

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Con legge n. 117 del 4 ottobre 2019 - legge di delegazione europea 2018 - il Governo è delegato al recepimento delle direttive europee e all'attuazione di altri atti dell'Unione europea con l'adozione dei necessari decreti legislativi.

In base all'articolo 1 comma 3 della legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18 recante Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 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 medesima. Pertanto la scadenza della delega al Governo per adottare il decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2018/958 è stata prorogata al 30 luglio 2020, in coincidenza – peraltro – con la scadenza del termine di recepimento della direttiva.

Lo schema di decreto legislativo recepisce la 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 (di seguito indicata come direttiva). La direttiva che si recepisce mira a garantire il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare restrizioni sproporzionate all'accesso a professioni regolamentate o al loro esercizio. L'intervento si è reso necessario in considerazione della tutela non appagante rispetto alle esigenze protette offerte dai precedenti atti normativi in materia. In particolare, ci si riferisce alla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali come modificata dalla direttiva 2013/55/UE – recepita nel nostro ordinamento mediante il decreto legislativo n. 206 del 9 novembre 2007 – che impone agli 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 (c.d. processo di valutazione reciproca). Dalla valutazione reciproca è emersa la mancanza di chiarezza e la disomogeneità dei criteri che gli Stati membri devono utilizzare nella valutazione della proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio. La direttiva, quindi, disciplina 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.

L'ambito applicativo della direttiva riguarda le professioni regolamentate oggetto della disciplina di cui alla direttiva 2005/36/CE, con specifico riferimento ai requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio o che modificano quelli esistenti. Si richiede agli Stati membri di garantire obiettività e indipendenza nel procedimento di valutazione della proporzionalità, escludendo quindi eventuali influenze da parte dei portatori di interessi, che la direttiva impone comunque di consultare nel processo di adozione delle disposizioni.

L'articolo 1 indica al primo comma l'oggetto del provvedimento, consistente nell'introduzione di norme su un quadro comune per lo svolgimento di valutazioni della proporzionalità, da realizzarsi prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima della modifica di quelle esistenti. Ciò con il duplice obiettivo di garantire, da un lato, il corretto funzionamento del mercato interno e, dall'altro, un elevato livello di tutela dei consumatori. In base al secondo comma la disciplina che si introduce con il presente decreto non si applica qualora i requisiti specifici riguardanti la regolamentazione di una determinata professione siano stabiliti in uno o più atti normativi interni emanati in attuazione di atti dell'Unione europea.

L'articolo 2 riguarda le definizioni contenute nel provvedimento: a) per «titolo professionale protetto» si intende 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) le «attività riservate» indicano 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) i «soggetti regolatori»: sono le autorità legittimate ad emanare disposizioni legislative, regolamentari o amministrative generali che disciplinino 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) n. 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018.

L'articolo 3 disciplina le fasi della valutazione dei nuovi provvedimenti, imposta dalla direttiva agli Stati membri. In particolare e in via preventiva, in base al primo comma dell'articolo, i soggetti regolatori in precedenza individuati operano una valutazione della proporzionalità in sede di analisi di impatto della regolazione dell'atto normativo o in sede di istruttoria dell'atto amministrativo generale, compilando 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 è parte integrante della documentazione illustrativa che deve essere sempre posta a corredo della documentazione che accompagna i provvedimenti.

Il secondo comma garantisce l'obiettività e l'indipendenza – quest'ultima intesa come imparzialità ai sensi dell'art. 97 della Costituzione – della valutazione, richieste dalla direttiva, stabilendo che la verifica venga svolta da un soggetto diverso rispetto ai soggetti regolatori.

Ai fini dell'adeguamento all'articolazione istituzionale interna e in considerazione delle diverse e plurali modalità di adozione delle disposizioni riguardanti l'accesso alle professioni regolamentate, si è ritenuto di diversificare le procedure di valutazione come segue. In particolare, al terzo comma, si prevede che le disposizioni normative, legislative o regolamentari, nonché gli atti amministrativi di carattere generale oggetto della disciplina introdotta dal decreto legislativo unitamente alla tabella di cui al primo comma, siano soggette al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini della verifica dell'adequazione e della completezza della valutazione di proporzionalità svolta dalle Amministrazioni proponenti secondo quanto stabilito nel primo comma. Si segnala che la disposizione di cui al comma in parola appare coerente con l'attività già svolta da detta Autorità in base all'art. 34, comma 5, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici e convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, a tenore del quale «l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è tenuta a rendere parere obbligatorio, da rendere nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione del provvedimento, in merito al rispetto del principio di proporzionalità sui disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche».

In base al quarto comma, anche qualora le disposizioni siano adottate dalle regioni a statuto ordinario e da quelle a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, per le quali sussiste una competenza esclusiva in materia di professioni, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera m) del decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206, la valutazione di proporzionalità viene effettuata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi del comma 3 del presente decreto.

Per la valutazione dei requisiti contenuti in atti di iniziativa parlamentare, non disciplinati nel presente decreto, si rinvia all'autonomia regolamentare delle camere e al successivo coordinamento tra le competenti strutture governative per assicurare il monitoraggio di tali disposizioni.

In base al quinto comma restano esclusi dal parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato gli atti adottati dagli ordini professionali, che sono soggetti al parere delle amministrazioni vigilanti ai fini della verifica dell'adeguatezza e della completezza della valutazione di proporzionalità.

Il sesto comma assicura il monitoraggio a valle richiesto dalla direttiva, stabilendo che i soggetti regolatori verificano, dopo l'adozione, la conformità con il principio di proporzionalità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, 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.

L'articolo 4 assicura che la disciplina che si introduce sia conforme ad alcuni dei principi fondamentali del diritto dell'Unione. Il primo comma fa riferimento al principio di non discriminazione, in base al quale le nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o le modifiche di quelle esistenti, non possono essere direttamente o indirettamente discriminatorie sulla base della nazionalità o della residenza. Il secondo comma ammette l'introduzione di disposizioni volte a limitare l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, a condizione che siano obiettivamente giustificate da motivi di interesse generale, secondo quanto disposto dall'art. 6 e dal considerando n. 17 della direttiva. L'elenco dei motivi non è peraltro esaustivo ma esemplificativo: ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica, o 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. Il terzo comma specifica che l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio non può essere limitato da motivi di natura esclusivamente economica o amministrativa. Il quarto comma, in attuazione del principio di proporzionalità, stabilisce che disposizioni di cui al primo comma devono essere adeguate al conseguimento dello scopo perseguito e non possono introdurre limitazioni eccedenti rispetto a quanto strettamente necessario per il raggiungimento di tale scopo. I commi 5, 6, 7, 8 e 9 elencano i criteri cui i soggetti regolatori devono attenersi nella valutazione prima dell'adozione delle disposizioni di cui al comma 1, anche nel necessario coordinamento con la disciplina di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206. Il comma 10 stabilisce che nelle ipotesi di incidenza della disciplina in esso contenuta sulla regolamentazione delle professioni sanitarie e, quindi, sulla sicurezza dei pazienti, le autorità competenti in materia tengono conto dell'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute umana.

L'articolo 5, in attuazione di quanto stabilito dalla direttiva, stabilisce che 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, precisando altresì che tale partecipazione deve avvenire in una fase diversa da quella in cui si svolge la valutazione di proporzionalità delle disposizioni, al fine di garantire l'indipendenza e l'obiettività della valutazione stessa.

L'articolo 6, in materia di accesso alla giustizia, mira a garantire l'effettività della tutela giurisdizionale 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, mediante il 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.

L'articolo 7, in materia di scambio di informazioni, affida alla Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento per le politiche europee per il tramite delle autorità competenti e del Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali di cui all'articolo 6 del decreto n. 206/2007, lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri sulle questioni oggetto del presente decreto e, in particolare, sulle modalità in cui una professione è regolamentata o sugli effetti della regolamentazione.

L'articolo 8 mira ad assicurare la trasparenza, disciplinando l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea dei motivi in base ai quali le disposizioni sono considerate giustificate e proporzionate, mediante registrazione nella banca dati delle professioni regolamentate della Commissione europea. In base al secondo comma dell'articolo, sulle informazioni comunicate alla Commissione, anche da parte di altri Stati membri, e da questa rese disponibili al pubblico, le parti interessate possono presentare osservazioni alla Commissione o alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee.

L'articolo 9 contiene la clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale dal provvedimento 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.

L'Allegato I contiene la tabella, predisposta sulla base dell'articolo 3 del decreto, che i soggetti regolatori devono compilare quando effettuano la valutazione della proporzionalità delle disposizioni che intendono adottare. La tabella, debitamente compilata, deve essere presentata, unitamente alle altre relazioni già obbligatoriamente previste, a corredo dell'atto normativo o amministrativo generale da emanare.