

# dossier

Settembre 2020

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

---

Atto del Governo n. 186

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

*La verifica delle relazioni tecniche e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio.*

*La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della Commissione Bilancio.*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai parlamentari, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*



#### SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it – 🐦 @SR\_Bilancio

Nota di lettura n. 165



#### SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – ✉ bs\_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 240

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

## INDICE

Premessa .....	1
Articolo 1 ( <i>Oggetto e ambito di applicazione</i> ).....	1
Articolo 2 ( <i>Definizioni</i> ) .....	2
Articolo 3 ( <i>Valutazione ex ante di nuovi provvedimenti e monitoraggio</i> ) .....	2
Articolo 4 ( <i>Non discriminazione, giustificazione sulla base di motivi di interesse generale, proporzionalità</i> ).....	5
Articolo 5 ( <i>Informazione e partecipazione dei portatori di interessi</i> ) .....	7
Articolo 6 ( <i>Tutela giurisdizionale</i> ).....	7
Articolo 7 ( <i>Scambio di informazioni</i> ).....	8
Articolo 8 ( <i>Trasparenza</i> ).....	9
Articolo 9 ( <i>Clausola di invarianza finanziaria</i> ).....	10

<b>Natura dell'atto:</b>	Schema di decreto legislativo	
<b>Atto del Governo n.</b>	186	
<b>Titolo breve:</b>	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	
<b>Riferimento normativo:</b>	articolo 1, comma 1, della legge 4 ottobre 2019, n. 117	
<b>Relazione tecnica (RT):</b>	Presente	
	<b>Senato</b>	<b>Camera</b>
<b>Commissione competente:</b>	2a Giustizia	II Giustizia, V Bilancio e XIV Politiche dell'Unione europea

## Premessa

Lo schema di decreto legislativo A.G. n. 186 reca il decreto di recepimento della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 relativa a un *test* della proporzionalità da adottarsi prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. 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.

Anche a tal fine, nell'ambito della legge n. 117 del 4 ottobre 2019 – legge di delegazione europea 2018 – il Governo è stato delegato al recepimento delle direttive europee e all'attuazione di altri atti dell'Unione europea con l'adozione dei necessari decreti legislativi<sup>1</sup>. L'articolo 1, comma 3 della legge 117/2019 stabilisce che alla copertura degli oneri, nonché alla copertura delle minori entrate eventualmente derivanti dal recepimento, delle direttive, in quanto non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvede mediante riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e che qualora la dotazione del predetto fondo si rivelasse insufficiente, i decreti legislativi dai quali derivino nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

## Articolo 1 (Oggetto e ambito di applicazione)

Il comma 1 definisce l'oggetto del provvedimento riferendo che esso reca disposizioni finalizzate allo svolgimento della valutazione di proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative o

---

<sup>1</sup> Gli schemi dei predetti decreti legislativi sono, in ogni caso, sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti anche per i profili finanziari, ai sensi dell'articolo 31, comma 4, della legge n. 234 del 2012. Sulla base dell'articolo 1 comma 3 della legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione 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" è stato poi stabilito che i termini per l'adozione dei citati decreti legislativi che avevano scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, già scaduti alla data di entrata in vigore della medesima legge, fossero prorogati di tre mesi.

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 già rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206.

Il comma 2 evidenzia che le disposizioni contenute nello schema di 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.

## **Articolo 2** ***(Definizioni)***

L'articolo reca alle lettere a)-c) le definizioni contemplate nel presente decreto in aggiunta alle definizioni già contenute nell'articolo 4 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206.

## **Articolo 3** ***(Valutazione ex ante di nuovi provvedimenti e monitoraggio)***

L'articolo disciplina le fasi della valutazione dei nuovi provvedimenti imposte dalla direttiva agli Stati membri.

In particolare, il comma 1 prevede che 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, che modificano quelle esistenti, procedono alla valutazione di proporzionalità ai sensi del presente decreto, utilizzando il questionario riportato nella tabella di cui all'Allegato 1 allo schema di decreto. E' precisato che 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 da considerarsi parte integrante della documentazione che accompagna gli atti. E' previsto che i motivi per considerare che una disposizione è giustificata e proporzionata sono suffragati da elementi qualitativi e, ove possibile e pertinente, anche quantitativi.

Il comma 2 garantisce l'obiettività e l'indipendenza — quest'ultima intesa come imparzialità ai sensi dell'art. 97 della Costituzione — della valutazione richiesta dalla direttiva, stabilendo che la verifica venga svolta da un soggetto diverso rispetto ai soggetti regolatori.

Il comma 3 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, debbano essere soggette al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini della verifica dell'adeguatezza e della completezza della valutazione di proporzionalità svolta dalle Amministrazioni proponenti secondo quanto stabilito nel primo comma<sup>2</sup>.

Il comma 4 stabilisce devono essere analogamente trasmessi - per la valutazione di proporzionalità - all'Autorità garante della concorrenza le nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio ovvero modificano quelle esistenti adottate dalle Regioni ordinarie o dalle Regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano (ai sensi del comma 1 dell'art. 5

---

<sup>2</sup> Si tratta di una previsione che, come sottolinea la relazione illustrativa, appare coerente con l'attività già svolta dalla autorità garante della concorrenza ai sensi dell'articolo 34 comma 5 del decreto-legge n. 201 del 2011. Tale disposizione infatti prevede che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia tenuta a rendere parere obbligatorio nel termine di 30 giorni dalla ricezione del provvedimento in merito al rispetto del principio di proporzionalità sui disegni di legge governativi e regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche.

lett. m) del d.lgs. n. 206 del 2007 limitatamente alle professioni per le quali sussiste competenza esclusiva, ai sensi dei rispettivi statuti).

Il comma 5 dispone che 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 comma 6 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.

**La RT** sugli articoli 1 e 2 afferma che si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale che non comportano oneri per la finanza pubblica.

In relazione all'articolo 3 conferma che l'articolo reca la disciplina la valutazione preventiva di nuovi provvedimenti, imposta dalla direttiva agli Stati membri.

In particolare, certifica che 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, compilando il questionario riportato nella tabella di cui all'Allegato 1. Sul secondo comma, conferma che il comma garantisce l'obiettività e l'indipendenza richieste dalla direttiva, stabilendo che la verifica venga svolta da un soggetto altro rispetto ai soggetti regolatori.

Sul terzo, quarto e quinto comma, assicura che nell'individuare le sedi deputate ai procedimenti di valutazione della proporzionalità, ivi le norme si riferiscono ad organismi istituzionali esistenti, non determinando, perciò, alcun onere per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, sull'articolo 3, commi 1 e 2, posto che ivi si stabilisce che tutti i soggetti regolatori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) - ovvero, "qualsiasi autorità o organismo abilitato da disposizioni nazionali a rilasciare o a ricevere titoli di formazione e altri documenti o informazioni, nonché a ricevere le domande e ad adottare le decisioni" 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 (o si modificano quelle esistenti)" - debbano d'ora innanzi procedere anche alla valutazione di "proporzionalità" delle medesime regolamentazioni utilizzando il questionario riportato nella tabella di cui all'Allegato 1, andrebbero richieste conferme che tale disposizione possa trovare attuazione senza maggiori oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Ciò detto, in particolare, in considerazione dell'ampiezza della definizione di "soggetti regolatori" rinvenibile all'articolo 2, lett.c), per cui sembrerebbero comprendersi nella definizione di soggetti regolatori vi prevista anche svariati soggetti contemplati nel novero delle PA ai fini di contabilità nazionale, indipendentemente dal fatto che si configurino quali enti pubblici. (consorzi universitari, enti di formazione regionali, fondazioni etc.). La nozione di PAda considerarsi a fini di contabilità pubblica è come noto quella di cui all'articolo 1, comma 2, della legge di contabilità. Ragion per cui, richiamando l'articolo 19 della legge di contabilità, che estende gli obblighi di copertura finanziaria delle nuove norme anche agli enti

del settore pubblico allargato, andrebbero in tal caso richieste conferme in merito alla piena sostenibilità dei relativi maggiori fabbisogni di funzionamento conseguenti all'attuazione delle disposizioni in esame, a valere delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste ai sensi della legislazione vigente.

Inoltre, venendo ai commi 3 e 4, in considerazione della circostanza che le norme ivi indicate pongono espresso riferimento all'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (AGCM) ai fini del previsto "parere" sulla "proporzionalità" delle nuove regolamentazioni che sono disposte da parte delle autorità previste del comma 1, e tenuto anche conto che l'Autorità è da considerarsi quale PA a fini di contabilità nazionale<sup>3</sup>, andrebbero richieste rassicurazioni in merito alla sostenibilità dei fabbisogni riconducibili alle attività istruttorie aggiuntive inerenti la formulazione dei citati pareri, nel senso che le stesse potranno essere svolte da parte della medesima autorità, potendo la stessa avvalersi a tal fine delle sole risorse umane e strumentali che sono già per essa previste ai sensi della legislazione vigente.

In tale prospettiva, anche sul comma 5, posto che ivi è prevista l'espressione dell'analogo "parere" da parte però delle Amministrazioni competenti alla "vigilanza" sulle "autorità di regolazione" (Ordini professionali), in tutti i casi in cui la regolamentazione interessi le professioni riconducibili agli Ordini professionali, andrebbe confermato che le stesse amministrazioni interessate potranno svolgere le citate attività istruttorie potendo a tal fine avvalersi delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste ai sensi della legislazione vigente.

Su tutte le disposizioni richiamate, come per tutte le altre contenute nel provvedimento, cui è riferita la clausola di neutralità associata al provvedimento, si rinvia all'esame all'articolo 9.

Sul comma 6, quanto ai soggetti ivi richiamati in merito all'esercizio della vigilanza da esercitarsi a "valle" circa l'attuazione delle disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, pur considerando che la disposizione sembrerebbe per lo più interessare gli Ordini professionali, i quali come noto non sono da considerarsi PA a fini di contabilità nazionale<sup>4</sup>, andrebbero non di meno richieste delucidazioni circa il novero dei soggetti interessati, se il medesimo sia suscettibile di contemplare, per talune professioni, anche l'eventuale coinvolgimento di altre Amministrazioni pubbliche. Nel qual caso, si conferma l'esigenza di acquisire informazioni in merito alla possibilità che le medesime Amministrazioni possano esercitare la ivi prevista "vigilanza" potendo a tal fine avvalersi delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste ai sensi della legislazione vigente.

---

<sup>3</sup> Nell'ambito del comparto "Amministrazioni centrali", Sottosettore "Autorità Amministrative indipendenti".

<sup>4</sup> Tali soggetti pur avendo natura giuridica di Enti di diritto pubblico non economico non sono contemplati nel novero delle PA indicate ai fini del Consolidamento del Conto Economico della PA in quanto traggono i mezzi per il loro funzionamento dalle contribuzioni degli associati. Cfr. ISTAT, *Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.* (Legge di contabilità e di finanza pubblica), 30 settembre 2019.

## **Articolo 4**

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

L'articolo riproduce il contenuto degli artt. 5, 6 e 7 della direttiva, chiarisce più in dettaglio in quale modo, nell'adozione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o nella modifica di quelle già esistenti, si debba dare applicazione ai principi di non discriminazione e di proporzionalità, che l'art. 1 della medesima direttiva pone come limite alla discrezionalità degli Stati membri nella regolamentazione delle professioni.

In particolare, il comma 1 stabilisce che 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.

Il comma 2 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 è il seguente: 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 comma 3 specifica che l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio non può essere limitato da motivi di natura esclusivamente economica o amministrativa.

Il comma 4, 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.

Il comma 5, alle lettere a)-f), reca l'elenco degli elementi che i soggetti regolatori devono preventivamente valutare ai fini della adozione delle disposizioni di regolazione di cui al comma 1<sup>5</sup>.

Il comma 6 indica alle lettere a)-f) i fattori che i soggetti regolatori sono tenuti a considerare avuto riguardo alla natura e al contenuto della nuova disposizione regolamentare o della disposizione oggetto di modifica<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> In particolare: 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.

<sup>6</sup> Questi sono: 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



Il comma 7, alle lettere a)-n), indica gli effetti che, ai fini di cui al comma 5, lettera f), i soggetti regolatori sono tenuti a valutare circa l'impatto della nuova disposizione o della disposizione oggetto di modifica in combinazione con uno o più requisiti<sup>7</sup>.

Il comma 8, alle lettere a)-c) dispone altresì che 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<sup>8</sup>.

Il comma 9 prevede che 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.

Il comma 10 dispone che qualora le disposizioni dell'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.

**La RT** ribadisce che, in attuazione del principio di non discriminazione, l'articolo stabilisce che le nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o le modifiche 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 in attuazione del principio di proporzionalità, stabilendo che le nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o il loro esercizio, e le disposizioni che modificano quelle esistenti devono essere adeguate al conseguimento dello scopo perseguito e non

---

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

<sup>7</sup> Queste sono: a) attività riservate, titolo professionale protetto o qualsiasi altra forma di regolamentario 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) 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 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.

<sup>8</sup> Ivi 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.

possono introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quanto strettamente necessario per il raggiungimento di tale scopo.

Conclude assicurando che si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale che non comportano oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, convenendo sul tenore meramente ordinamentale delle disposizioni in esame, non ci sono osservazioni.

## **Articolo 5** ***(Informazione e partecipazione dei portatori di interessi)***

L'articolo prevede che, in attuazione di quanto stabilito dalla direttiva, 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.

**La RT** certifica che, in attuazione di quanto stabilito dalla direttiva, il dispositivo stabilisce che i soggetti regolatori assicurano l'informazione e la partecipazione dei portatori di interessi della direttiva 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.

Assicura che si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale che non comportano oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, nel presupposto che la ivi prevista partecipazione e informazione di cittadini, destinatari dei servizi e portatori di interessi circa il procedimento di valutazione della "proporzionalità" della regolamentazione posta in essere da parte delle Autorità che siano anche Amministrazioni pubbliche, possa aver luogo nell'ambito delle sole risorse che sono già previste per le medesime ai sensi della legislazione vigente - circostanza, quest'ultima, in merito alla quale andrebbe comunque richiesta una conferma - non ci sono osservazioni.

## **Articolo 6** ***(Tutela giurisdizionale)***

La norma stabilisce che 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 dinnanzi 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.

**La RT** conferma che la norma assicura che 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 riconosciuto il diritto di adire il 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.

Si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale che non comportano oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

### **Articolo 7** **(Scambio di informazioni)**

La disposizione stabilisce che 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<sup>9</sup>.

**La RT** conferma che la norma reca disposizioni in tema di scambio di informazioni, affida alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche europee per il tramite delle autorità competenti è del Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Precisa che si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale che non comportano oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, premesso che la norma pone espresso riferimento, ai fini dello scambio di informazioni con le autorità analoghe degli altri paesi, al Centro di Assistenza di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 206/2007, che è già operativo presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, andrebbe comunque confermato che tali nuovi compiti potranno essere

---

<sup>9</sup> Al fine di favorire l'applicazione della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali è stata prevista una stretta collaborazione tra le autorità competenti dello Stato membro ospitante e di quello d'origine, anche attraverso la designazione in ogni Stato membro di un coordinatore chiamato a promuovere l'applicazione uniforme della direttiva da parte delle autorità competenti, e la creazione di punti di contatto incaricati di fornire ai cittadini qualsiasi informazione utile al riconoscimento delle qualifiche. In attuazione alla direttiva del 2005 l'art. 6, co.1 del d.lgs. n. 206 del 2007 ha attribuito al Dipartimento Politiche europee, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i compiti di Coordinatore nazionale e di Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Al Coordinatore nazionale, in particolare, spetta, fra gli altri, il compito di favorire la circolazione di ogni informazione utile ad assicurare l'applicazione del decreto n. 206, in particolare quelle relative alle condizioni d'accesso alle professioni regolamentate, anche sollecitando l'aiuto dei centri di assistenza di cui al presente decreto, nonché di esaminare proposte di quadri comuni di formazione e di prove di formazione comune.

adeguatamente svolti potendo a tal fine il citato Centro avvalersi delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste ai sensi della legislazione vigente<sup>10</sup>.

## **Articolo 8** **(Trasparenza)**

Il comma 1 disciplina 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.

Il comma 2 prevede che 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.

**La RT** riferisce che l'articolo 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.

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.

Evidenzia che si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale che non comportano oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

---

<sup>10</sup> A tale proposito, dalla ricognizione dei dati inerenti all'organizzazione del Dipartimento delle politiche europee e della presidenza del Consiglio dei Ministri, emerge che la struttura competente alla trattazione anche delle questioni inerenti al Centro di Assistenza è il Servizio "Servizio per la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali" a cui sono preposti n. 1 dirigente (II fascia) e n. 12 unità lavorative nelle varie qualifiche professionali dei ruoli del personale della PCM. Quanto alla complessità dei compiti che il Centro sarà tenuto ad assicurare, l'ultima Relazione Annuale del Dipartimento delle Politiche europee segnala che la Direttiva che si recepisce con lo schema in esame "fornisce un quadro comune per lo svolgimento di valutazioni della proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che possano limitare l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima della modifica delle disposizioni esistenti. L'attività in questione non si limita alla mera trasposizione normativa del testo della direttiva, ma richiede anche di assicurarne nel tempo la corretta attuazione da parte di tutte le autorità competenti. *A tal fine è stata avviata una riflessione più approfondita per la definizione di un metodo comune per la valutazione della proporzionalità della regolamentazione e per l'istituzione di una procedura stabile di confronto inter-istituzionale preliminare all'adozione di nuovi requisiti o di requisiti che modificano quelli vigenti*". In tal senso, la Relazione programmatica 2020 riferisce che nell'anno corrente il Centro di assistenza "continuerà a svolgere, con modalità sempre più tempestive ed efficaci secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 2018/1724 sul "Single Digital Gateway", l'attività corrente di informazione e assistenza ai cittadini e ai Centri omologhi degli altri Stati membri". Quanto ai profili finanziari, il bilancio di previsione 2020 della PCM in corrispondenza al CDR n. 4 (Politiche europee) uno stanziamento complessivo di 1.276.272 euro, di cui 1.164.461 euro per il funzionamento e 118.811 euro per interventi, distribuiti su n. 7 capitoli di spesa. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, sezione "Amministrazione trasparente", link Organizzazione; Dipartimento per le Politiche Europee, Relazione Annuale per il 2019 e Relazione programmatica 2020, pagina 33 e pagina 169; IPZS; Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 12 del 16 gennaio 2020 - Serie generale, Bilancio 2020/2022 della PCM, pagina 272.

## **Articolo 9** **(Clausola di invarianza finanziaria)**

L'articolo reca la clausola di invarianza, evidenziando che dalle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le Amministrazioni competenti provvedono ai relativi compiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

**La RT** ribadisce che l'articolo reca 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.

**Al riguardo**, premesso che la norma reca la clausola di neutralità, valida per tutte le disposizioni contenute nello schema di decreto, occorre giocoforza richiamare i contenuti tassativi che l'articolo 17, comma 6-*bis*, della legge di contabilità, impone alla RT affinché tale invarianza d'oneri risulti adeguatamente dimostrata.

In tal senso, va ribadito infatti che ogni qualvolta nuove norme si associano a siffatte clausole, la RT dovrebbe completarsi con la dettagliata illustrazione dei dati e di tutte le informazioni indispensabili a comprovarne l'effettiva sostenibilità dei relativi adempimenti a valere delle sole risorse che sono già previste ai sensi della legislazione vigente, nonché a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, non solo fornendo l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, ma anche rappresentando indicazioni puntuali circa la loro utilizzabilità anche attraverso una loro "riprogrammazione"<sup>11</sup>. In ogni caso, restando precluso il ricorso a tali clausole, in presenza di spese di natura "giuridicamente obbligatoria".

---

<sup>11</sup> Nella recente III relazione quadrimestrale 2019 sulla tecnica di quantificazione degli oneri la Corte dei Conti ha sottolineato la frequente presentazione di clausole di neutralità per cui non sempre "la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questo ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio. Non appare inutile ricordare infine, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l'esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia.". Cfr. Corte dei Conti, SS.RR. in sede di Controllo, Deliberazione n. 3/2020, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nel III quadrimestre 2019, pagine 6-7.