occasionale di servizi, prestati a norma del titolo II della direttiva 2005/36/CE, compresi:

- a) la registrazione temporanea e automatica o un'affiliazione pro forma presso un'organizzazione o un ordine professionale di cui all'articolo 6, primo comma, lettera a), della direttiva 2005/36/CE;
- b) una dichiarazione preventiva in conformità dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2005/36/CE, documenti, richiesti a norma del paragrafo 2 di tale articolo o altro requisito equivalente;
- c) il pagamento di una tassa, o di qualsiasi onere, necessari per le procedure amministrative concernenti l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, sostenuti dall'erogatore del servizio.



Il presente paragrafo non si applica alle misure intese a garantire il rispetto dei termini e delle condizioni di lavoro applicabili che gli Stati membri applicano in conformità del diritto dell'Unione.

5. Qualora le disposizioni di cui al presente articolo riguardino la regolamentazione delle professioni sanitarie e abbiano ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti, gli Stati membri tengono conto dell'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute umana.

#### Articolo 8

### Informazione e partecipazione dei portatori di interessi

1. Prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti, gli Stati membri mettono a disposizione informazioni, con mezzi appropriati, dei cittadini, dei destinatari di servizi e altri portatori di interessi, anche di coloro che non esercitano la professione interessata.

2. Gli Stati membri coinvolgono in maniera appropriata tutte le parti interessate e danno loro la possibilità di esprimere la propria opinione. Ove pertinente e opportuno, gli Stati membri effettuano consultazioni pubbliche conformemente alle loro procedure nazionali.

#### Articolo 9

### Ricorso effettivo

Gli Stati membri provvedono affinché sia disponibile un mezzo di ricorso effettivo per quanto riguarda le questioni oggetto della presente direttiva in conformità delle procedure previste dal diritto nazionale.

#### Articolo 10

### Scambio di informazioni tra Stati membri

1. Ai fini dell'efficiente applicazione della presente direttiva, gli Stati membri adottano le misure necessarie per incoraggiare lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle questioni oggetto della presente direttiva, e in particolare sul modo in cui regolamentano una professione o sugli effetti di tale regolamentazione. La Commissione facilita tale scambio di informazioni.

2. Gli Stati membri informano la Commissione circa le autorità pubbliche incaricate di trasmettere e ricevere informazioni ai fini dell'applicazione del paragrafo 1.

#### Articolo 11

### Trasparenza

1. I motivi per considerare che le disposizioni, valutate conformemente alla presente direttiva, sono giustificate e proporzionate, che, insieme con le disposizioni, devono essere comunicati alla Commissione a norma dell'articolo 59, paragrafo 5, della direttiva 2005/36/CE, sono registrati dagli Stati membri nella banca dati delle professioni regolamentate, di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2005/36/CE, e sono messi a disposizione del pubblico da parte della Commissione.

2. Gli Stati membri e le altre parti interessate possono presentare osservazioni alla Commissione o allo Stato membro che ha comunicato le disposizioni e le motivazioni per ritenere che sono giustificate e proporzionate. Tali osservazioni sono tenute in debita considerazione dalla Commissione nella sua relazione di sintesi ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 8, della direttiva 2005/36/CE.

#### Articolo 12

### Riesame

1. Entro il 18 gennaio 2024, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sui risultati della presente direttiva, compresi aspetti quali, tra gli altri, il suo ambito di applicazione e la sua efficacia.

2. Se del caso, la relazione di cui al paragrafo 1 è accompagnata da opportune proposte.

#### Articolo 13

### Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 30 luglio 2020. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

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

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

*Articolo 14*

**Entrata in vigore**

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

*Articolo 15*

**Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il 28 giugno 2018

*Per il Parlamento europeo*

*Il presidente*

A. TAJANI

*Per il Consiglio*

*La presidente*

L. PAVLOVA

---