



2017/2073(INI)

19.7.2017

PROGETTO DI RELAZIONE

sull'attuazione della direttiva 2005/36/CE per quanto riguarda la regolamentazione e la necessità di riforma dei servizi professionali (2017/2073(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Nicola Danti

INDICE

	Pagina
MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE COSTATAZIONI	3
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	7

MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE COSTATAZIONI

Procedura

L'11 maggio 2017 è stato affidato al relatore il compito di elaborare una relazione sull'attuazione della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali riguardo alla necessità di riforma dei servizi professionali a norma dell'articolo 59 di tale direttiva.

Direttiva 2005/36/UE – contesto, ambito di applicazione e recepimento

La direttiva 2005/36/CE si applica a tutte le professioni regolamentate eccetto quelle esplicitamente escluse dal suo ambito di applicazione, come i notai.

Le professioni regolamentate rappresentano un elemento importante nell'economia degli Stati membri. Le norme sulle professioni regolamentate, che richiedono una specifica qualifica professionale per esercitare un'attività, sono generalmente imposte per proteggere obiettivi di interesse generale, quali la salute pubblica, la protezione dei consumatori, la protezione dell'ambiente, ecc. Nei settori in cui l'accesso a una professione non è armonizzato a livello dell'UE, spetta a ciascuno Stato membro decidere se regolamentare una professione, entro i limiti dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Per facilitare la libera circolazione dei professionisti, la direttiva 2005/36/CE stabilisce norme per il riconoscimento automatico di una serie di professioni sulla base di requisiti minimi di formazione armonizzati, un regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali, un regime di riconoscimento automatico dell'esperienza professionale e un regime di prestazione transfrontaliera dei servizi nel contesto delle professioni regolamentate. La direttiva comprende anche una serie di disposizioni sulla conoscenza delle lingue e sui titoli di studio professionali, sulla cooperazione amministrativa, sui documenti richiesti, ecc.

Nel 2013, la direttiva 2013/55/UE recante modifica della direttiva 2005/36/CE ha introdotto, all'articolo 59, il cosiddetto processo di valutazione reciproca, che imponeva agli Stati membri di notificare entro il 18 gennaio 2016 tutte le professioni regolamentate, unitamente ai requisiti che limitano l'accesso alle professioni o il loro esercizio, da includere in una banca dati aggiornata dalla Commissione. Si imponeva inoltre agli Stati membri di valutare se tali requisiti fossero adatti a garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non andassero al di là di quanto necessario per raggiungere tale obiettivo. In questo modo, nella direttiva 2005/36/CE è stato incorporato il principio di proporzionalità, stabilito nel trattato e nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Relativamente ai nuovi requisiti introdotti dopo il 18 gennaio 2016, gli Stati membri devono notificarli, unitamente ai motivi per ritenere tali requisiti conformi al principio di proporzionalità, entro sei mesi dalla loro adozione. Infine, ogni due anni gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione una relazione (un piano d'azione nazionale) che elenca i requisiti che sono stati eliminati o resi meno rigidi, sulla base di un'analisi caso per caso delle regolamentazioni delle professioni e delle riforme previste.

Sulla scorta delle informazioni ricevute e in linea con l'articolo 59, paragrafo 9, entro il gennaio 2017 la Commissione era tenuta a presentare le conclusioni definitive sul quadro riassuntivo delle regolamentazioni nazionali delle professioni e sulle valutazioni della

proporzionalità condotte dagli Stati membri, accompagnate da proposte di ulteriori iniziative.

A integrazione dell'articolo 59 della direttiva 2005/36/CE, la comunicazione della Commissione del 2 ottobre 2013 (COM(2013)676) ha stabilito il programma di lavoro per il processo di valutazione reciproca, iniziato nel 2014, che ha imposto agli Stati membri di inserire le loro regolamentazioni delle professioni nella banca dati delle professioni regolamentate. Sulla base di tali informazioni, gli Stati membri hanno dovuto riesaminare la giustificazione e la proporzionalità della loro regolamentazione.

Oltre 1 200 autorità nazionali competenti hanno introdotto informazioni nella banca dati delle professioni regolamentate per garantire la trasparenza delle regolamentazioni delle professioni in tutta Europa. Sebbene la banca dati delle professioni regolamentate sia stata oggetto di una sostanziale modernizzazione, la sua interoperabilità con il sistema di informazione del mercato interno (IMI), che potrebbe facilitare il compito delle autorità nazionali, è ancora in corso di realizzazione.

Al termine di un processo durato due anni, la valutazione reciproca ha mostrato che gli Stati membri si trovano ad affrontare difficoltà nella valutazione della proporzionalità delle loro regolamentazioni. Sei Stati membri non avevano ancora trasmesso i rispettivi piani d'azione nazionali entro la scadenza.

Di conseguenza, la Commissione ha presentato le sue conclusioni in due diversi atti: la comunicazione della Commissione relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali del 10 gennaio 2017 e la proposta di direttiva relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

Raccomandazioni specifiche per professione

La comunicazione relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione nei servizi professionali individua settori concreti nei quali gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione alcune migliorie nella loro regolamentazione di professioni specifiche appartenenti a sette settori economicamente rilevanti, sulla base dell'analisi della legislazione nazionale e delle segnalazioni dei cittadini dell'UE. L'allegato alla comunicazione fornisce informazioni dettagliate sulle regolamentazioni nei 28 Stati membri per gli architetti, gli ingegneri civili, i contabili, gli avvocati, i consulenti in proprietà industriale, gli agenti immobiliari e le guide turistiche.

La Commissione dovrebbe monitorare l'attuazione delle raccomandazioni e proporre, se del caso, misure per contrastare gli ostacoli rimanenti, le violazioni in caso di discriminazioni basate sulla nazionalità e sulla residenza e in caso di regolamentazioni sproporzionate.

La comunicazione integra l'analisi annuale della crescita e il semestre europeo.

Indicatore di restrittività

La Commissione ha sviluppato un nuovo indicatore relativo alla restrittività della regolamentazione delle professioni. Secondo la Commissione, gli ostacoli normativi che compongono l'indicatore si basano sull'indicatore OCSE della regolamentazione dei mercati

dei prodotti (PMR) e riflettono la giurisprudenza della Corte di giustizia. L'indicatore integra l'analisi qualitativa degli ostacoli e tiene conto del loro effetto cumulativo, anziché concentrarsi su misure isolate. La Commissione sottolinea che le singole restrizioni non possono essere analizzate separatamente rispetto a tutti i meccanismi esistenti per proteggere l'obiettivo di interesse pubblico. Tale approccio olistico mira a valutare quanto sia restrittivo un quadro normativo per i professionisti.

Sono contemplati i seguenti gruppi di restrizioni:

- approccio normativo: attività riservate esclusive o condivise, titolo protetto;
- requisiti relativi alle qualifiche: anni di istruzione e formazione, esame di Stato obbligatorio, obblighi di sviluppo professionale continuo, ecc;
- altri requisiti, quali l'iscrizione o registrazione obbligatoria a un ordine professionale, la limitazione del numero di licenze concesse, altri requisiti relativi alle autorizzazioni, ecc.;
- requisiti relativi all'esercizio: restrizioni sulla forma societaria, requisiti sull'assetto proprietario, restrizioni sull'esercizio congiunto delle professioni, incompatibilità tra attività.

Parallelamente, la Commissione ha avviato studi sulla qualità dei servizi professionali.

Posizione del relatore

Il relatore sottolinea il ruolo fondamentale svolto dai professionisti nell'economia dell'UE e ritiene inoltre che la qualità dei servizi professionali sia di fondamentale importanza per preservare il modello economico, sociale e culturale europeo.

Nell'ambito di una valutazione globale della comunicazione della Commissione, il relatore individua i principali aspetti dell'attuazione dell'articolo 59 della direttiva 2005/36/CE e ricorda l'importanza delle regolamentazioni delle professioni nella salvaguardia degli obiettivi legittimi di interesse pubblico.

Il relatore analizza inoltre l'utilità dell'indicatore di restrittività sviluppato dalla Commissione e la necessità di promuovere un'elevata qualità dei servizi in Europa. È importante sottolineare che l'indicatore va utilizzato solo come strumento indicativo e non comporta automaticamente che una regolamentazione che ottiene un punteggio alto sia sproporzionata.

Inoltre, per il relatore è fondamentale ricordare che l'analisi dell'impatto delle regolamentazioni negli Stati membri dovrebbe essere oggetto di una valutazione non solo quantitativa ma anche qualitativa, che comprenda gli obiettivi di interesse generale e la qualità del servizio fornito.

Il relatore sottolinea altresì la necessità di riflettere sull'impatto del progresso scientifico, dell'innovazione e della digitalizzazione nel settore delle professioni regolamentate, preservando al contempo la qualità dei servizi e l'occupazione e assicurando un elevato livello di protezione per i destinatari dei servizi, compresi i consumatori.

Fonti:

- Seminario sulla riforma dei servizi professionali, tenutosi in seno alla commissione l'11 luglio 2017¹;
- Incontri con i seguenti soggetti interessati: Consiglio degli architetti d'Europa (CAE-ACE); Federazione europea delle associazioni nazionali di ingegneri (FEANI); Consiglio europeo degli ingegneri civili (ECCE); Accountancy Europe (AE); Federazione europea dei consulenti fiscali (ETAF); Federazione europea dei contabili e dei revisori contabili per le PMI (EFAA); Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE); Associazione europea delle professioni immobiliari (CEPI); Federazione europea delle associazioni di guide turistiche (FEG); Associazione europea degli operatori turistici (ETOA); Consiglio europeo delle libere professioni (CEPLIS); Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI); Consiglio Nazionale dei periti industriali e dei periti industriali laureati (CNPI); Ministero francese dell'Economia (Direzione generale per le imprese e l'industria – Dipartimento del turismo, del commercio, dell'artigianato e dei servizi); Rappresentanza permanente della Francia presso l'UE; Rappresentanza permanente della Danimarca presso l'UE; EUROCADRES; Ordine degli architetti del Baden-Württemberg; BusinessEurope; Confederazione generale italiana delle imprese, delle attività professionali e del lavoro autonomo (Confcommercio); Ordine francese dei fisioterapisti; Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA); Associazione degli enti previdenziali privati (ADEPP).
- Studi e altri documenti pertinenti:
 - Libro bianco: "Digital Transformation Initiative. Professional Services Industry" (Iniziativa di trasformazione digitale. Settore dei servizi professionali). (Forum economico mondiale)
 - Relazione: "Linee d'azione a favore delle libere professioni: relazione finale del gruppo di lavoro" (Commissione europea)
 - OCSE "Priorità per il completamento del mercato unico europeo" (2016)
 - Gruppo della Banca mondiale (2016) "EU Regular Economic Report – 3: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue" (Relazione economica periodica dell'UE – 3: Crescita, occupazione e integrazione: i servizi alla riscossa)
 - Nota informativa del Servizio ricerca del Parlamento europeo
 - Studi del dipartimento tematico:
 - Role of advisors and intermediaries in schemes revealed by PANA schemes (Il ruolo dei consulenti e degli intermediari nei regimi rivelati dal PANA)
 - Rules on independence and responsibility regarding tax advisers and legal services (Norme relative all'indipendenza e alla responsabilità in materia di revisori dei conti e servizi giuridici)

¹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/events-workshops.html?id=20170607WKS00601>

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione della direttiva 2005/36/CE per quanto riguarda la regolamentazione e la necessità di riforma dei servizi professionali (2017/2073(INI))

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 45, 49 e 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 15 e 16,
- vista la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali¹,
- vista la comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2017 relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali (COM(2016)0820),
- vista la comunicazione della Commissione del 2 ottobre 2013 intitolata "Valutazione delle regolamentazioni nazionali sull'accesso alle professioni" (COM(2013)0676),
- vista la comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2015 intitolata "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" (COM(2015)0550),
- vista la sua risoluzione del 26 maggio 2016 sulla strategia per il mercato unico²,
- vista la sua risoluzione del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa³,
- vista la sua risoluzione del 15 febbraio 2017 sulla relazione annuale sulla governance del mercato unico nell'ambito del semestre europeo 2017⁴,
- visto il parere del Comitato economico e sociale europeo del 31 maggio 2017⁵,
- vista la relazione finale del gruppo di lavoro per il sostegno delle libere professioni,
- visti l'articolo 52 del suo regolamento nonché l'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e l'allegato 3 della decisione della Conferenza dei presidenti del 12 dicembre 2002 sulla procedura relativa alla concessione dell'autorizzazione a elaborare relazioni di iniziativa,

¹ GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

² Testi approvati, P8_TA(2016)0237.

³ Testi approvati, P8_TA(2017)0271.

⁴ Testi approvati, P8_TA(2017)0040.

⁵ Non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

- vista la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A8-0000/2017),
- A. considerando che la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi all'interno dell'UE sono la colonna portante del mercato unico e apportano molti vantaggi ai cittadini e alle imprese;
- B. considerando che, in assenza di armonizzazione, spetta agli Stati membri decidere in materia di regolamentazione delle professioni, ma pur sempre in modo non discriminatorio, giustificato e proporzionato;
- C. considerando che la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali prevede il riconoscimento automatico di una serie di professioni sulla base di requisiti minimi di formazione armonizzati, un regime generale di riconoscimento delle qualifiche professionali, un regime di riconoscimento automatico dell'esperienza professionale e un nuovo regime di prestazione transfrontaliera dei servizi nel contesto delle professioni regolamentate;
- D. considerando che la direttiva 2005/36/CE è stata modificata nel 2013, con l'introduzione, all'articolo 59, di un esercizio di trasparenza e di valutazione reciproca per tutte le professioni regolamentate negli Stati membri, siano esse regolamentate sulla base di norme nazionali o di norme armonizzate a livello dell'UE;
- E. considerando che, a norma dell'articolo 59 della direttiva 2005/36/CE, la Commissione era tenuta a presentare entro il 18 gennaio 2017 le sue conclusioni sull'esercizio di valutazione reciproca, unitamente a proposte di ulteriori iniziative, ove necessario;
- F. considerando che il 10 gennaio 2017 la Commissione ha presentato una comunicazione sulle necessità di riforme nei servizi professionali, analizzando la regolamentazione delle professioni in sette settori di attività e rivolgendo agli Stati membri raccomandazioni a tale riguardo;

Regolamentazione delle professioni nell'Unione europea e stato di attuazione dell'articolo 59 della direttiva 2005/36/CE

1. sottolinea che le professioni regolamentate svolgono un ruolo fondamentale nell'economia dell'UE, rappresentando una parte significativa del tasso di occupazione nonché un'importante quota del valore aggiunto nell'Unione; ritiene inoltre che la qualità dei servizi professionali sia di fondamentale importanza per il mantenimento del modello economico, sociale e culturale dell'UE;
2. accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di fornire orientamenti agli Stati membri nell'ambito dell'esercizio di valutazione reciproca, compresa l'organizzazione di discussioni approfondite con le autorità nazionali;
3. ritiene che la comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2017 possa aiutare gli Stati membri a regolamentare meglio i servizi professionali; sottolinea, tuttavia, che per una valutazione complessiva dell'efficacia del contesto normativo in ciascuno Stato membro occorrono elementi che non si limitano alla semplice analisi economica;

4. rileva che gli Stati membri hanno dovuto affrontare sfide significative nella notifica di informazioni relative alle professioni regolamentate e ai requisiti di accesso a tali professioni;
5. sottolinea che migliorare la trasparenza e la comparabilità dei requisiti nazionali per l'accesso o l'esercizio delle professioni regolamentate è fondamentale per assicurare la mobilità sicura e che pertanto, in linea con la direttiva 2005/36/CE, tutti i requisiti nazionali dovrebbero essere notificati e messi a disposizione del pubblico nella banca dati per le professioni regolamentate;
6. osserva che non tutti gli Stati membri hanno presentato un piano d'azione nazionale (PAN) come richiesto dalla direttiva 2005/36/CE e che i livelli di profondità e di dettaglio dei PAN presentati differiscono;
7. invita gli Stati membri a dare piena attuazione all'articolo 59 della direttiva 2005/36/CE e a intensificare gli sforzi per garantire una maggiore trasparenza nella propria regolamentazione delle professioni, essenziale per la mobilità dei professionisti nell'UE;
8. constata che alcuni Stati membri non hanno consultato le pertinenti parti interessate in modo adeguato in fase di preparazione dei PAN; invita a un coinvolgimento più ampio di tutte le parti interessate in futuro;
9. sottolinea che la regolamentazione efficace delle professioni contribuisce allo sviluppo di una società equa; ricorda che gli Stati membri hanno la facoltà di introdurre nuove regolamentazioni o di modificare le norme esistenti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, laddove ciò sia giustificato da obiettivi di pubblico interesse, compresi motivi imperativi di interesse generale, tenendo conto in tal modo della loro visione della società e del loro contesto socioeconomico;
10. nel contempo, ritiene che requisiti discriminatori, ingiustificati e sproporzionati possano risultare particolarmente iniqui per i giovani professionisti, ostacolare la concorrenza e influire negativamente sui destinatari dei servizi, compresi i consumatori;
11. riconosce il ruolo svolto dalla regolamentazione delle professioni nel conseguimento di un elevato livello di protezione degli obiettivi di pubblico interesse, quali la protezione dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, la tutela della buona amministrazione della giustizia, la protezione dell'ambiente e la conservazione del patrimonio storico e artistico nonché gli obiettivi di politica sociale e culturale; riconosce il margine di discrezionalità degli Stati membri nello stabilire in che modo conseguire tali obiettivi;
12. rileva che le regolamentazioni specifiche per professioni che perseguono obiettivi di pubblico interesse mirano ad assicurare un controllo efficace della pratica lecita della professione regolamentata e delle sue norme deontologiche, se del caso;
13. sottolinea che una migliore comparabilità del livello delle qualifiche professionali è necessaria per accrescere l'omogeneità dei titoli di qualifiche formali in tutta l'Unione europea e per creare condizioni di parità per i giovani europei che accedono alle professioni, nonché per promuovere la loro mobilità;

14. invita la Commissione e gli Stati membri, insieme alle organizzazioni professionali nei rispettivi ambiti di competenza, a dare un seguito adeguato alle raccomandazioni del gruppo di lavoro per il sostegno delle libere professioni;

Utilità dell'indicatore di restrittività e necessità di promuovere un'elevata qualità dei servizi in Europa

15. prende nota del fatto che la Commissione ha elaborato un nuovo indicatore di restrittività, nel tentativo di migliorare l'attuale indicatore di restrittività OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti, per quanto riguarda l'analisi dettagliata dei settori interessati;
16. sottolinea che tale indicatore, che si basa su dati numerici e comprende solo un'analisi degli ostacoli alla libera circolazione, va utilizzato come uno strumento meramente indicativo e non determina automaticamente se un'eventuale regolamentazione più rigorosa presente in taluni Stati membri sia sproporzionata;
17. ricorda che l'analisi dell'impatto delle regolamentazioni negli Stati membri dovrebbe essere oggetto di una valutazione non solo quantitativa ma anche qualitativa, che comprenda gli obiettivi di interesse generale e la qualità del servizio fornito;

Innovazione e digitalizzazione nei servizi professionali

18. osserva che il progresso scientifico, l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione hanno un impatto notevole sui servizi professionali, offrendo nuove opportunità per i professionisti e sfide per il mercato del lavoro e la qualità dei servizi;
19. si compiace del fatto che la Commissione abbia riconosciuto la necessità di riflettere circa l'impatto delle nuove tecnologie sui servizi professionali, specialmente nei settori giuridico e contabile; osserva in particolare che occorre prestare particolare attenzione ai conseguenti rischi di tale cambiamento trasformativo per i destinatari dei servizi, compresi i consumatori;

o

o o

20. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione nonché ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.