

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2018/958 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA A UN TEST DELLA PROPORZIONALITÀ PRIMA DELL'ADOZIONE DI UNA NUOVA REGOLAMENTAZIONE DELLE PROFESSIONI.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, gli articoli 49 e 56;

Vista la legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea

Vista la legge 4 ottobre 2019, n. 117, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2018;

Vista la direttiva (UE) n. 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;

Vista la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali;

Visto il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 recante attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania;

VISTO l'articolo 1 della legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18 e in particolare il comma 3, il quale dispone che i termini per l'adozione dei decreti legislativi con scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, che siano scaduti alla data di entrata in vigore della legge, sono prorogati di tre mesi, decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge 24 aprile 2020, n. 27;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del... ;

Acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del... ;

Sulla proposta dei Ministri per gli affari europei, della giustizia e della salute, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, dello sviluppo economico, per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle politiche agricole alimentari e forestali e per gli affari regionali e le autonomie locali;

Emana

il seguente decreto legislativo:

ART. 1

(Oggetto e ambito di applicazione)

1. Il presente decreto detta disposizioni per lo svolgimento della valutazione di proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o amministrative generali che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o a una delle loro 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 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, o prima della modifica di quelle esistenti.
2. Le disposizioni del presente decreto non si applicano alle ipotesi in cui i requisiti specifici riguardanti la regolamentazione di una determinata professione siano stabiliti in uno o più atti normativi interni recanti attuazione di corrispondenti atti dell'Unione europea.

ART. 2

(Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto, oltre alle definizioni contenute nell'articolo 4 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, si applicano le seguenti definizioni:

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;

c) «soggetti regolatori»: tutte le autorità legittimate ad emanare disposizioni legislative o regolamentari o amministrative generali che disciplinano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio, incluse le autorità competenti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 206;

d) «direttiva»: direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018.

ART. 3

(Valutazione ex ante di nuovi provvedimenti e monitoraggio)

1. I soggetti regolatori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione degli atti normativi o dell'istruttoria degli atti amministrativi con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio ovvero modificano quelle esistenti, procedono alla valutazione di proporzionalità ai sensi del presente decreto, utilizzando il questionario riportato nella tabella di cui all'Allegato I. Nella tabella deve essere fornita, per ciascun quesito, una motivazione specifica e sufficientemente dettagliata per consentire di valutare il rispetto del principio di proporzionalità. La tabella, debitamente compilata, è parte integrante della documentazione che accompagna gli atti di cui al primo periodo. I motivi per considerare che una disposizione è giustificata e proporzionata sono suffragati da elementi qualitativi e, ove possibile e pertinente, quantitativi.

2. La portata della valutazione è proporzionata alla natura, al contenuto e all'impatto della disposizione e deve essere condotta in modo obiettivo e indipendente.
3. Ai fini dei commi 1 e 2, prima della definitiva adozione di una disposizione normativa o di un atto amministrativo generale che limita l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio, i soggetti regolatori trasmettono lo schema di provvedimento corredato della tabella di cui al comma 1 all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che esprime il relativo parere.
4. Sono altresì trasmesse all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi del comma 3, le nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio ovvero modificano quelle esistenti adottate dalle Regioni, nonché le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206.
5. Quando gli atti di cui al comma 1 sono adottati dagli ordini professionali, il parere di cui al comma 3 è espresso dalle amministrazioni vigilanti.
6. I soggetti regolatori monitorano, dopo l'adozione, la conformità con il principio di proporzionalità delle disposizioni legislative o regolamentari, nuove o modificate, che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, avendo riguardo agli eventuali sviluppi sopravvenuti successivamente all'adozione delle disposizioni medesime.

ART. 4

(Non discriminazione, giustificazione sulla base di motivi di interesse generale, proporzionalità)

1. Le nuove disposizioni legislative o regolamentari che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o le disposizioni che modificano quelle esistenti non possono introdurre discriminazioni, né in via diretta, né in via indiretta, sulla base della nazionalità o della residenza.
2. Le disposizioni di cui al comma 1 devono essere giustificate da motivi di interesse generale. Le disposizioni sono obiettivamente giustificate, tra gli altri, 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, inclusi l'ambiente urbano e il paesaggio; 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. L'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio non può essere limitato da motivi di natura esclusivamente economica o amministrativa.
4. Le disposizioni di cui al comma 1 devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non possono introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quanto strettamente necessario per il raggiungimento di tale scopo.
5. Ai fini di cui al comma 4, prima dell'adozione delle disposizioni di cui al comma 1, i soggetti regolatori valutano i seguenti elementi:
 - 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 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 europea, 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, i soggetti regolatori valutano in particolare se l'obiettivo possa essere conseguito mediante mezzi meno restrittivi rispetto all'opzione di riserva delle 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.

6. I soggetti regolatori considerano inoltre, ove pertinenti alla natura e al contenuto della nuova disposizione o della disposizione oggetto di modifica, i seguenti elementi:

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 le attività riservate a determinate professioni possono o meno essere condivise con altre professioni e le ragioni giustificative;

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 ridurre o aumentare l'asimmetria informativa tra i professionisti e i consumatori;

7. Ai fini di cui al comma 5, lettera f), i soggetti regolatori valutano gli effetti, sia positivi che negativi, della nuova disposizione o della disposizione oggetto di modifica in combinazione con uno o più requisiti e, in particolare, i seguenti:

a) attività riservate, titolo professionale protetto o qualsiasi altra forma di regolamentazione ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206;

b) obbligo di aggiornamento professionale continuo;

c) norme relative all'organizzazione della professione, alla deontologia e alla supervisione;

d) affiliatazione 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 nazionale 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;

l) requisiti relativi alle conoscenze linguistiche, nella misura necessaria all'esercizio della professione;

m) requisiti tariffari minimi o massimi prestabiliti;

n) requisiti in materia di pubblicità.

8. I soggetti regolatori valutano altresì, prima di introdurre nuove disposizioni o disposizioni che modificano quelle esistenti, il rispetto del principio di proporzionalità dei requisiti specifici relativi alla prestazione temporanea od occasionale di servizi prestati a norma del titolo II del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, compresi:

a) la registrazione temporanea e automatica o un'affiliazione pro forma presso un'organizzazione o un ordine professionale di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206;

b) una dichiarazione preventiva in conformità dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i documenti richiesti a norma del comma 2 del medesimo articolo o altro requisito equivalente;

c) il pagamento di una tassa, o di altri costi necessari per le procedure amministrative concernenti l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, sostenuti dal prestatore del servizio.

9. Il comma 8 non si applica alle misure intese a garantire il rispetto dei termini e delle condizioni di lavoro applicabili in conformità del diritto dell'Unione europea.

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

ART. 5

(Informazione e partecipazione dei portatori di interessi)

1. I soggetti regolatori assicurano l'informazione e la partecipazione dei cittadini, dei destinatari di servizi e degli altri portatori di interessi mediante le modalità e gli strumenti previsti nell'ambito del procedimento di adozione delle disposizioni di cui all'articolo 1 e, in ogni caso, in una fase diversa da quella in cui viene effettuata la valutazione di proporzionalità delle disposizioni medesime.

ART. 6

(Tutela giurisdizionale)

1. Avverso i provvedimenti amministrativi generali adottati ai sensi del presente decreto legislativo e avverso gli atti amministrativi che costituiscono attuazione concreta degli atti normativi, regolamentari e amministrativi generali adottati ai sensi del presente decreto è ammesso ricorso dinanzi al giudice amministrativo ai sensi del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, salva la

giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie relative a diritti non devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

ART 7

(Scambio di informazioni)

1. Ai fini dell'efficiente applicazione del presente decreto, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche europee, quale Coordinatore nazionale ai sensi del decreto legislativo n. 206 del 2007, assicura, per il tramite delle autorità competenti e del Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali di cui all'articolo 6 del medesimo decreto, lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri sulle questioni oggetto del presente decreto e, in particolare, sul modo in cui una professione è regolamentata o sugli effetti della regolamentazione.

ART. 8

(Trasparenza)

1. I motivi in base ai quali le disposizioni, valutate conformemente al presente decreto, sono considerate giustificate e proporzionate, sono comunicati alla Commissione europea, unitamente alle relative disposizioni, ai sensi dell'articolo 59-ter, comma 3, del decreto legislativo n. 206 del 2007, mediante registrazione nella banca dati delle professioni regolamentate di cui al medesimo articolo 59-ter, comma 1.

2. Sulle informazioni comunicate alla Commissione europea, anche da parte di altri Stati membri, e da questa rese disponibili al pubblico ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/958, le parti interessate possono presentare osservazioni alla Commissione europea o alla Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento per le politiche europee.

ART. 9

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dalle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Amministrazioni competenti provvedono ai compiti derivanti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

ALLEGATO I
(Articolo 3)

VALUTAZIONE DI PROPORZIONALITA'
Griglia informativa sulle disposizioni relative
all'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio

Obiettivi di interesse generale perseguiti dalla nuova disposizione o dalla modifica della disposizione che limita l'accesso a una professione o una modalità del suo esercizio ¹	
Natura dei rischi, legati agli obiettivi di interesse generale perseguiti, che il provvedimento intende prevenire (in particolare, rischi per i beneficiari di servizi, compresi i consumatori, i professionisti o terzi)	
Giustificazione dell'insufficienza di norme di natura specifica già in vigore (quali quelle previste dalla legislazione sulla sicurezza dei prodotti o la legislazione sulla tutela dei consumatori) a raggiungere l'obiettivo perseguito ²	
Giustificazione dell'idoneità della disposizione in relazione alla sua adeguatezza a conseguire lo scopo perseguito (verificare che il provvedimento risponda alla necessità di raggiungere lo scopo in maniera coerente e sistematica e affronti pertanto i rischi individuati in modo analogo a quanto avviene per attività comparabili)	
Descrizione dell'impatto sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione, sulle scelte dei consumatori e sulla qualità del servizio prestato	
Dimostrazione dell'impossibilità di ricorrere a mezzi meno restrittivi per raggiungere l'obiettivo d'interesse generale; 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	

¹ Oltre agli obiettivi di interesse generale riconosciuti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (mantenimento dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica e della salute pubblica), i motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea includono: 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 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. Ragioni di ordine puramente economico, quali la promozione dell'economia nazionale, o ragioni puramente amministrative, quali lo svolgimento di controlli e la raccolta di dati statistici, non costituiscono motivi imperativi di interesse generale tali da giustificare una restrizione all'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio.

² I competenti soggetti regolatori tengono in debita considerazione le analisi di proporzionalità effettuate preventivamente per le medesime disposizioni.

conseguito mediante mezzi meno restrittivi rispetto all'opzione di riservare le attività	
Descrizione dell'effetto delle nuove disposizioni o delle disposizioni modificate quando sono combinate con altre disposizioni che limitano l'accesso alla professione o il suo esercizio (verificare che esse contribuiscono al conseguimento dello stesso obiettivo di interesse generale e che sono necessarie al conseguimento di tale obiettivo) ³	

Griglia informativa da compilare ove gli elementi elencati siano pertinenti per la natura e il contenuto della disposizione che si intende introdurre o modificare

Il collegamento tra l'ambito delle attività esercitate nell'ambito della professione o ad essa riservate e la qualifica professionale richiesta	
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)	
La possibilità di ottenere la qualifica professionale attraverso percorsi alternativi	
La possibilità o meno di condividere le attività riservate con altre professioni e i motivi	
Il grado di autonomia nell'esercizio della professione e l'incidenza di disposizioni organizzative e di supervisione sul conseguimento dello scopo perseguito (in particolare nel caso in cui le attività relative alla professione siano esercitate sotto il controllo e la responsabilità di un professionista debitamente qualificato)	
L'evoluzione della tecnologia e dei progressi scientifici che possono effettivamente ridurre o aumentare l'asimmetria informativa tra i professionisti e i consumatori	

³ Si deve procedere ad una valutazione approfondita delle circostanze nelle quali la disposizione è concepita, esaminando in particolare l'effetto delle nuove disposizioni o delle disposizioni modificate ove queste siano combinate ad altri requisiti che già limitano l'accesso alla professione o il suo esercizio. Di conseguenza, all'atto della valutazione delle nuove disposizioni o delle disposizioni modificate, è opportuno tenere in debita considerazione i requisiti esistenti, quali l'obbligo di perseguire un aggiornamento professionale continuo, le norme relative all'organizzazione della professione, l'iscrizione obbligatoria ad una organizzazione professionale o a un ordine professionale, i regimi di registrazione o di autorizzazione, le restrizioni quantitative, in particolare 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, i requisiti circa una forma giuridica specifica o di detenzione di capitale, le restrizioni territoriali anche quando la professione è regolamentata nelle varie parti del territorio nazionale in modo diverso rispetto al modo in cui è regolamentata in altre parti, i requisiti che limitano l'esercizio di una professione regolamentata svolta congiuntamente o in associazione e le norme di incompatibilità, i requisiti in materia di copertura assicurativa, di conoscenze linguistiche, i requisiti tariffari minimi/massimi prestabiliti e i requisiti in materia di pubblicità.