

La direttiva sul test di proporzionalità: un ulteriore tassello nel processo di riforma della regolamentazione duale delle professioni

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)
Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti**
scrivi a: selezione@adapt.it*

Bollettino ADAPT 12 ottobre 2020, n. 37

Il 5 ottobre 2020 è stato approvato in Consiglio dei Ministri un decreto legislativo di attuazione della direttiva europea 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un test di proporzionalità prima dell'adozione di nuove norme regolamentari e amministrative (o di disposizioni di modifica delle norme esistenti) **che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio**. L'approvazione del decreto, già esaminato in Consiglio dei ministri il 21 luglio è arrivata dopo il **parere positivo** della Conferenza Stato-Regioni¹

La direttiva in fase di recepimento mira a **garantire il corretto funzionamento del mercato interno e contestualmente si pone la finalità di evitare restrizioni sproporzionate nell'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio**. L'intervento si inserisce all'interno di un **quadro normativo delle professioni** nel contesto italiano piuttosto articolato, caratterizzato da una **logica di riforma di tipo duale**: da un lato gli interventi sul sistema delle professioni ordinistiche classiche e dall'altro il sistema delle professioni emergenti che trova i suoi principi fondativi nella legge n. 4/2013. In entrambi i casi, **forte impulso è stato dato dalla normativa comunitaria** che ha ispirato la filosofia di fondo sia degli interventi nell'ambito delle professioni regolamentate classiche (soprattutto con riferimento ai **profili inerenti il rapporto tra diritto della concorrenza, libertà di stabilimento e prestazioni professionali**), sia nel campo delle attività professionali non regolamentate dove invece gli ambiti di derivazione sovranazionale si **concentrano sulla protezione del consumatore, sulla trasparenza, sulla sussidiarietà e promozionalità per via delle forme associative dei nuovi professionisti**.

Il recepimento della direttiva segue la scia di altri provvedimenti in materia giudicati non soddisfacenti rispetto alle finalità e alle esigenze precedentemente prefissate. Nello specifico ci si riferisce alla direttiva 2005/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento

La direttiva sul test di proporzionalità: un ulteriore tassello nel processo di riforma della regolamentazione duale delle professioni

delle qualifiche professionali come modificata dalla direttiva 2013/55/UE la quale impone agli Stati Membri di valutare la proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, il loro esercizio e di comunicare alla Commissioni i risultati della valutazione. Da tale valutazione è emersa una **mancanza di chiarezza e di omogeneità dei criteri che i diversi Stati membri utilizzano nella valutazione della proporzionalità** dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, rendendo perciò necessario l'intervento.

Lo [schema di decreto legislativo](#), che ricalca sostanzialmente la Direttiva come può desumersi dalle tabelle di concordanza per il recepimento, consta di 9 articoli. I primi due definiscono gli ambiti di applicazione della direttiva e le nozioni di **“titolo professionale protetto”, “attività riservate” e “soggetti regolatori”**. L'articolo 3 impone che i soggetti regolatori **nell'ambito dell'AIR** (analisi impatto della regolamentazione) degli atti normativi o dell'istruttoria, con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, **procedano alla valutazione del principio di proporzionalità utilizzando le tabelle previste dal medesimo decreto**. All'interno delle tabelle devono pertanto essere indicati: gli **obiettivi di interesse generale perseguiti dalla nuova disposizione o dalla modifica della disposizione che limita l'accesso, rischi per beneficiari dei servizi compresi i consumatori, giustificazione dell'insufficienza di norme di natura specifica già in vigore a raggiungere l'obiettivo perseguito** (come ad esempio legislazione sulla sicurezza dei prodotti o tutela dei consumatori), **impatto sulla libera circolazione delle persone e dei servizi all'interno dell'Unione, dimostrazione dell'impossibilità di ricorrere a mezzi meno restrittivi per raggiungere l'obiettivo di interesse generale**.

Le motivazioni addotte affinché una disposizione possa essere considerata giustificata e proporzionata devono essere suffragate da elementi qualitativi e, ove possibile da elementi di carattere quantitativo(art.3). Viene inoltre stabilito che, prima della definitiva adozione di una disposizione normativa o di un atto amministrativo generale che limita l'accesso ad una professione regolamentata, **i soggetti regolatori devono trasmettere lo schema di provvedimento corredato della relativa tabella e analisi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la quale esprime il relativo parere**. Nel caso in cui gli atti siano adottati dagli ordini professionali, il parere è espresso dalle amministrazioni e ministeri vigilanti. A seguito dell'adozione, i soggetti regolatori monitoreranno la conformità con il principio di proporzionalità

La direttiva sul test di proporzionalità: un ulteriore tassello nel processo di riforma della regolamentazione duale delle professioni

avendo riguardo agli sviluppi del contesto generale.

L'art 4 dello schema di decreto legislativo stabilisce alcuni **principi fondamentali del diritto dell'Unione**, cui si dovranno attenere le nuove disposizioni introdotte per adempiere al principio di proporzionalità: -a) **principio di non discriminazione né in via diretta, né in via indiretta sulla base della nazionalità o della residenza**; -b) **principio di giustificatezza nell'introduzione di nuove disposizioni** sulla base di motivi di **interesse generale** (segue una lunga lista, presumibilmente non tassativa: ordine pubblico, sicurezza e sanità pubblica, sicurezza sociale, tutela dei consumatori, lotta contro la frode, proprietà intellettuale, salvaguardia e conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale); c) **impossibilità di introdurre disposizioni limitative esclusivamente per motivazioni di carattere economico e amministrativo**; d) **adeguatezza delle disposizioni al conseguimento dello scopo e impossibilità di introdurre limitazioni ultronee rispetto a quanto strettamente necessario per il raggiungimento dello scopo**. Il comma 10 dell'art. 3 stabilisce che, nelle ipotesi di incidenza della disciplina sulla regolamentazione delle professioni sanitarie e quindi sulla sicurezza dei pazienti, le autorità competenti in materia, devono tener conto dell'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute umana.

Seguono infine una serie di disposizioni sull'informazione e partecipazione dei cittadini, dei destinatari dei servizi e dei portatori di interessi in generale (art. 5) specificando che la partecipazione deve avvenire in una fase diversa rispetto a quella in cui si svolge quella della proporzionalità; sullo scambio di informazioni (art. 7) tra gli stati membri che viene affidata al dipartimento per le politiche europee della Presidenza del consiglio dei ministri ed infine sulla trasparenza (art. 8) prevedendo 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.

Sulla base del recepimento sarà ora interessante comprendere **quali saranno le conseguenze pratiche dell'adozione della direttiva nell'ambito delle professioni regolamentate**, delle attività riservate a determinati gruppi professionali, dei titoli e criteri di accesso legislativamente stabiliti per esercitare una specifica attività e, soprattutto quale sarà il **rapporto dello stato per il tramite degli organi di autogoverno delle professioni (ordini) con il regolatore e le**

La direttiva sul test di proporzionalità: un ulteriore tassello nel processo di riforma della regolamentazione duale delle professioni

authority, che proprio grazie al diritto comunitario hanno visto crescere progressivamente la loro importanza (nello specifico l'AGCM al quale, in sede di recepimento, vengono attribuite una serie ulteriore di competenze). Altro nodo da monitorare potrebbe essere rappresentato dalle conseguenze della direttiva sul generale **processo di riorganizzazione che sta investendo determinati gruppi professionali emergenti**, i quali spesso non trovano il proprio riconoscimento nell'alveo della regolamentazione classicamente intesa.

Andrea Zoppo

Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro

Università degli Studi di Siena

 [@AndreaZoppo](https://twitter.com/AndreaZoppo)

¹La legge di delegazione europea 2018, [legge n.117 del 4 ottobre 2019](#), delegava il Governo al recepimento delle direttive europee e all'attuazione di altri atti dell'Unione europea con l'adozione dei necessari decreti legislativi. A causa dell'emergenza epidemiologica l'art 1 comma 3 della [legge 24 aprile 2020, n.27](#) ha prorogato di tre mesi il termine per l'adozione dei decreti legislativi in scadenza tra il febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, spostando così la scadenza della delega al Governo per l'adozione del decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2018/958 dal 30 marzo al 30 luglio 2020. Tuttavia 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, all'art. 31 prevede che qualora il termine fissato per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono il termine per l'esercizio della delega o successivamente, il termine per la delega è prorogato di tre mesi. Pertanto il termine finale per l'esercizio della delega legislativa in esame è fissato al 30 ottobre 2020.

La direttiva sul test di proporzionalità: un ulteriore tassello nel processo di riforma della regolamentazione duale delle professioni