



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 15 luglio 2021  
(OR. en)

10880/21

COMPET 557  
MI 565  
ETS 13  
DIGIT 99  
SOC 442  
EMPL 320  
CONSOM 165  
JUR 422

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	9 luglio 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 385 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI relativa al bilancio e all'aggiornamento delle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali del 2017

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 385 final.

All.: COM(2021) 385 final



Bruxelles, 9.7.2021  
COM(2021) 385 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**relativa al bilancio e all'aggiornamento delle raccomandazioni di riforma per la  
regolamentazione dei servizi professionali del 2017**

{SWD(2021) 185 final}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**relativa al bilancio e all'aggiornamento delle raccomandazioni di riforma per la  
regolamentazione dei servizi professionali del 2017**

**I. Regolamentazione dei servizi professionali: il contesto più ampio**

Nel gennaio 2017 la Commissione ha formulato raccomandazioni per gli Stati membri sulle riforme nazionali per la regolamentazione dei servizi professionali<sup>1</sup>. L'obiettivo delle raccomandazioni era incoraggiare e assistere gli Stati membri nella creazione di un contesto regolamentare favorevole alla crescita, all'innovazione e alla creazione di posti di lavoro. Tuttavia negli ultimi anni i progressi in materia di riforma della regolamentazione delle professioni nell'UE sono stati piuttosto deludenti. Nonostante i potenziali effetti economici positivi che le riforme potrebbero generare, solo pochi Stati membri hanno adottato misure per eliminare le regolamentazioni sproporzionate. Anche in questo caso le riforme sono state spesso determinate solo da procedure d'infrazione. Alcuni Stati membri hanno persino inasprito il contesto regolamentare per alcune professioni. Ciò corrisponde all'analisi effettuata nella relazione annuale sul mercato unico 2021 di un mercato unico dei servizi che continua a essere frenato da ostacoli ingiustificati e inutili<sup>2</sup>. Pertanto, quattro anni dopo l'adozione delle raccomandazioni e nel contesto di un'economia dell'UE gravemente scossa dalla pandemia di COVID-19, questo è il momento giusto per fare il bilancio delle azioni intraprese in materia di regolamentazione dei servizi professionali. Ciò è pienamente in linea con la comunicazione di recente adozione relativa all'aggiornamento della nuova strategia industriale 2020<sup>3</sup>, che sottolinea l'urgenza di migliorare il mercato unico dei servizi quale importante leva per la competitività e la resilienza dell'economia dell'UE. In tal modo sono integrate le azioni previste nella comunicazione citata per un migliore funzionamento del mercato unico nel settore dei servizi. Come annunciato nel piano d'azione per l'applicazione delle norme del marzo 2020, la presente comunicazione costituisce un aggiornamento delle raccomandazioni del 2017 per la regolamentazione dei servizi professionali<sup>4</sup>.

**Contesto economico**

Lo shock senza precedenti che ha colpito l'economia dell'UE a causa della pandemia di COVID-19 richiede una risposta su tutti i fronti per realizzare un'efficace ripresa economica. Insieme ad altre misure, riforme strutturali efficaci e incisive nel settore dei servizi potrebbero dare impulso alla ripresa economica e contribuire a renderla sostenibile. I servizi svolgono un ruolo importante nell'economia dell'UE, non solo in termini di contributo diretto al valore aggiunto e all'occupazione, ma anche attraverso i collegamenti tra le catene del valore e il loro ruolo essenziale negli ecosistemi industriali. I servizi professionali regolamentati sono

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali (COM(2016) 820), accompagnata dal documento di lavoro SWD(2016) 436.

<sup>2</sup> SWD(2021) 351, *Annual Single Market Report 2021*, che accompagna la comunicazione COM(2021) 350, "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa".

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa" (COM(2021) 350).

<sup>4</sup> Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico (COM(2020) 94 final).

onnipresenti nell'economia e fanno parte di molti settori quali l'edilizia, la mobilità, la sanità, il turismo, i servizi pubblici e l'istruzione<sup>5</sup>. Essi partecipano sempre più spesso alla produzione di beni nel contesto di ciò che è stato definito "servitizzazione" dell'economia<sup>6</sup>. Pertanto mercati dei servizi dinamici, resilienti e ben funzionanti possono fornire una solida base per le prestazioni del resto dell'economia.

In particolare i servizi alle imprese<sup>7</sup>, molti dei quali sono servizi professionali regolamentati, contribuiscono per circa il 13 % al valore aggiunto lordo dell'UE e per quasi il 14 % all'occupazione nell'UE<sup>8</sup>. Oltre a questo contributo diretto, essi forniscono un importante contributo al resto dell'economia, sia a livello nazionale che transfrontaliero<sup>9</sup>. Essendo perlopiù definiti come ad alta intensità di conoscenze, questi servizi apportano un contributo significativo all'innovazione e alla ricerca.

Come chiaramente dimostrato durante la pandemia, l'innovazione digitale svolge un ruolo essenziale e crescente nella fornitura di servizi e merita pertanto un'attenzione particolare nei lavori sull'adeguatezza della regolamentazione. I dati dimostrano che, sebbene l'automazione digitale nel settore dei servizi alle imprese abbia le potenzialità per trasformare l'intero modello aziendale, dall'accesso ai mercati all'automazione dei compiti ripetitivi, ciò non è ancora una realtà per la maggior parte dei prestatori di servizi nell'UE<sup>10</sup>. L'emergere di nuovi servizi digitali richiede pertanto un ripensamento degli attuali quadri regolamentari al fine di renderli più favorevoli ai servizi innovativi necessari.

Le evidenze empiriche confermano che un'eccessiva regolamentazione del mercato può compromettere in modo significativo la performance economica. Viceversa, l'apertura dei mercati alla concorrenza può stimolare la produttività, l'innovazione e l'imprenditorialità, portando in ultima analisi a migliori risultati economici. Ad esempio, uno studio recente dimostra che l'attuazione delle raccomandazioni di riforma della Commissione del 2017 solo in quattro settori dei servizi alle imprese (settore legale, contabilità, architettura e ingegneria) potrebbe generare un aumento del PIL di oltre 14 miliardi di EUR e creare più di 50 000 nuovi posti di lavoro in 12 Stati membri dell'UE nell'arco di tre anni, un guadagno significativo se si considera il costo pubblico quasi trascurabile di queste riforme<sup>11</sup>. Gli effetti positivi delle riforme si manifesterebbero sotto forma di miglioramento della produttività, riduzione dei livelli dei prezzi e aumento del consumo finale.

---

<sup>5</sup> Cfr.: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>.

<sup>6</sup> Ossia il crescente contributo indiretto dei servizi alla produzione di beni, sia come contributi e attività all'interno delle imprese, sia come risultati abbinati ai beni. Ad esempio, secondo le stime di *Copenhagen Economics*, tra il 25 % e il 60 % dell'occupazione nelle imprese manifatturiere si riferisce a funzioni di prestazione di servizi e circa 14 milioni di posti di lavoro nel settore dei servizi sono integrati nelle esportazioni di beni dell'UE (*Copenhagen Economics*, 2018: *Making EU trade in services work for all*). Cfr.: <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/making-eu-trade-in-services-work-for-all>.

<sup>7</sup> I "servizi alle imprese" sono settori che sostengono le imprese con una serie di attività quali servizi legali, contabili o di ingegneria. Sebbene i servizi professionali regolamentati siano presenti in molti altri settori dell'economia, la maggior parte delle professioni oggetto della presente comunicazione appartiene al settore dei servizi alle imprese.

<sup>8</sup> Eurostat, 2017.

<sup>9</sup> A titolo illustrativo, circa il 5 % del contributo totale all'edilizia nell'UE è fornito dai servizi di architettura e di ingegneria (Eurostat, 2019).

<sup>10</sup> Consorzio guidato da Prometeia S.p.A. (2021): *The impact of regulatory environment on digital automation in professional services*. Studio per la Commissione europea. Lo studio riguarda i servizi di architettura e di ingegneria, legali e contabili in 12 Stati membri (BE, HR, FR, DE, IE, IT, NL, PL, PT, RO, ES, SE). Cfr.: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/8457941c-974d-11eb-b85c-01aa75ed71a1>.

<sup>11</sup> Ibidem.

## Contesto normativo

La regolamentazione dei servizi professionali è una competenza concorrente tra gli Stati membri e l'UE ed è pertanto necessaria un'azione comune per rendere la regolamentazione adeguata allo scopo. Attualmente, in base alle informazioni fornite dagli Stati membri nella banca dati delle professioni regolamentate, vi sono quasi 6 000 professioni regolamentate in tutta l'UE, il cui numero varia notevolmente da un paese all'altro<sup>12</sup>. Secondo un'indagine a livello dell'UE, circa il 22 % della forza lavoro europea, ossia oltre 47 milioni di cittadini, è direttamente interessato dalla regolamentazione delle professioni<sup>13</sup>.

In effetti molte delle professioni nel settore dei servizi sono tradizionalmente altamente regolamentate. Nelle economie di mercato, la regolamentazione è giustificata quando l'obiettivo è correggere le carenze del mercato causate, ad esempio, da esternalità significative o da forti asimmetrie informative. Idealmente queste correzioni del mercato dovrebbero essere realizzate nel modo meno restrittivo possibile e a un costo minimo per i partecipanti al mercato. Tuttavia accade spesso che le restrizioni regolamentari siano fissate al di sopra del minimo necessario, ad esempio in caso di influenza degli interessi acquisiti dei gruppi professionali.

Da un'analisi delle restrizioni regolamentari per le professioni economicamente importanti che sono oggetto della presente comunicazione emergono notevoli ostacoli all'ingresso nel mercato e all'esercizio di tali professioni, nonché un'ampia gamma di approcci regolamentari adottati negli Stati membri. Tali restrizioni riguardano diversi aspetti dell'accesso ai servizi professionali e del loro esercizio, dalle attività riservate e dalla protezione dei titoli professionali ai requisiti in materia di forme giuridiche, partecipazione azionaria o assicurazione. Gli effetti cumulativi dei requisiti nel limitare i mercati dei servizi professionali possono essere significativi. Una recente relazione dal titolo "Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers" cita l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio come alcuni degli ostacoli forti e persistenti per le imprese nel mercato unico<sup>14</sup>.

## Professioni in primo piano

Come le raccomandazioni di riforma del 2017, la presente comunicazione si concentra su diversi gruppi di professioni economicamente importanti: architetti, ingegneri civili, contabili, avvocati, consulenti in proprietà industriale, agenti immobiliari e guide turistiche. L'accento è posto su questi gruppi di professioni per via della loro importanza economica, del loro ruolo nell'innovazione e del loro contributo ad ecosistemi economici essenziali, nonché a causa dei potenziali vantaggi derivanti dalla riforma delle regolamentazioni in questi settori. Essi appartengono a quattro settori principali: servizi alle imprese, edilizia, settore immobiliare e turismo.

Ad esempio, i *settori dell'architettura e dell'ingegneria* rappresentano direttamente l'1,4 % dell'occupazione totale e l'1 % del valore aggiunto lordo nell'UE. Essi apportano un contributo indiretto ancora maggiore in termini di contributi chiave ad altri settori economici, come quello dell'edilizia. Le imprese europee del settore dell'architettura e dell'ingegneria sono considerate per oltre il 50 % "imprese innovative". I *settori legale e contabile* apportano

---

<sup>12</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>. La banca dati comprende informazioni sulle professioni regolamentate disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE e mostra circa 600 diverse "professioni generiche" soggette a regolamentazione. Ogni professione generica comprende solitamente molte professioni più specifiche, il che porta il numero di professioni regolamentate nell'UE a quasi 6 000.

<sup>13</sup> M. Koumenta e M. Pagliero, 2016: *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*. Cfr.: [https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu\\_ithttps://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu_ithttps://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu_en).

<sup>14</sup> SWD(2020) 54.

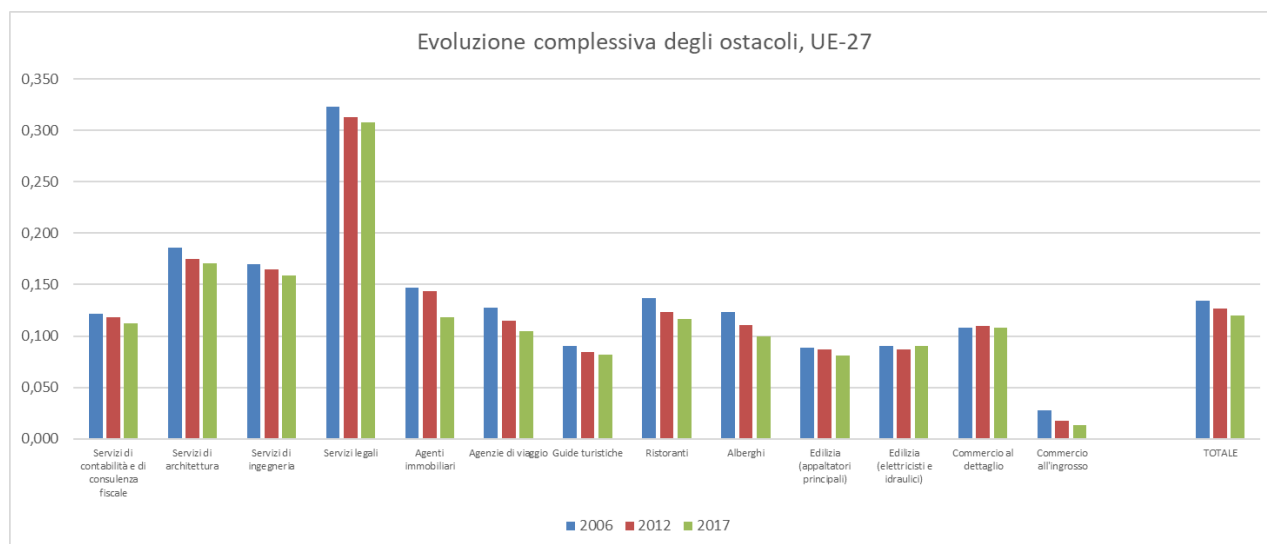
insieme un contributo del 3 % all'occupazione complessiva nell'UE e della stessa percentuale al valore aggiunto lordo complessivo dell'UE, oltre a fornire servizi essenziali ad altri settori economici.

Per quanto riguarda le *guide turistiche*, una professione ancora regolamentata in due terzi degli Stati membri, il turismo è una delle principali attività economiche dell'UE con ripercussioni di ampia portata sul resto dell'economia e sugli aspetti sociali e culturali. I *consulenti in proprietà industriale* sono stati scelti per il loro ruolo essenziale nell'innovazione e nello sviluppo, in quanto i diritti di proprietà intellettuale come i brevetti, i marchi e i disegni e modelli industriali sono indispensabili in molti settori. Le attività *immobiliari* costituiscono una parte significativa dell'economia nel suo complesso e svolgono un ruolo importante nella maggior parte dei settori, con ripercussioni anche sulle singole imprese e sui cittadini.

### Progressi in materia di riforme della regolamentazione

Nelle raccomandazioni di riforma del 2017, la Commissione ha proposto settori specifici di regolamentazione relativi a servizi professionali selezionati che avrebbero beneficiato dei miglioramenti della regolamentazione<sup>15</sup>. Lo scopo era assistere gli Stati membri nell'orientare meglio le riforme della regolamentazione e nel conseguire i massimi risultati economici dalle riforme, nonché fornire un sostegno politico supplementare necessario per attuare le riforme. Le riforme dei servizi professionali sono state anche ripetutamente incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo rivolte a diversi Stati membri.

Nonostante i chiari benefici economici derivanti dall'allentamento delle restrizioni regolamentari nel mercato dei servizi, in generale, i progressi in un'ampia gamma di settori dei servizi sono stati pressoché inesistenti negli ultimi anni (**Error! Reference source not found.**).



**Grafico 1.** Ostacoli di mercato nell'UE-27, 2006-2017. Il carattere restrittivo della regolamentazione è misurato su una scala da 0 a 1. Fonte: *Mapping and Assessment of Legal and Administrative Barriers in the Services Sector*, uno studio per la Commissione europea. Cfr.: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/690757>.

<sup>15</sup> COM/2016/820.

Questa situazione si applica anche ai settori dei servizi professionali analizzati. Dal 2017 solo pochi paesi dell'UE hanno adottato riforme per liberalizzare i servizi professionali (in molti casi a seguito di procedure d'infrazione). Nel complesso le riforme hanno risposto solo in parte alle raccomandazioni della Commissione, con il risultato che nella maggior parte degli Stati membri vi è ancora un ampio margine per ulteriori miglioramenti della regolamentazione.

Al contrario alcuni Stati membri hanno recentemente inasprito la regolamentazione di alcune professioni. Ad esempio, due Stati membri hanno iniziato a regolamentare la professione di agente immobiliare (con un'iniziativa di regolamentazione in corso in un ulteriore paese) precedentemente non regolamentata in tali paesi. Alcuni Stati membri hanno introdotto restrizioni ad alcuni aspetti dell'accesso ai servizi legali, di architettura e di ingegneria e del loro esercizio (dettagli di seguito).

### **Indicatore del carattere restrittivo per la regolamentazione dei servizi professionali**

Come nel 2017, l'attuale aggiornamento delle raccomandazioni di riforma si basa su una valutazione approfondita dei quadri regolamentari nazionali applicabili alle sette professioni in questione. Oltre a un'analisi qualitativa dettagliata, il carattere restrittivo complessivo della regolamentazione nazionale è stimato utilizzando un indicatore composito, sviluppato nel 2017 per valutare l'onere cumulativo di molteplici requisiti regolamentari<sup>16</sup>.

L'indicatore costituisce una base quantitativa per l'analisi comparativa dei quadri regolamentari degli Stati membri relativi alle sette professioni, misurandone il carattere restrittivo su una scala da zero (meno restrittivo) a sei (più restrittivo). La metodologia seguita è sostanzialmente simile a quella utilizzata per l'edizione 2018 degli indicatori dell'OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti (PMR). I tipi di requisiti regolamentari coperti dall'indicatore sono rimasti invariati dal 2017 e comprendono:

- 1) approccio regolamentare: attività riservate ai titolari di qualifiche specifiche, protezione del titolo;
- 2) requisiti relativi alle qualifiche: anni di istruzione e di formazione, esame di Stato obbligatorio, obblighi di sviluppo professionale continuo ecc.;
- 3) altri requisiti d'ingresso: obbligo d'iscrizione o registrazione a un ordine professionale, limitazione del numero di licenze concesse, altri requisiti di autorizzazione ecc.;
- 4) requisiti per l'esercizio della professione: restrizioni alla forma societaria, requisiti in materia di partecipazione azionaria e di voto, restrizioni all'esercizio di più professioni, incompatibilità di attività ecc.

Nel 2017 la metodologia utilizzata per generare l'indicatore del carattere restrittivo è stata oggetto di un audit statistico da parte del Centro comune di ricerca della Commissione europea, che ha concluso che l'indicatore era statisticamente coerente e solido e rappresentava uno strumento utile ed efficace per condensare i diversi aspetti delle regolamentazioni nazionali<sup>17</sup>. L'indicatore è stato valutato anche in uno studio per il Parlamento europeo, in cui si conclude che può contribuire a dimostrare che il carattere restrittivo della regolamentazione dei servizi professionali tende a nuocere al buon funzionamento dei mercati e, di

---

<sup>16</sup> Per i dettagli metodologici, si veda il relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>17</sup> JRC (2018): *Statistical Audit of the Restrictiveness Index for Seven Regulated Professions*. Cfr.:

<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/jrc-statistical-audit-restrictiveness-index-seven-regulated-professions>.

conseguenza, a ridurre la crescita nell'UE<sup>18</sup>. Lo studio sottolinea inoltre che, pur basandosi sulla metodologia PMR dell'OCSE, l'indicatore presenta i livelli generali di carattere restrittivo negli Stati membri dell'UE in modo ancora più dettagliato, includendo alcuni aspetti aggiuntivi nell'analisi.

I risultati specifici degli Stati membri in materia di carattere restrittivo della regolamentazione per ciascuna delle sette professioni sono presentati di seguito. Sebbene forniscano un'utile indicazione del carattere restrittivo generale della regolamentazione e dei possibili miglioramenti da apportare, tali risultati non dovrebbero essere utilizzati separatamente dalla valutazione qualitativa dei contesti normativi nazionali. Né dovrebbero essere interpretati come una valutazione della proporzionalità o dell'adeguatezza della regolamentazione. Piuttosto, questo dovrebbe costituire un punto di partenza per un'ulteriore analisi globale in cui gli approcci qualitativi e quantitativi si completino a vicenda.

## **II. Analisi per professione**

Le seguenti sezioni descrivono le regolamentazioni dei diversi servizi professionali analizzati. I concetti e la terminologia (nazionale) nonché l'organizzazione e la portata delle attività delle professioni spesso differiscono da uno Stato membro all'altro. L'analisi tiene conto di tali differenze e considera i servizi che rientrano in un determinato settore piuttosto che le definizioni nazionali di ciascuna professione.

La valutazione che segue si basa principalmente sui seguenti aspetti:

- le informazioni fornite dagli Stati membri nella banca dati delle professioni regolamentate;
- ulteriori ricerche effettuate dalla Commissione in merito alla legislazione nazionale.

L'analisi tiene inoltre conto dei reclami o di altre osservazioni dei portatori di interesse in merito alle restrizioni con cui si sono confrontate. Queste informazioni sono state verificate e discusse con gli Stati membri in più occasioni.

Ogni analisi contiene un grafico che illustra l'indicatore del carattere restrittivo. Questo dovrebbe essere letto unitamente all'analisi descrittiva fornita per ciascuna professione. Lo scopo dell'indicatore è cogliere l'intensità relativa delle regolamentazioni che disciplinano ciascuna delle professioni in ciascuno Stato membro. Le barriere di natura non regolamentare non sono incluse nell'indicatore, ma sono menzionate nella descrizione qualitativa ove possibile e laddove la Commissione dispone di informazioni. Le raccomandazioni si basano principalmente su un'analisi qualitativa più ampia e pertanto i risultati forniti dall'indicatore potrebbero non essere esattamente correlati alle raccomandazioni di riforma.

Sulla base di tali raccomandazioni, gli Stati membri dovrebbero riesaminare e riconsiderare le restrizioni imposte ai prestatori di servizi e le regolamentazioni che disciplinano i settori professionali selezionati. In particolare dovrebbero considerare l'effetto cumulativo che risulta da molteplici livelli di misure regolamentari.

---

<sup>18</sup> J. Pelkmans (2017): *The New Restrictiveness Indicator for Professional Services: an Assessment*. Studio per la commissione IMCO del Parlamento europeo. Cfr.: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL\\_STU\(2017\)607349\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU(2017)607349_EN.pdf).



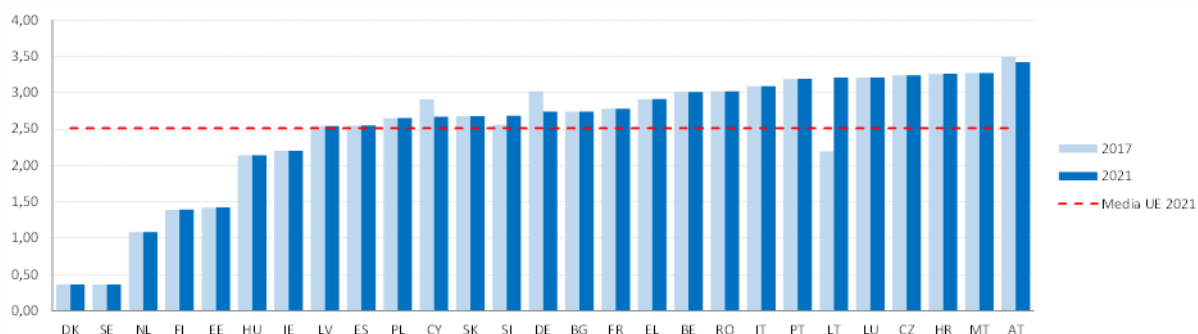
## II.1. Architetti

Sebbene la maggior parte degli Stati membri dell'UE regolamenti la professione di architetto in modo che possa beneficiare del riconoscimento automatico ai sensi della direttiva sulle qualifiche professionali, permangono differenze significative nell'approccio adottato. In diversi paesi le attività di architettura rientrano in una professione regolamentata (ad esempio **Austria, Belgio, Bulgaria, Grecia, Francia, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Malta**), mentre altri adottano un approccio più frammentario alla regolamentazione (ad esempio **Polonia, Lituania, Lettonia**) con attività diverse riservate a professioni strettamente correlate (ad esempio tecnici architettonici, architetti del paesaggio, urbanisti, architetti d'interni) o svolte da specialisti più specializzati/certificati (ad esempio architetti con attestati supplementari per settori specifici dell'edilizia). **Danimarca, Estonia, Finlandia e Svezia** non regolamentano la professione in senso stretto, ma regolamentano modalità specifiche di esercizio o ricorrono ad altre forme di verifica delle competenze specifiche per il settore edile.

Nel 2017 la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni per la professione di architetto, in particolare per quanto riguarda l'ampia portata delle attività riservate, l'impatto della partecipazione azionaria, la forma societaria e le restrizioni sulle attività multidisciplinari, nonché gli effetti della frammentazione dei sistemi di regolamentazione/dei molteplici requisiti di certificazione.

Sulla base delle informazioni disponibili, gli Stati membri hanno attuato diverse riforme a partire dal 2017, ma con livelli di ambizione piuttosto limitati. In alcuni casi le riforme hanno dato luogo a requisiti regolamentari più severi.

**Grafico 2. Indicatore del carattere restrittivo: architetti<sup>19</sup>**



**Fonte: Commissione europea, 2021.**

Il grafico 2 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di architetto in base all'indicatore aggiornato del carattere restrittivo sviluppato dalla Commissione. Rispetto al 2017, l'indicatore è stato leggermente rivisto per cogliere meglio la portata delle attività riservate agli architetti e l'esistenza di ulteriori regimi di certificazione/attestazione, che subordinano l'accesso ad attività specifiche a requisiti di autorizzazione supplementari.

I requisiti relativi alla qualifica per gli architetti sono stati recentemente modificati in alcuni Stati membri per rispecchiare i requisiti minimi di formazione aggiornati dalla direttiva 2013/55/UE, ad esempio a **Cipro**, in **Lituania** e in **Slovenia**. La **Lituania** ha inoltre introdotto la protezione del titolo, obblighi di sviluppo professionale continuo e l'iscrizione obbligatoria a un ordine professionale per gli architetti certificati<sup>20</sup>. La **Slovenia** ha

<sup>19</sup> L'indicatore mostra il grado complessivo del carattere restrittivo della regolamentazione su una scala da 0 (meno restrittivo) a 6 (più restrittivo). I risultati del 2017 sono stati ricalcolati per tenere conto degli adeguamenti metodologici e delle nuove informazioni ricevute dagli Stati membri.

<sup>20</sup> Vale a dire gli architetti soggetti a procedure di attestazione supplementari per poter svolgere attività specifiche.

leggermente ridotto i requisiti di formazione, ma ha introdotto requisiti di sviluppo professionale obbligatori. La **Lettonia** ha ridotto i requisiti di esperienza professionale per gli architetti soggetti a procedure di certificazione supplementari.

La situazione nei paesi che non regolamentano la professione in senso stretto ma che regolamentano modalità specifiche di esercizio o ricorrono ad altre verifiche delle competenze specifiche per il settore delle costruzioni (**Danimarca, Estonia, Finlandia e Svezia**) non è particolarmente mutata. La Commissione non ha rilevato alcuna modifica significativa della legislazione da quando ha formulato la raccomandazione del 2017 agli Stati membri che non regolamentano la professione di rivedere questo modello per evitare che diventasse un ostacolo e non è a conoscenza di alcuna riflessione al riguardo. Le informazioni a disposizione della Commissione confermano le risultanze iniziali secondo cui le differenze tra i due modelli possono essere meno significative di quanto possa apparire nei casi in cui i paesi che non regolamentano la professione facciano ricorso alla certificazione delle competenze degli architetti o a una valutazione ad hoc o caso per caso delle competenze per la fornitura di servizi specifici (ad esempio, la presentazione di progetti o di permessi di costruire). Ad esempio, in **Finlandia** le autorità decidono caso per caso in merito alle qualifiche di progettisti capo, progettisti di edifici e progettisti speciali nell'ambito del processo di rilascio dei permessi di costruire. Oltre alle verifiche per i permessi di costruire, la **Svezia** regola le attività di alcuni specialisti certificati (per la sicurezza antincendio, la ventilazione, l'accesso delle persone con disabilità, la salvaguardia della cultura), dei coordinatori dei cantieri e degli esperti tecnici. L'**Estonia** ha avviato una riforma per semplificare le norme dettagliate di certificazione per gli "specialisti capo"<sup>21</sup>, ma le riforme non hanno apportato modifiche sostanziali alle condizioni di accesso.

Le maggiori differenze tra gli Stati membri si riscontrano nelle attività riservate. Le attività di progettazione e di pianificazione architettonica, la preparazione, la presentazione e la firma della documentazione tecnica di controllo e di conformità sono di norma riservate agli architetti qualificati in tutti i paesi che regolamentano la professione. Molti paesi riservano inoltre agli architetti attività nel settore edile per la gestione dei costi e il monitoraggio della costruzione. Altri servizi, come l'architettura del paesaggio, l'urbanistica, la pianificazione territoriale e l'architettura d'interni, sono riservati agli architetti in misura diversa nei vari Stati membri dell'UE. Alcuni paesi riservano solo servizi specifici, ad esempio la **Germania** riserva solo il servizio di presentazione dei documenti per le domande di concessione edilizia, mentre l'**Austria** riserva esclusivamente il servizio di elaborazione di documenti pubblici. Quando i paesi riservano determinate attività professionali in questo modo, tali attività tendono ad essere condivise con soggetti che esercitano professioni correlate, in particolare ingegneri civili, o professioni affini come architetti del paesaggio, urbanisti, pianificatori del territorio e architetti d'interni.

La Commissione osserva che sembrano essere state apportate pochissime modifiche in risposta alle raccomandazioni del 2017 riguardanti l'ampia portata delle attività riservate agli architetti. Ad esempio, il **Portogallo** ha aperto un servizio riservato per richiedere l'approvazione dei progetti edilizi, che è ora accessibile agli ingegneri, e ha annunciato

---

<sup>21</sup> In Estonia, qualsiasi impresa che intenda prestare servizi nei settori delle costruzioni, della progettazione, delle perizie degli edifici, degli audit energetici, della supervisione dei proprietari, della consulenza su progetti immobiliari ed edifici e del rilascio di certificati energetici deve iscriversi nel registro delle attività economiche e indicare il nome di uno "specialista capo" per quel particolare settore.

ulteriori riforme. Analogamente, la **Croazia** ha deregolamentato l'attività di architettura d'interni rendendola accessibile a tutti.<sup>22</sup>

Un'altra differenza importante tra gli Stati membri individuata nel 2017 era l'esistenza di sistemi "unitari" e "frammentati". Gli Stati membri con un sistema unitario consentono agli architetti di fornire un'ampia gamma di servizi, mentre in altri Stati membri le competenze e/o le responsabilità sono ripartite tra diverse categorie di professionisti. Nella presente comunicazione la Commissione ha esaminato più da vicino se la professione è frammentata, valutando eventuali requisiti per ulteriori regimi di certificazione o attestazione per gli architetti ai fini della fornitura di servizi professionali specifici (compresi requisiti supplementari in materia di esperienza professionale).

Sulla base delle informazioni disponibili, l'analisi ha rilevato vari gradi di frammentazione della professione di architetto in diversi paesi (ad esempio **Lettonia, Lituania, Polonia**). In **Lettonia**, per acquisire un diritto indipendente all'esercizio della professione, il richiedente deve ottenere un certificato di esercizio indipendente in aggiunta ai requisiti di istruzione generali obbligatori. La **Lettonia**, pur avendo leggermente ridotto il numero di specializzazioni per gli specialisti edili in risposta alle raccomandazioni del 2017, continua a presentare un numero elevato di requisiti di certificazione<sup>23</sup>. La Commissione ha constatato che a partire dal 2017 la **Lituania** ha accresciuto il livello di frammentazione aumentando il numero di attività soggette a ulteriori attestazioni per gli architetti per "strutture di importanza non eccezionale". La **Polonia** riferisce l'esistenza di quattro tipi di architetti<sup>24</sup> e consente ulteriori specializzazioni in ambito tecnico-edile. Sulla base delle informazioni disponibili, si registra una frammentazione, sebbene in misura minore, anche in **Slovacchia, Romania, Croazia, Slovenia, Cipro, Paesi Bassi e Portogallo**.

Sebbene l'apertura di determinate attività professionali a una o più professioni regolamentate con requisiti normativi meno rigorosi possa avere anche effetti positivi, come indicato nel 2017, la frammentazione delle condizioni stabilite per accedere a diverse attività rimane un fattore importante da prendere in considerazione nella regolamentazione della professione, in quanto può causare inutile confusione e la necessità di cercare livelli multipli di autorizzazione. In particolare la Commissione si rammarica per le limitate azioni intraprese dagli Stati membri per ridurre la frammentazione della gamma di attività soggette a requisiti supplementari. La Commissione invita inoltre tali Stati membri a riconsiderare la proporzionalità della regolamentazione nei sistemi frammentati. In particolare detti Stati membri dovrebbero valutare l'efficienza dei sistemi nel ripartire la responsabilità tra diverse categorie di professionisti nella stessa sfera di attività, così come l'onere generato dalla necessità di ottenere certificazioni multiple per attività strettamente correlate.

La Commissione ha constatato che sono stati compiuti maggiori progressi per quanto riguarda le riforme relative ai requisiti in materia di partecipazione azionaria. Almeno due paesi, **l'Austria e Cipro**, hanno ridotto le loro restrizioni relative alla partecipazione azionaria e alla forma societaria in seguito alle sentenze della Corte di giustizia.

Il 29 luglio 2019 la Corte di giustizia europea ("la Corte") si è pronunciata nella causa *C-209/18 Commissione/Austria* riguardante, tra l'altro, i requisiti per gli ingegneri/architetti

---

<sup>22</sup> La Croazia ha inoltre abolito il requisito di appartenenza all'ordine per i responsabili di cantiere. Secondo le autorità croate, anche l'obbligo di residenza è stato eliminato.

<sup>23</sup> 76 ambiti di attività certificabili nel settore edile, di cui 16 nella sfera della progettazione.

<sup>24</sup> Architetti con licenza completa; architetti titolari di un permesso di costruire per la specializzazione struttura ed edilizia; architetti titolari di un permesso di costruire per la specializzazione architettura; architetti tecnici in possesso di un permesso di costruire per la specializzazione architettura.

specializzati in ingegneria civile. La Corte ha ritenuto che la (precedente) legge sugli ingegneri/architetti violasse il diritto europeo, anche stabilendo condizioni restrittive per i detentori di capitale<sup>25</sup> e limitando le attività multidisciplinari degli ingegneri/architetti specializzati in ingegneria civile. Nel giugno 2019 è entrata in vigore in **Austria** una nuova legge che modifica le norme sui requisiti relativi alla forma giuridica e alla partecipazione azionaria. Mentre in precedenza solo alcune forme societarie erano autorizzate a costituire persone giuridiche professionali, la nuova legge autorizza tutte le forme giuridiche di società. Ha inoltre attenuato le norme sulla proprietà delle quote, che possono essere detenute non solo da studi di architettura/ingegneria civile o da persone fisiche, ma anche da società di architettura/ingegneria stabilite in un altro Stato membro dell'UE/SEE o in Svizzera.

Inoltre le raccomandazioni del 2017 invitavano l'**Austria** a rivedere l'ambito di attività esclusivo degli studi di architettura (la prestazione di servizi di architettura) che limita notevolmente la possibilità di esercizio di questa professione in comune con altre professioni. Sebbene le riforme del 2019 non abbiano accolto questa raccomandazione, la nuova legge dovrebbe essere adottata nel primo semestre del 2021 per tenere conto della sentenza della Corte in materia<sup>26</sup>.

La Commissione prende inoltre atto dei progressi compiuti da **Cipro** nel ridurre i requisiti in materia di partecipazione azionaria. Sebbene in precedenza la partecipazione azionaria a società di architettura fosse interamente riservata ai membri della Camera scientifica e tecnica cipriota (ETEK), le modifiche adottate nel 2017 in risposta alle procedure d'infrazione hanno ridotto i requisiti ad almeno il 51 %. Viceversa la Commissione si rammarica del fatto che **Malta** mantenga ancora il requisito del 100 % di partecipazione azionaria, nonostante le raccomandazioni del 2017 volte a ridurre tale requisito.

Nonostante gli annunci contenuti nel suo piano d'azione nazionale del 2016, la **Germania** non ha compiuto progressi nell'armonizzazione dei requisiti in materia di partecipazione azionaria/voto a livello nazionale.

La situazione relativa ai requisiti obbligatori in materia di assicurazione professionale rimane invariata dal 2017.

Esistono norme sulle tariffe in sette paesi, perlopiù sotto forma di prezzi raccomandati per tutti o alcuni servizi (**Croazia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia e Slovenia**).

Su questo punto, la Commissione prende atto dei progressi compiuti dalla Germania nell'attuazione della sentenza della CGUE nella causa C-377/17 *Commissione/Germania*, in quanto la Germania ha modificato le sue restrizioni tariffarie applicabili agli architetti e agli ingegneri. Le nuove norme, entrate in vigore il 1° gennaio 2021, hanno mantenuto un elenco di intervalli tariffari, precisando tuttavia che potevano essere utilizzati come base per i prezzi concordati tra le parti contraenti e che le parti potevano scegliere di non seguire l'elenco, mediante accordo scritto. La **Bulgaria** vieta la fornitura di servizi di progettazione sotto il prezzo di costo.

Nove paesi mantengono leggere restrizioni pubblicitarie limitate al divieto di pubblicità comparativa o non conforme alla deontologia professionale.

---

<sup>25</sup> Ai sensi della precedente legge, solo le persone fisiche e le società di ingegneria civile potevano essere socie di una società di architetti/ingegneri e solo le persone fisiche che sono socie di tale società e che detengono la maggioranza delle sue quote potevano essere nominate amministratori e rappresentanti della società.

<sup>26</sup> La Corte ha stabilito che "[l']Austria non ha dedotto alcun argomento concreto per dimostrare che altre misure meno restrittive, come l'adozione di regole di organizzazione interna di una società multidisciplinare, prevista dalla Commissione nella sua argomentazione, non sarebbero idonee a garantire l'imparzialità, l'indipendenza e l'integrità di un [architetto/ingegnere] che svolge la sua attività nell'ambito di una siffatta società".

## Raccomandazioni

Gli **Stati membri** con un'ampia portata di attività riservate dovrebbero riesaminare l'impatto di tali restrizioni.

**Austria, Belgio, Cechia, Francia, Germania, Italia, Romania, Slovacchia, Spagna e Portogallo** dovrebbero considerare l'impatto delle loro restrizioni relative alla partecipazione azionaria e/o forma societaria, oltre ad altri requisiti.

L'**Austria** dovrebbe valutare la proporzionalità delle restrizioni imposte sulle attività multidisciplinari (in attesa dell'adozione della nuova legge in risposta alla sentenza della CGUE).

**Malta** dovrebbe rivedere il requisito secondo cui il 100 % delle quote di una società deve essere detenuto da professionisti.

Gli **Stati membri** in cui vige un sistema frammentato di regolamentazione della professione o vi siano obblighi molteplici in materia di certificazione, come **Lettonia, Lituania o Polonia**, dovrebbero riesaminare l'effetto di tali sistemi sulla libera circolazione dei professionisti e chiedersi se i potenziali ostacoli possano essere giustificati.

Gli **Stati membri** che prevedono un obbligo di certificazione professionale per le professioni non regolamentate o che ricorrono ad altri tipi di controlli e contrappesi, in particolare per quanto riguarda l'erogazione di servizi specifici, dovrebbero rivedere la coerenza globale e gli effetti concreti di questo requisito per evitare che diventi una barriera all'accesso alla professione.

La **Lituania** è invitata a riesaminare e comunicare i motivi specifici per cui ritiene che le attestazioni per le "strutture di importanza non eccezionale" siano necessarie e proporzionate.

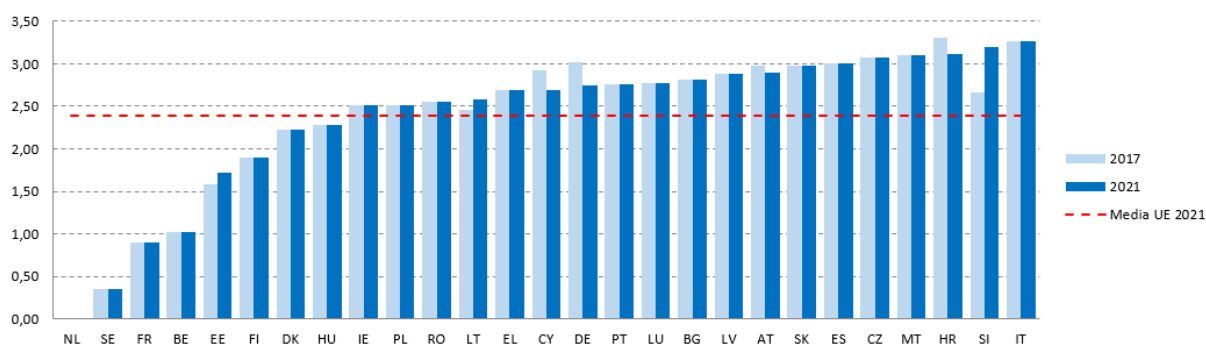
## II.2. Ingegneri civili

Nel 2021 la situazione generale della regolamentazione della professione di ingegnere civile è sostanzialmente identica al 2017. Come riferito nel 2017, vi sono molte analogie tra gli Stati membri, in particolare nel modo in cui perseguono gli stessi interessi generali nella regolamentazione della professione. Tuttavia l'approccio regolamentare varia ancora da uno Stato membro all'altro.

Sebbene la maggior parte degli Stati membri ritenga che la regolamentazione della professione sia necessaria per garantire la qualità e la sicurezza dei servizi di ingegneria civile, Stati membri come i **Paesi Bassi** o la **Svezia** hanno trovato modalità diverse dalla regolamentazione della professione in senso stretto per garantire la qualità o conseguire gli obiettivi di salvaguardia dell'interesse generale.

Le differenze tra i due approcci possono tuttavia essere meno significative di quanto possa apparire nei casi in cui i paesi che non regolamentano la professione nel senso abituale, ad esempio la **Finlandia** e la **Svezia**, facciano ricorso alla certificazione delle competenze degli ingegneri civili o a una valutazione ad hoc delle competenze o dell'esperienza caso per caso come requisito per la fornitura di servizi specifici da parte degli ingegneri (ad esempio, la presentazione di progetti edili o di domande di autorizzazione ecc.). Per questo motivo nel 2017 la Commissione ha raccomandato agli Stati membri che non regolamentano la professione di rivedere questo modello per evitare che diventi una barriera all'esercizio di tali attività. La Commissione non ha rilevato alcuna modifica della legislazione dei paesi che non regolamentano la professione in risposta a questa raccomandazione e non è a conoscenza di alcuna consultazione al riguardo.

**Grafico 3. Indicatore del carattere restrittivo: ingegneri civili<sup>27</sup>**



**Fonte: Commissione europea, 2021.**

Il grafico 3 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di livello di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di ingegnere civile, in base al nuovo indicatore del carattere restrittivo. Dal 2017 l'indicatore è stato leggermente rivisto per cogliere meglio gli ulteriori regimi di certificazione/attestazione, che subordinano l'accesso ad attività specifiche a requisiti di autorizzazione supplementari.

Un'altra differenza importante tra gli Stati membri individuata nel 2017 era l'esistenza di sistemi "unitari" e "frammentati". Gli Stati membri con un sistema unitario consentono agli ingegneri civili di svolgere un'ampia gamma di servizi, mentre in altri Stati membri le competenze e/o le responsabilità sono ripartite tra diverse categorie di ingegneri.

Quest'ultimo approccio "frammentato" è adottato, in varia misura, in **Croazia, Cechia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Spagna**. Ad esempio, in **Romania** vi sono quattro professioni regolamentate nella categoria degli ingegneri civili e sei in **Polonia**.

Nel 2017 la Commissione ha raccomandato agli Stati membri in cui vigono sistemi frammentati di regolamentazione della professione o molteplici livelli di obblighi a seconda dell'attività specifica, come la **Lettonia**, di valutare gli effetti dei loro sistemi sulla libera circolazione dei professionisti e chiedersi se i potenziali ostacoli possano essere giustificati.

La **Lettonia** presentava un sistema particolarmente frammentato, con molte specializzazioni diverse e circa 80 tipi di certificati richiesti agli ingegneri civili in una serie di servizi. Nel 2017 la **Lettonia** ha attuato una riforma che ha portato all'eliminazione di una serie di specializzazioni di ingegneria civile (ingegnere civile edile, ingegnere civile per le costruzioni di trasporti, ingegnere civile per le tecnologie di riscaldamento e del gas, ingegnere civile per le tecnologie idriche, ingegnere civile per le costruzioni idrotecniche) e all'inserimento di tali attività nell'elenco dei servizi riservati agli ingegneri civili. Allo stesso tempo, la **Lettonia** ha abrogato i requisiti regolamentari per le figure di tecnico edile, geometra e idrografo. Tuttavia, nonostante queste riforme, in **Lettonia** permangono molteplici requisiti di certificazione in questo settore (76 conteggiati).

A seguito di una riforma del 2017, la **Slovenia** ha ridotto il numero di specializzazioni nel settore dell'ingegneria civile da cinque a due (ingegnere qualificato e coordinatore del

<sup>27</sup> L'indicatore mostra il grado complessivo del carattere restrittivo della regolamentazione su una scala da 0 (meno restrittivo) a 6 (più restrittivo). I risultati del 2017 sono stati ricalcolati per tenere conto degli adeguamenti metodologici e delle nuove informazioni ricevute dagli Stati membri.

cantiere), ma ha introdotto altri requisiti (quali la protezione del titolo per entrambe le professioni e lo sviluppo professionale continuo obbligatorio per gli ingegneri qualificati).

La **Lituania** ha reso la legislazione più rigorosa imponendo un'attestazione specifica per le "strutture di importanza non eccezionale" e sostenendo che, sulla base dell'esperienza passata, ciò è necessario per tutelare gli obiettivi di interesse pubblico. La **Lituania** si è impegnata a comunicare ulteriori dettagli sui motivi specifici per cui ritiene che tali requisiti siano necessari e proporzionati.

Alla luce di quanto precede, la Commissione si rammarica per l'azione limitata intrapresa su questo fronte. Sebbene l'apertura di determinate attività professionali a una o più professioni regolamentate con requisiti regolamentari meno rigorosi possa avere anche effetti positivi, come indicato nel 2017, la combinazione di sistemi unitari e frammentati può rendere difficile e complesso l'accesso a tali attività e creare ostacoli alla libera circolazione degli ingegneri civili. Sorgono inoltre dubbi in merito alla proporzionalità della regolamentazione nei sistemi frammentati, segnatamente quando una gamma di attività è soggetta a requisiti supplementari. In particolare gli Stati membri dovrebbero valutare l'efficienza dei sistemi che ripartiscono la responsabilità tra diverse categorie di professionisti nella stessa sfera di attività (ad esempio, responsabili della progettazione, responsabili della costruzione e responsabili della supervisione o delle piccole strutture rispetto alle strutture significative) e l'onere derivante dalla necessità di ottenere certificazioni multiple per servizi strettamente correlati.

Le differenze nell'organizzazione della professione si riflettono anche nelle attività riservate, che variano da paese a paese. In generale gli Stati membri riservano principalmente servizi di progettazione e di costruzione. Nel 2017 la Commissione ha raccomandato agli Stati membri che hanno una portata particolarmente ampia di attività riservate come **Austria**, **Cechia**, **Italia**, **Malta**, **Polonia**, **Portogallo**, **Romania** e **Spagna** di riconsiderare la portata delle stesse. **Malta** è stata invitata a chiarire quali attività sono riservate ai *periti*. La **Spagna** è stata inoltre invitata a riesaminare l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dall'organizzazione professionale per alcuni progetti/opere di ingegneria.

Nessuno di questi Stati membri ha tuttavia rivisto le proprie regolamentazioni. Il **Portogallo** ha limitato ulteriormente l'accesso alle attività riservate, sebbene l'autorità portoghese per la concorrenza avesse proposto di ridurre la gamma delle attività riservate mantenendo nel contempo gli standard di qualità e di sicurezza. Il **Portogallo** ha eliminato quasi completamente i diritti acquisiti degli ingegneri i cui diplomi sono elencati nell'allegato VI della direttiva 2005/36/CE per la realizzazione di progetti architettonici. Tale restrizione ha determinato un'azione esecutiva della Commissione e rimane irrisolta.

Maggiori progressi sono stati compiuti per quanto riguarda i requisiti in materia di partecipazione azionaria nella professione di ingegnere. Nel 2017 la Commissione ha raccomandato a **Cipro** e **Malta** di rivedere il requisito secondo cui il 100 % delle quote di una società deve essere detenuto da professionisti. La Commissione ha inoltre invitato **Austria**, **Germania** e **Slovacchia** a valutare la proporzionalità dei loro requisiti in materia di partecipazione azionaria e, per l'**Austria**, le restrizioni sulle attività multidisciplinari.

Nella causa C-209/18 riguardante, tra l'altro, la partecipazione al capitale e le restrizioni alle attività multidisciplinari per gli ingegneri civili in **Austria**, la Corte di giustizia europea ha stabilito che costituiscono una violazione del diritto dell'UE le restrizioni alla partecipazione al capitale che vanno al di là dell'obbligo per cui la maggioranza semplice delle quote di una società deve essere detenuta da membri della professione. A seguito della sentenza della Corte, l'**Austria** ha modificato la propria legislazione per consentire l'uso di qualsiasi forma giuridica di società. La percentuale di quote che devono essere detenute dai professionisti è limitata alla maggioranza semplice, mentre le quote restanti possono ora essere detenute da

qualsiasi altra persona fisica o da società di ingegneria civile stabilite in **Austria** o in un altro Stato membro. Un'ulteriore attenuazione di tali norme e l'eliminazione delle restrizioni alle attività multidisciplinari sono previste nell'ambito di una nuova legge che dovrebbe essere adottata nel primo semestre del 2021.

Sebbene la sentenza fosse indirizzata all'**Austria**, la Corte di giustizia ha stabilito principi generali che si applicano anche ad altri Stati membri. Pertanto tutti gli Stati membri dovrebbero esaminare la propria legislazione alla luce di questa causa.

Anche **Cipro** ha compiuto progressi nel ridurre dal 100 % al 51 % la percentuale delle quote che devono essere detenute dai professionisti iscritti all'ordine cipriota degli ingegneri.

Tuttavia a **Malta** la situazione rimane invariata. Il 100 % delle quote di una società deve ancora essere detenuto da professionisti. Anche in **Italia** il numero dei soci professionisti e la loro partecipazione al capitale sociale devono costituire una maggioranza di due terzi per l'adozione di decisioni da parte degli azionisti (66,66 %).

Nel 2017 circa 14 Stati membri hanno chiesto di aderire a un'organizzazione professionale e 16 Stati membri hanno reso obbligatoria la sottoscrizione di un'assicurazione per la responsabilità civile professionale; la situazione rimane invariata nel 2021.

Dopo le riforme attuate in **Germania** in materia di onorari fissi per architetti e ingegneri ("HOAI") a seguito di un'azione esecutiva e di una sentenza della Corte di giustizia europea, non vi sono più tariffe obbligatorie. La **Bulgaria** vieta i servizi di progettazione sotto il prezzo di costo. La pubblicità comparativa è vietata a **Cipro**, in **Grecia**, in **Italia** e in **Portogallo**. Nel 2021 la **Croazia** ha abolito il divieto totale di pubblicità per gli ingegneri.

## **Raccomandazioni**

Gli **Stati membri** con un'ampia portata di attività riservate dovrebbero riconsiderare l'impatto di tali restrizioni.

**Malta** dovrebbe chiarire quali attività sono riservate ai *periti*.

La **Spagna** dovrebbe riesaminare l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dall'organizzazione professionale per alcuni progetti/lavori.

**Malta** dovrebbe rivedere il requisito secondo cui il 100 % delle quote di una società deve essere detenuto da professionisti. L'**Italia** dovrebbe rivedere il requisito secondo cui il numero dei soci professionisti e la loro partecipazione al capitale sociale devono costituire una maggioranza di due terzi.

**Gli Stati membri che prevedono un obbligo di certificazione professionale** per le professioni non regolamentate o che ricorrono ad altri controlli, in particolare per quanto riguarda l'erogazione di servizi di ingegneria specifici, dovrebbero rivedere la coerenza globale e gli effetti concreti di tali requisiti per evitare che diventino una barriera all'accesso alla professione.

**Gli Stati membri in cui vige un sistema frammentato** relativo alla professione o che fissano obblighi molteplici a seconda delle attività specifiche, come la **Lettonia**, dovrebbero valutare l'effetto di tali sistemi sulla libera circolazione dei professionisti e se i potenziali ostacoli possono essere giustificati. Tali Stati membri dovrebbero inoltre valutare l'efficienza e la proporzionalità delle norme che ripartiscono la responsabilità tra diverse categorie di professionisti nella stessa sfera di attività. La **Lituania** è invitata a riesaminare e comunicare i



motivi specifici per cui ritiene che le attestazioni per le "strutture di importanza non eccezionale" siano necessarie e proporzionate.

### II.3. Contabili e consulenti fiscali

Le attività di contabilità/consulenza fiscale sono svolte da un gruppo di professioni particolarmente diversificato, tra cui contabili, contabili certificati e consulenti fiscali, con notevoli differenze tra gli Stati membri in termini di organizzazione e regolamentazione di tali professioni. Una o più professioni in questo settore sono regolamentate in 19 Stati membri:

- tramite attività riservate e protezione dei titoli (**Austria, Belgio, Croazia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia**); oppure
- con attività riservate (**Bulgaria, Cechia, Ungheria, Irlanda**); oppure
- proteggendo soltanto il titolo professionale (**Paesi Bassi**).

In nove Stati membri (**Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Slovenia, Spagna e Svezia**) nessuna delle professioni del settore è direttamente regolamentata. In generale gli altri Stati membri giustificano la regolamentazione del settore in base al ruolo che i consulenti fiscali/i contabili svolgono in tutti i sistemi fiscali nell'aiutare i consumatori, le imprese e i contribuenti a rispettare i loro obblighi fiscali.

Nel 2017 la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni applicabili alle professioni di contabile e di consulente fiscale. Tali raccomandazioni si concentravano sull'approccio volto a riservare i compiti meno complessi o di routine esclusivamente a professionisti altamente qualificati, ad esempio la gestione delle buste paga o la preparazione delle dichiarazioni dei redditi standard, nonché su un'ampia gamma di attività riservate. La Commissione ha inoltre esortato singoli Stati membri a eliminare gli obblighi di residenza e a riesaminare la proporzionalità della fissazione di requisiti in materia di partecipazione azionaria e di norme di incompatibilità.

Sulla base delle informazioni disponibili, dal 2017 sono state adottate solo poche riforme. La Commissione si rammarica per l'adozione limitata delle raccomandazioni relative alle professioni di contabile e consulente fiscale, nonostante il potenziale impatto positivo che le riforme potrebbero avere sulla competitività e sull'apertura all'innovazione.

La digitalizzazione nel settore dei servizi ha creato opportunità per modelli aziendali innovativi. I servizi di contabilità e di consulenza fiscale hanno un notevole potenziale per sfruttare questo sviluppo. Gli strumenti e gli algoritmi informatici a sostegno delle attività professionali non solo riducono i costi ma anche la complessità di una serie di compiti. Il fatto di riservare tali compiti, e in generale i compiti meno complessi o meccanici, solo a professionisti altamente qualificati meriterebbe pertanto una nuova valutazione. Il panorama normativo in tutta l'UE dovrebbe essere adattato per consentire una facile adozione, lo sviluppo di soluzioni digitali e la creazione di modelli aziendali innovativi e incentrati sull'utente per permettere ai consumatori e alle imprese di beneficiare degli sviluppi attuali e futuri.

In generale, le riforme attuate a partire dal 2017 sono state poco ambiziose e in parte innescate dall'obbligo di dare esecuzione alle sentenze della CGUE.

La **Germania** ha modificato le proprie norme per i consulenti fiscali per dare esecuzione alla sentenza nella causa C-342/14, ma non ha dato seguito alle raccomandazioni sulle attività riservate e sulle restrizioni alla partecipazione azionaria.

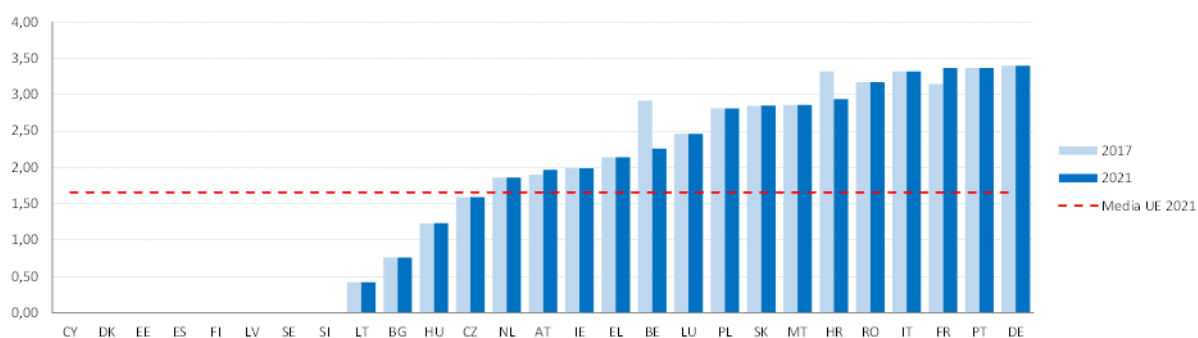
Tra gli altri sviluppi positivi, il **Belgio** ha sostituito le quattro precedenti professioni contabili con due nuove professioni. Ha notevolmente ridotto il livello di restrizioni eliminando i restanti requisiti in materia di forma giuridica e di partecipazione azionaria per entrambe le professioni. Il **Belgio** ha inoltre modificato le proprie norme sulle attività incompatibili e sull'esercizio congiunto della professione contabile per dare esecuzione alla sentenza nella causa C-384/18. Le nuove professioni possono ora fornire servizi multidisciplinari purché non compromettano l'indipendenza, l'imparzialità e il segreto professionale.

Una riforma attuata nel 2017 in **Austria** ha aumentato le possibilità per i professionisti di cooperare con altri professionisti autonomi in relazione a compiti e contratti specifici, ma ha anche introdotto un nuovo obbligo di sviluppo professionale continuo.

In **Croazia** è stata adottata una riforma di più ampio respiro che abolisce l'obbligo di residenza e le restrizioni alla forma giuridica, che avevano impedito ai consulenti fiscali di costituire una società a responsabilità limitata. La **Croazia** ha deciso di non ampliare la portata delle attività riservate come inizialmente previsto e di continuare a non regolamentare la professione di contabile. I consulenti fiscali possono ora partecipare anche a una società multidisciplinare che fornisce anche servizi diversi dalla consulenza fiscale, a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di partecipazione azionaria, diritti di voto e consiglio di amministrazione. Infine, la Croazia non vieta più ai consulenti fiscali di svolgere altri tipi di attività professionali.

Nel 2019 la **Francia** ha ampliato e chiarito le attività che possono essere svolte dai contabili. I professionisti possono ora gestire il pagamento e il recupero dei crediti per conto del loro cliente e possono ora rappresentare i propri clienti dinanzi alle autorità fiscali e agli enti di previdenza sociale. Compiti meno complessi, come l'elaborazione elettronica delle registrazioni contabili, possono essere svolti da persone diverse dai contabili (ad esempio, i dipendenti di una società), a condizione che alla fine siano convalidati da un contabile. La Francia ha inoltre abolito il divieto di svolgere attività commerciali per i contabili che sono anche revisori dei conti.

**Grafico 4. Indicatore del carattere restrittivo: contabili e consulenti fiscali<sup>28</sup>**



**Fonte: Commissione europea, 2021.**

Il grafico 4 illustra la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di contabile/consulente fiscale, secondo l'indicatore aggiornato del carattere restrittivo. L'indicatore non prende in considerazione la regolamentazione della professione di revisore dei conti, che è disciplinata in tutti gli Stati membri a norma della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati. Rispetto al 2017 l'indicatore è stato leggermente rivisto per cogliere meglio la portata delle attività riservate ai contabili/consulenti fiscali e il carattere restrittivo di altri tipi di requisiti.

<sup>28</sup> L'indicatore mostra il grado complessivo del carattere restrittivo della regolamentazione su una scala da 0 (meno restrittivo) a 6 (più restrittivo). I risultati del 2017 sono stati ricalcolati per tenere conto degli adeguamenti metodologici e delle nuove informazioni ricevute dagli Stati membri.

Alcuni Stati membri riservano sia le attività di consulenza fiscale che le attività di contabilità (spesso condivise con altri professionisti, ad esempio in **Austria, Cechia, Francia**<sup>29</sup>, **Ungheria e Romania**). **Belgio, Bulgaria, Italia, Irlanda, Grecia, Lussemburgo, Malta e Portogallo** riservano alla professione contabile solo le attività di contabilità, ossia la tenuta dei libri contabili/la redazione di bilanci consolidati. **Croazia, Germania, Polonia e Slovacchia** riservano a una professione regolamentata soltanto i servizi di consulenza fiscale.

Il **Belgio** e la **Romania** prevedono rispettivamente una e due professioni contabili, oltre alla professione di consulente fiscale. **Italia, Grecia e Lussemburgo** prevedono due professioni contabili, mentre in **Austria** vi sono tre diverse professioni contabili oltre alla professione di consulente fiscale. Per alcuni di questi Stati membri, la distinzione tra le attività riservate delle singole professioni e la loro portata generale non è molto chiara o coerente.

Alcuni Stati membri, ad esempio **Austria, Francia, Germania, Italia e Portogallo**, prescrivono il divieto di esercizio congiunto delle attività e autorizzano la collaborazione soltanto con un numero limitato di professioni, ad esempio nel settore giuridico o contabile.

In **Austria**, i consulenti fiscali hanno a disposizione solo un numero limitato di forme giuridiche. In **Germania**, i consulenti fiscali possono scegliere di costituirsi sotto qualsiasi forma giuridica, ma i membri del consiglio di amministrazione o gli amministratori delegati devono essere consulenti fiscali, avvocati, revisori dei conti, revisori contabili giurati o agenti fiscali. Almeno un consulente fiscale che sia un membro del consiglio di amministrazione, un amministratore delegato o un socio personalmente responsabile deve avere la propria sede professionale presso la sede della società o nelle sue vicinanze. In **Croazia e Lussemburgo**, la maggioranza degli amministratori o dei membri del consiglio di amministrazione devono essere professionisti. In **Francia**, almeno un membro della professione che esercita in una società multiprofessionale come socio o dipendente deve far parte del consiglio di amministrazione o di sorveglianza. In **Polonia**, la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione devono essere consulenti fiscali e, se il consiglio di amministrazione è composto da non più di due persone, una di esse deve essere un consulente fiscale.

**Austria, Belgio, Croazia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia** richiedono che almeno il 50 % delle quote e/o dei diritti di voto sia detenuto da professionisti. In **Austria**, per la professione di consulente fiscale, i professionisti di altri Stati membri non possono detenere più del 25 % delle quote e dei diritti di voto.

### **Raccomandazioni**

**Tutti gli Stati membri che disciplinano le professioni del settore** dovrebbero riconsiderare il fatto di riservare compiti meno complessi quali la gestione delle buste paga o la preparazione delle dichiarazioni dei redditi standard a professionisti altamente qualificati, in particolare alla luce degli sviluppi della digitalizzazione nel settore.

**Grecia, Italia e Romania** dovrebbero chiarire la portata delle attività riservate e valutare la coerenza delle attività riservate e la distribuzione tra le molteplici professioni regolamentate nel settore.

<sup>29</sup> In **Francia**, la consulenza fiscale è riservata agli avvocati, ma gli esperti contabili possono fornire consulenza fiscale ai loro clienti se si tratta di un'attività accessoria alla loro principale attività contabile. Anche i revisori dei conti e i notai possono fornire consulenza fiscale se è connessa alle loro attività.

**Croazia, Germania, Francia, Lussemburgo e Polonia** dovrebbero rivedere le loro restrizioni per quanto riguarda la composizione dei consigli di amministrazione e/o degli amministratori delegati.

**Austria, Belgio, Croazia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia** dovrebbero valutare la proporzionalità dei requisiti in materia di partecipazione azionaria e/o diritti di voto.

L'**Austria** dovrebbe rivedere le restrizioni in materia di partecipazione azionaria e di diritto di voto per i professionisti di altri Stati membri.

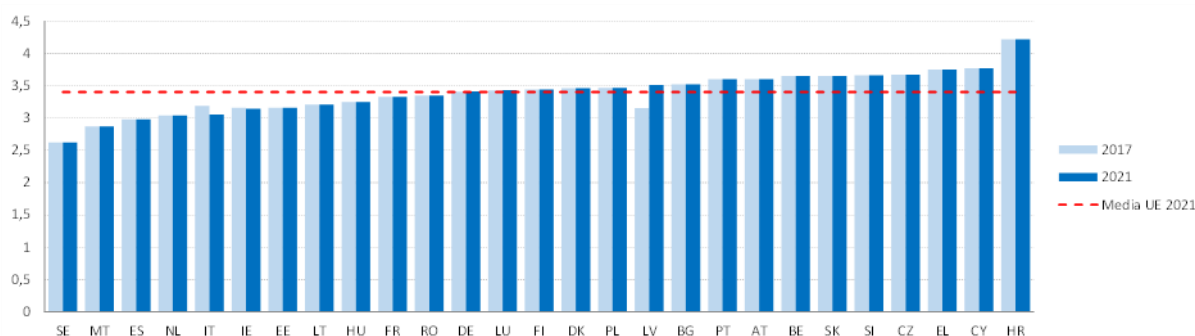
L'**Austria** dovrebbe altresì rivedere le sue restrizioni relative alle forme giuridiche a disposizione dei consulenti fiscali.

**Austria, Germania, Italia, Portogallo e Francia** dovrebbero valutare la proporzionalità delle loro restrizioni all'esercizio congiunto delle attività.

## II.4. Avvocati

Gli approcci nazionali alla regolamentazione della professione di avvocato sono piuttosto uniformi tra gli Stati membri, nel senso che tutti gli Stati membri regolamentano la professione mediante attività riservate e protezione dei titoli<sup>30</sup>. A livello dell'UE, la direttiva 98/5/CE e la direttiva 77/249/CEE facilitano la mobilità degli avvocati in tutta l'UE.

**Grafico 5. Indicatore del carattere restrittivo: avvocati<sup>31</sup>**



**Fonte: Commissione europea, 2021.**

Il grafico 5 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di avvocato, in base all'indicatore aggiornato del carattere restrittivo. Rispetto al 2017 l'indicatore è stato leggermente rivisto per cogliere meglio la portata delle attività riservate agli avvocati e il carattere restrittivo di altri tipi di requisiti.

Nel 2017 la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni per la professione di avvocato. Ha invitato gli Stati membri a riesaminare la portata delle attività riservate agli avvocati e a valutare gli effetti cumulativi dei requisiti in materia di forma giuridica, partecipazione azionaria e società di persone per gli avvocati. La Commissione ha inoltre esortato gli Stati membri a eliminare i rimanenti obblighi di cittadinanza o residenza.

<sup>30</sup> Grazie alle analogie nella regolamentazione della professione, in particolare per quanto concerne la protezione del titolo professionale, gli avvocati beneficiano di due specifiche direttive, una che dà la possibilità di prestare servizi su base temporanea o occasionale a chi detiene il titolo professionale d'origine (direttiva 77/249/CEE) e l'altra che dà possibilità di stabilirsi in via permanente in un altro Stato membro con il titolo professionale d'origine (direttiva 98/5/CE). Sebbene queste due direttive non specifichino le attività riservate alla professione in generale, esse fanno riferimento alle "attività di avvocato" quali attività che riguardano la rappresentanza di un cliente in giudizio o dinanzi alle autorità pubbliche, oltre alla consulenza giuridica.

<sup>31</sup> L'indicatore mostra il grado complessivo del carattere restrittivo della regolamentazione su una scala da 0 (meno restrittivo) a 6 (più restrittivo). I risultati del 2017 sono stati ricalcolati per tenere conto degli adeguamenti metodologici e delle nuove informazioni ricevute dagli Stati membri.

Sulla base delle informazioni disponibili, a partire dalla formulazione delle raccomandazioni di riforma nel 2017 sono state adottate solo poche riforme. Finora non è stata adottata alcuna riforma per quanto riguarda la portata delle attività riservate agli avvocati in connessione allo sviluppo dell'economia digitale e all'emergere di nuovi fornitori con l'ascesa della tecnologia legale. Tuttavia, per quanto riguarda le forme giuridiche a disposizione degli avvocati e degli studi legali, alcuni Stati membri hanno ampliato la portata delle possibilità esistenti. Nel 2020 l'**Austria** ha adottato una riforma per autorizzare tutte le forme giuridiche di esercizio per gli avvocati e gli studi legali, ad eccezione delle società per azioni. Dal 2017 l'**Italia** autorizza gli avvocati a costituire società di persone multiprofessionali e ammette la partecipazione negli studi legali di soggetti senza titolo di avvocato, a condizione che il 66 % delle quote sia detenuto da avvocati. L'**Irlanda** ha separato l'autorità di regolamentazione degli avvocati dall'organo di rappresentanza e ha consentito alle società di persone formate da avvocati di operare come società a responsabilità limitata.

Altri Stati membri hanno adottato o sono in procinto di adottare riforme a seguito di azioni esecutive:

- la **Slovenia** ha abrogato il requisito della cittadinanza per gli avvocati dell'UE abilitati in Slovenia;
- **Cipro** ha abrogato il requisito della residenza per gli avvocati dell'UE;
- l'**Italia** sta per abolire l'obbligo per gli avvocati di trattare almeno cinque cause all'anno;
- la **Grecia** ha modificato la propria legislazione per riconoscere la formazione e l'esperienza acquisite in un altro Stato membro ai fini dell'accesso ai tirocini giudiziari;
- la **Francia** ha adottato nel 2021 un decreto che consente agli avvocati della Corte suprema di altri Stati membri che esercitano con il proprio titolo professionale d'origine di accedere a tali attività in Francia;
- la **Croazia** è in procinto di adottare una riforma riguardante le condizioni applicabili agli avvocati e agli studi legali stranieri;
- la **Spagna** è in procinto di adottare una riforma riguardante i *procuradores* che abrogerebbe le tariffe fisse, consentirebbe società di persone multidisciplinari tra avvocati e *procuradores* e creerebbe un percorso di studi unico per avvocati e *procuradores*.

Le norme che disciplinano l'accesso e l'esercizio della professione forense sono tra le più rigorose nel settore dei servizi per le imprese. In termini di qualifiche, un titolo di istruzione superiore con una laurea in giurisprudenza è richiesto in tutti gli Stati membri, seguito da un tirocinio obbligatorio o da qualifiche professionali supplementari e dall'esame di abilitazione all'esercizio della professione. La durata complessiva minima dell'istruzione e della formazione per accedere alla professione varia tra 5,5 anni (ad esempio **Francia, Grecia, Portogallo, Spagna**) e 9 anni (ad esempio **Finlandia, Slovenia**). Lo sviluppo professionale continuo è obbligatorio nella maggior parte degli Stati membri, ad eccezione di **Cechia, Grecia, Malta, Slovacchia e Spagna**, dove è volontario.

Tutti gli Stati membri riservano agli avvocati attività relative alla rappresentanza di un cliente dinanzi alle autorità giudiziarie, sebbene alcuni consentano di condividere l'attività con altre professioni forensi. A **Malta** sia gli *advocates* sia i *legal procurators* sono in grado di rappresentare i clienti dinanzi ai tribunali di grado inferiore. La **Spagna** condivide la rappresentanza dinanzi alla Corte tra *abogados* (difesa del cliente) e *procuradores* (rappresentanza tecnica e notifica dei documenti agli organi giurisdizionali). In **Polonia**, sia i giuristi (consulenti legali) sia gli avvocati possono rappresentare i clienti dinanzi ai tribunali<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Solo i giuristi possono operare nell'ambito di un rapporto di lavoro, gli avvocati no.

In **Irlanda**, i *solicitors* rappresentano il cliente nei tribunali di grado inferiore, mentre i *barristers* forniscono consulenza ai *solicitors* e possono dibattere cause in tutti i tribunali<sup>33</sup>.

Alcuni Stati membri impongono ulteriori requisiti per la qualifica professionale per poter patrocinare dinanzi agli organi giurisdizionali superiori (**Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Italia e Paesi Bassi**). Inoltre alcuni di questi paesi (ad esempio **Belgio, Francia e Germania**) hanno imposto restrizioni quantitative al numero di uffici disponibili per poter patrocinare dinanzi alle corti supreme. Dal 2017 la **Francia** ha progressivamente aumentato il numero di uffici disponibili e nel 2021 ha adottato un decreto che, a determinate condizioni, consente l'accesso a tali attività agli avvocati di altri Stati membri che esercitano con il proprio titolo professionale d'origine.

In molti Stati membri si sono stabiliti nuovi fornitori che prestano servizi legali utilizzando algoritmi e soluzioni di apprendimento automatico. Questi sviluppi sono oggetto di intensi dibattiti e hanno dato luogo a procedimenti giudiziari in merito alla difficoltà di determinare cosa costituisca una consulenza legale in settori quali la prestazione di consulenze online, il recupero dei crediti e la redazione automatizzata di documenti. Al tempo stesso, questi sviluppi hanno stimolato la richiesta da parte della professione forense di adeguare il quadro regolamentare per facilitare l'adozione di tali soluzioni di tecnologia legale. In **Germania**, i disegni di legge del governo mirano a promuovere l'offerta sul mercato di servizi legali a misura di consumatore attraverso l'apertura di determinati servizi legali agli operatori della tecnologia legale e la contestuale garanzia della parità di condizioni tra avvocati e fornitori di servizi di recupero crediti.

La maggior parte degli Stati membri impone rigorose norme di incompatibilità e restrizioni multidisciplinari<sup>34</sup>. Tutti gli Stati membri dispongono di una norma generale per evitare conflitti di interessi o di norme dettagliate sull'incompatibilità che vietano l'esercizio di alcune attività, come le attività commerciali o il lavoro dipendente, ad eccezione di quelle espressamente autorizzate (ad esempio, l'insegnamento o la ricerca). Le restrizioni multidisciplinari vanno dal divieto assoluto (ad esempio in **Cechia, Lettonia, Lituania**) all'autorizzazione di determinate attività multidisciplinari con un numero limitato di professioni (**Francia, Germania e Paesi Bassi**). In **Estonia**, gli avvocati possono partecipare alla gestione di un'impresa se tale partecipazione è compatibile con le attività professionali di un *advokaat* e non pregiudica l'indipendenza dell'avvocato. In **Francia**, i professionisti possono costituire una *société pluriprofessionnelle d'exercice* che raggruppa diverse professioni forensi e contabili. In **Belgio**, gli avvocati sono autorizzati a organizzare determinate forme di cooperazione con una gamma limitata di altre professioni, ma non sono autorizzati a farlo sotto forma di società a responsabilità limitata.

Per quanto riguarda le forme giuridiche autorizzate di esercizio per gli avvocati, molti Stati membri ammettono un'ampia gamma di forme giuridiche ma escludono determinate forme (come le società per azioni in **Austria**, le forme commerciali in **Francia**, mentre il **Belgio** prevede una restrizione che vieta di negoziare le quote in borsa). Le società di persone sono ammesse, in linea di principio, e in molti Stati membri i servizi professionali possono anche essere forniti sotto forma di società professionale. Un certo numero di paesi consente agli avvocati di costituire una società a responsabilità limitata, ad esempio, **Austria, Belgio, Cipro, Finlandia, Francia e Germania**. Nel novembre 2019 l'**Irlanda** ha introdotto regolamenti per consentire alle società di persone formate da *solicitors* di costituirsi come società a responsabilità limitata. A seguito di una riforma del 2020, l'**Austria** ha ampliato la gamma di forme giuridiche disponibili per gli studi legali, ad eccezione delle società per

---

<sup>33</sup> Un cliente non può rivolgersi direttamente a un *barrister*; ciò deve avvenire tramite un *solicitor*.

<sup>34</sup> Cfr. causa C-309/99 *Wouters*.

azioni. Tuttavia nella maggior parte degli Stati membri non è possibile costituire società a responsabilità limitata per gli avvocati.

La possibilità di costituire uno studio legale in una forma giuridica specifica è strettamente legata ai requisiti in materia di partecipazione azionaria e di diritti di voto. La grande maggioranza degli Stati membri richiede che tutte le quote siano detenute da avvocati. In alcuni Stati membri vi sono inoltre limitazioni per quanto riguarda il numero di studi legali di cui un avvocato può essere socio, ad esempio in **Estonia** o in **Ungheria** un avvocato può essere socio di una sola società di avvocati. Un numero limitato di Stati membri ammette la partecipazione negli studi legali di soggetti senza titolo di avvocato. La proprietà di società da parte di soggetti senza titolo di avvocato è prevista in **Spagna** (fino al 49 %<sup>35</sup>), come anche in **Francia** ma solo per le professioni forensi e contabili, in **Italia** (fino al 34 %), in **Polonia** (ma solo per le professioni forensi) e nei **Paesi Bassi** (ma solo per notai/consulenti in proprietà industriale e consulenti fiscali). In **Germania**, oltre il 50 % delle quote di una società deve essere detenuto da avvocati e solo altre figure professionali del settore legale o contabile possono essere azionisti. In **Danimarca** e **Svezia**, al massimo il 10 % delle quote può essere detenuto da soggetti senza titolo di avvocato. Nessuno Stato membro consente una partecipazione puramente finanziaria. In **Germania**, una proposta di riforma del gennaio 2021 propone di derogare ai requisiti di maggioranza per il consiglio di amministrazione delle società tra avvocati<sup>36</sup>, di ammettere le società unipersonali a responsabilità limitata e di consentire a tutti gli esercenti libere professioni di costituire una società insieme agli avvocati e di essere soci.

Nella stragrande maggioranza degli Stati membri, gli avvocati possono pubblicizzare i loro servizi, a condizione che le comunicazioni rispettino la deontologia professionale. Tuttavia in **Bulgaria**, **Croazia**, **Malta**, **Polonia** e **Slovenia** gli avvocati sono ancora soggetti a un divieto totale, in violazione dell'articolo 24 della direttiva 2006/123/CE.

Il libero accordo sull'importo degli onorari tra l'avvocato e il cliente sembra essere la norma nella maggior parte degli Stati membri. Tuttavia in **Bulgaria**, **Croazia**, **Cipro**, **Grecia** e **Polonia** gli avvocati devono seguire tariffe fisse o minime. La **Croazia** sta introducendo la possibilità di derogare a tali onorari minimi fissi mediante accordo scritto tra il cliente e l'avvocato. Una modifica legislativa in corso in **Spagna** eliminerà le tariffe minime per i *procuradores*.

## Raccomandazioni

**Tutti gli Stati membri** che riservano la prestazione di consulenza legale esclusivamente agli avvocati dovrebbero garantire che i servizi legali possano evolvere e innovarsi con lo sviluppo delle soluzioni digitali, senza essere ostacolati da una portata eccessivamente ampia di attività riservate. La **Bulgaria** dovrebbe mantenere un regime aperto per i servizi legali.

**Tutti gli Stati membri** dovrebbero valutare i requisiti in materia di forma giuridica e di partecipazione azionaria, le norme di incompatibilità e le restrizioni multidisciplinari, tenendo conto in particolare della necessità di innovazione e di diffusione delle soluzioni digitali e dei modelli aziendali emergenti. L'**Irlanda** dovrebbe adottare tutte le misure di attuazione previste dalla legge del 2015 sulla regolamentazione dei servizi legali per consentire agli avvocati di fornire servizi multidisciplinari.

<sup>35</sup> Quando la professione non è considerata incompatibile con la professione di avvocato.

<sup>36</sup> Ad eccezione delle società che desiderano detenere il titolo di *Rechtsanwaltsgesellschaft*.



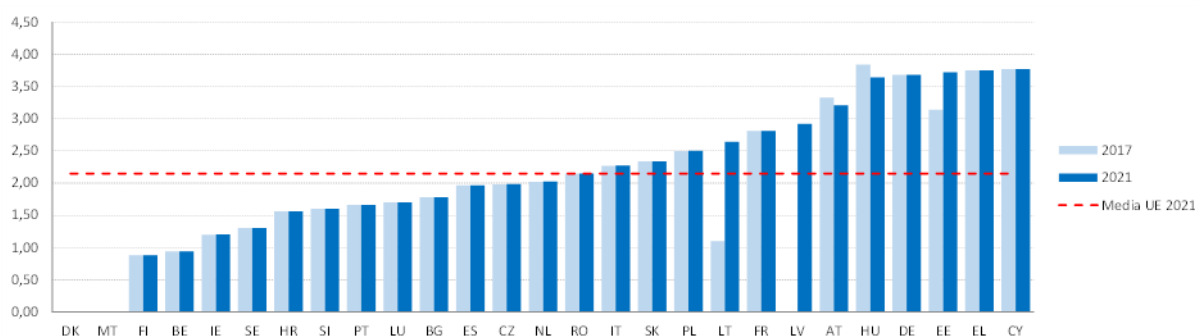
Il **Belgio** e la **Germania** dovrebbero introdurre maggiore trasparenza e riesaminare la proporzionalità delle norme in materia di accesso per gli avvocati che intendono esercitare dinanzi alle rispettive corti supreme e in particolare chiarire le norme applicabili agli avvocati dell'UE. La **Germania** dovrebbe rivedere la necessità di mantenere limiti minimi di età per l'esercizio della professione dinanzi alla Corte di giustizia federale (*Bundesgerichtshof*) rispetto a misure che sembrano più adatte per conseguire gli obiettivi perseguiti, come l'esperienza professionale.

**Bulgaria, Croazia, Malta, Polonia e Slovenia** dovrebbero eliminare tutti i divieti totali di comunicazione commerciale per gli avvocati.

## II.5. Consulenti in proprietà industriale

La professione del consulente in proprietà industriale<sup>37</sup> è regolamentata in tutti gli Stati membri tranne due, ossia solo **Danimarca** e **Malta** non regolamentano questo servizio alle imprese<sup>38</sup>.

**Grafico 6. Indicatore del carattere restrittivo: consulenti in proprietà industriale<sup>39</sup>**



**Fonte: Commissione europea, 2021.**

Il grafico 6 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di consulente in proprietà industriale, in base all'indicatore aggiornato del carattere restrittivo. Rispetto al 2017 l'indicatore è stato leggermente rivisto per cogliere meglio la portata delle attività riservate ai consulenti in proprietà industriale e il carattere restrittivo di altri tipi di requisiti.

Sebbene l'esigenza di disporre delle competenze necessarie per le leggi in materia di proprietà intellettuale, spesso molto complesse, e per gli aspetti tecnici delle innovazioni, nonché la volontà di proteggere i clienti (ad esempio i titolari dei diritti) da un trattamento improprio delle procedure possano costituire validi motivi per regolamentare la professione, le norme in materia di accesso e di esercizio della professione devono essere proporzionate. Nel 2017 la Commissione ha pertanto formulato una serie di raccomandazioni per la professione di consulente in proprietà industriale, incentrate sulla portata delle attività riservate: molteplici livelli delle misure di regolamentazione, come misure che richiedono più anni di esperienza professionale o di formazione professionale in aggiunta agli obblighi di formazione di base;

<sup>37</sup> In alcuni Stati membri i consulenti in proprietà industriale sono denominati avvocati esperti in proprietà industriale (ad esempio in Austria e Germania *Patentanwälte*).

<sup>38</sup> Dovrebbe altresì essere menzionata l'esistenza della qualifica di mandatario per i brevetti europei sulla base della Convenzione sul brevetto europeo, firmata da tutti gli Stati membri dell'UE. Tale qualifica consente al professionista di utilizzare il suddetto titolo per la rappresentanza dinanzi all'Ufficio europeo dei brevetti. Tuttavia tale qualifica non consente l'esercizio della professione di consulente in proprietà industriale nei paesi firmatari che disciplinano tale professione.

<sup>39</sup> L'indicatore mostra il grado complessivo del carattere restrittivo della regolamentazione su una scala da 0 (meno restrittivo) a 6 (più restrittivo). I risultati del 2017 sono stati ricalcolati per tenere conto degli adeguamenti metodologici e delle nuove informazioni ricevute dagli Stati membri.



requisiti in materia di partecipazione azionaria e restrizioni all'esercizio in comune con altre professioni; nonché restrizioni applicabili alle situazioni transfrontaliere.

Inoltre, in una causa relativa alle norme sui consulenti in proprietà industriale in **Austria**, la Corte di giustizia europea ha stabilito che un requisito in materia di sede legale nonché le norme sulla partecipazione azionaria e le norme multidisciplinari violavano gli articoli 14, 15 e 25 della direttiva sui servizi<sup>40</sup>.

Sulla base delle informazioni disponibili, a partire dalle raccomandazioni del 2017 sono state attuate in varia misura riforme in **Austria, Belgio, Estonia, Germania, Grecia, Ungheria, Lituania, Lettonia e Polonia**.

L'**Austria** ha attuato una riforma nel 2019, tenendo conto di alcune delle raccomandazioni quali l'attenuazione dei requisiti di istruzione e una lieve riduzione della durata dell'esperienza professionale pregressa richiesta. Ha inoltre mitigato le norme in materia di partecipazione azionaria, abolito le norme sui diritti di voto e revocato alcune restrizioni all'esercizio in comune con altre professioni. Nel maggio 2021 l'Austria ha adottato ulteriori modifiche per conformarsi alla summenzionata sentenza della Corte.

Anche l'**Ungheria** ha recentemente liberalizzato le norme relative alle restrizioni per le quali la Commissione aveva raccomandato di effettuare una valutazione della proporzionalità. Laddove nelle società professionali il 75 % delle quote doveva essere detenuto da consulenti in proprietà industriale, l'Ungheria ha ridotto tale obbligo alla detenzione di "più del 50 %". Per quanto riguarda gli uffici dei consulenti in proprietà industriale, essa ha ridotto il requisito della partecipazione azionaria al 100 %, limitandolo all'obbligo per cui solo una delle persone fisiche che possono essere socie deve essere un consulente in proprietà industriale e responsabile dell'ufficio. In entrambi i casi, due terzi dei voti devono ancora essere detenuti da consulenti in proprietà industriale. L'Ungheria ha modificato le norme che disciplinano la capacità di fornire servizi multidisciplinari, attenuando il divieto di prestare altri servizi.

La **Polonia** ha modificato le norme sulle tariffe a seguito di una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione e ha abolito le tariffe minime.

Infine, a seguito di un'azione esecutiva da parte della Commissione, la **Germania** ha recepito la direttiva 2013/55/UE affinché la professione di consulente in proprietà industriale sia conforme al diritto dell'UE.

Alcuni paesi hanno deciso di varare nuove norme, tra cui la **Lettonia** e la **Grecia**, che hanno introdotto la professione di consulente in proprietà industriale. Mentre in **Lettonia** la professione non era precedentemente regolamentata, in **Grecia** il deposito di brevetti e marchi prima della riforma era riservato agli avvocati che avevano anche il diritto esclusivo di fornire consulenza legale, anche su questioni relative ai brevetti e al diritto dei marchi. Le attività riservate sono pertanto ora ripartite tra gli avvocati e la nuova professione di consulente in proprietà industriale.

Una nuova legge in **Belgio** ha introdotto requisiti supplementari, quali la protezione del titolo, l'iscrizione obbligatoria legata alle quote di iscrizione, l'assicurazione obbligatoria e gli obblighi di sviluppo professionale continuo. Sebbene alcune parti di questa nuova legge siano entrate in vigore il 2 dicembre 2020, le disposizioni che disciplinano i requisiti supplementari non sono ancora in vigore in quanto richiedono l'adozione di un regio decreto.

L'**Estonia** ha inoltre aggiunto nuovi requisiti, con un aumento dei requisiti in materia di istruzione, una nuova iscrizione obbligatoria all'ordine con obblighi di sviluppo professionale

---

<sup>40</sup> Sentenza della Corte di giustizia europea del 29 luglio 2019, causa C-209/18, *Commissione/Austria*.

continuo e la protezione del titolo per i membri dell'ordine. Il requisito di avere un'esperienza professionale piuttosto lunga di quattro anni è rimasto invariato.

Pur rivedendo i propri requisiti relativi alla qualifica per gli amministratori di brevetti (*patentinis patiketinis*) e riducendo l'obbligo dell'esperienza professionale pregressa, la **Lituania** ha contemporaneamente introdotto la protezione del titolo, l'iscrizione obbligatoria a un ordine professionale, l'obbligo di sviluppo professionale continuo e l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile professionale.

La portata delle attività riservate varia da uno Stato membro all'altro e alcuni Stati membri mantengono una portata piuttosto ampia. Ciò vale in particolare per **Austria**, **Estonia** e **Ungheria**. Le riserve riguardano la consulenza e la rappresentanza presso l'Ufficio dei brevetti o altre autorità amministrative, la redazione di documenti in materia di proprietà intellettuale e la rappresentanza dei clienti dinanzi ai tribunali nei casi di proprietà intellettuale (anche se in **Austria** tali servizi possono essere prestati sia dagli avvocati sia dai notai). In **Estonia**, i consulenti in proprietà industriale sono altresì competenti ad autenticare le traduzioni e le copie dei documenti relativi alla proprietà industriale da presentare alle autorità (servizi questi che possono essere prestati anche dai notai e dai traduttori giurati).

A **Cipro**, dove non esiste una professione autonoma di consulente in proprietà industriale, tali servizi sono riservati esclusivamente agli avvocati.

In molti Stati membri è richiesta un'esperienza professionale pregressa, ma la durata varia da 2 anni (**Bulgaria**) a 6,5 anni (**Austria**). In alcuni Stati membri (**Belgio**, **Germania**, **Ungheria**, **Irlanda**, **Italia**, **Lussemburgo**, **Paesi Bassi** e **Polonia**) è richiesto un tirocinio svolto sotto la supervisione di un consulente in proprietà industriale. La durata totale dell'istruzione richiesta varia dai 3 anni del **Portogallo** (che non prevede l'obbligo di un tirocinio né dell'esperienza pregressa) ai 7 anni della **Germania** (dove è previsto anche un tirocinio di 3 anni). L'obbligo di più anni di esperienza professionale e di formazione deve essere valutato alla luce del fatto che i servizi possono essere forniti, ad esempio, anche dagli avvocati senza bisogno di una specializzazione in diritto della proprietà intellettuale.

Diversi Stati membri hanno stabilito requisiti in materia di partecipazione azionaria. **Cipro** richiede che il 100 % dei soci di uno studio legale siano avvocati, e questo riguarda anche i servizi dei consulenti in proprietà industriale. In **Germania** e **Polonia** almeno il 50 % delle quote deve essere detenuto da professionisti.

L'**Ungheria** mantiene (anche se ha leggermente rivisto) il divieto di esercitare la professione di consulente in proprietà industriale con altre professioni, mentre l'**Estonia** e la **Germania** limitano l'esercizio congiunto alle sole professioni legali o contabili.

La **Slovacchia** mantiene il requisito per i titolari di diplomi di altri Stati membri di sottoporsi a una procedura di riconoscimento accademico in luogo del riconoscimento delle loro qualifiche professionali prima di poter esercitare tale professione in Slovacchia. La legislazione slovacca prevede la procedura di riconoscimento accademico per l'accesso alle professioni non regolamentate da parte di titolari di diplomi stranieri.

### **Raccomandazioni**

La **Slovacchia** dovrebbe assicurare che la procedura di riconoscimento applicata ai titolari di diplomi di studio stranieri che intendono accedere alla professione di assistente mandatario abilitato in materia di brevetti soddisfi le disposizioni del TFUE in materia di libera circolazione dei lavoratori e di non discriminazione, e che sia conforme alla giurisprudenza applicabile.

La **Germania** dovrebbe riconsiderare la necessità di prevedere più livelli di requisiti relativi alla qualifica, per esempio nel caso di misure che richiedono più anni di esperienza o formazione professionale in aggiunta alla formazione di base, e dovrebbe cercare di offrire soluzioni alternative per il conseguimento delle qualifiche.

**Austria, Estonia e Lettonia** dovrebbero rivalutare la condizione dell'esperienza professionale progressiva come requisito per l'accesso alla professione di consulente in proprietà industriale.

**Austria, Estonia e Ungheria** dovrebbero valutare la portata delle attività riservate per i consulenti in proprietà industriale.

**Cipro** dovrebbe valutare la proporzionalità delle misure che riservano le attività concernenti la proprietà industriale unicamente agli avvocati.

**Estonia, Germania e Ungheria** dovrebbero valutare la proporzionalità delle restrizioni concernenti l'esercizio della professione di consulente in proprietà industriale in parallelo con altre professioni.

La **Germania** e la **Polonia** dovrebbero valutare la proporzionalità dei requisiti in materia di partecipazione azionaria.

## II.6. Agenti immobiliari

Con la possibile eccezione dei paesi nordici<sup>41</sup>, la natura e la complessità dei compiti normalmente svolti dagli agenti immobiliari nei paesi dell'UE sono molto simili. Tali compiti si concentrano sull'intermediazione tra acquirenti e venditori di beni immobili, compresa la fornitura di consulenza (legale) su alcuni aspetti dell'operazione. Nonostante queste analogie, i paesi dell'UE hanno adottato approcci molto diversi per quanto riguarda l'eventualità e la modalità di regolamentare la professione di agente immobiliare.

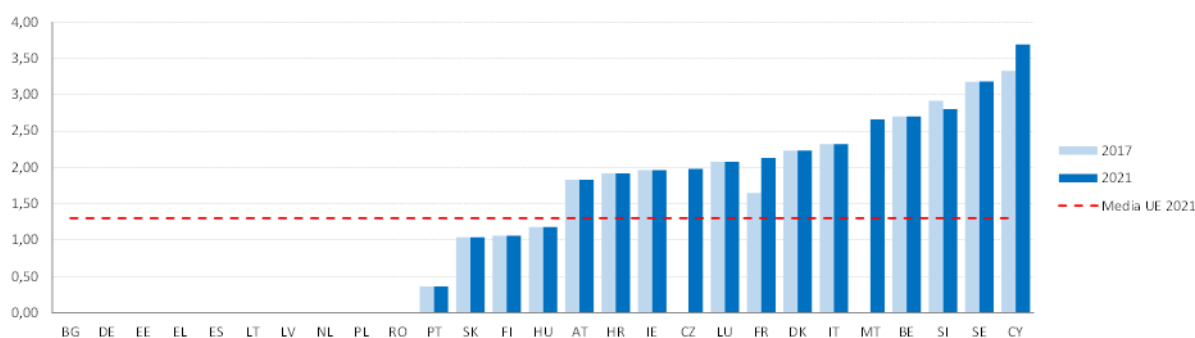
Nel 2017 solo 14 Stati membri hanno ritenuto necessario regolamentare l'accesso alla professione<sup>42</sup>. I paesi che non regolamentano la professione utilizzano altri mezzi per tutelare gli interessi dei consumatori, quali la legislazione generale sulla protezione dei consumatori e il diritto civile e penale. Inoltre i sistemi di autoregolamentazione e di certificazione volontaria fungono da alternativa alla regolamentazione in alcuni paesi (**Germania, Estonia, Lituania, Paesi Bassi e Polonia**).

---

<sup>41</sup> In questi paesi non vi è di norma alcun intervento obbligatorio da parte di un notaio o di un avvocato nel processo di passaggio di proprietà e gli agenti immobiliari possono occuparsi dell'intero processo, anche della fase di trasferimento dell'atto e di pagamento.

<sup>42</sup> In Spagna esiste una regolamentazione regionale dei servizi degli agenti immobiliari.

**Grafico 7. Indicatore del carattere restrittivo: agenti immobiliari<sup>43</sup>**



**Fonte: Commissione europea, 2021.**

Il grafico 7 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di agente immobiliare, in base all'indicatore aggiornato del carattere restrittivo. Rispetto al 2017 l'indicatore è stato leggermente rivisto per cogliere meglio la portata delle attività riservate agli agenti immobiliari e il carattere restrittivo di altri tipi di requisiti.

Le ampie differenze tra gli Stati membri nel livello del carattere restrittivo hanno indotto la Commissione europea a interrogarsi sulla legittimità e sulla proporzionalità di alcuni degli approcci più restrittivi. Nel 2017 la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni per la professione di agente immobiliare, concentrandosi in particolare sulle attività riservate in via esclusiva, sui requisiti relativi alla durata della formazione obbligatoria ai fini della qualifica, sulla mancanza di percorsi alternativi per accedere alla professione, sulle restrizioni in materia di partecipazione azionaria e di diritti di voto, sulle norme di incompatibilità, sulla regolamentazione regionale e sulla necessità di un riconoscimento accademico dei diplomi.

Purtroppo il seguito dato a queste raccomandazioni è stato molto limitato e la maggior parte degli Stati membri non ha compiuto alcuno sforzo concreto per rivalutare la proporzionalità dei requisiti. Al contrario, alcuni Stati membri hanno scelto di inasprire la regolamentazione.

Due Stati membri, **Malta** e la **Cechia**, hanno recentemente iniziato a regolamentare l'accesso alla professione. Finora queste professioni recentemente regolamentate non sono state notificate nella banca dati delle professioni regolamentate e gli Stati membri interessati non hanno comunicato i risultati di alcuna valutazione preliminare della proporzionalità basata sul quadro stabilito nella direttiva relativa a un test della proporzionalità. La decisione di introdurre una nuova regolamentazione sembra tanto più sorprendente a **Malta**, che secondo il quadro di valutazione dei mercati al consumo del 2016 è risultata avere il mercato immobiliare più efficiente di tutta l'UE<sup>44</sup>.

Nel 2018 la **Francia** ha introdotto una legislazione per proteggere il titolo di agente immobiliare.

Mentre la **Germania** ha abbandonato i suoi piani di regolamentazione per gli agenti immobiliari, la **Romania** sembra intenzionata a regolamentare l'accesso alla professione.

Per quanto riguarda l'istruzione, la maggior parte dei paesi continua a richiedere una formazione di circa 2-3 anni, che può dover essere integrata da un tirocinio e/o da un'esperienza di lavoro e/o dal superamento di un esame. Al polo opposto vi sono invece

<sup>43</sup> L'indicatore mostra il grado complessivo del carattere restrittivo della regolamentazione su una scala da 0 (meno restrittivo) a 6 (più restrittivo). I risultati del 2017 sono stati ricalcolati per tenere conto degli adeguamenti metodologici e delle nuove informazioni ricevute dagli Stati membri.

<sup>44</sup> *Consumer Market Scoreboard 2016*, disponibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer\\_markets\\_scoreboard\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf).

paesi come la **Croazia**, la **Finlandia**, l'**Ungheria**, l'**Italia** e **Malta** che non prevedono requisiti particolarmente elevati in materia di qualifiche. Ad eccezione di **Croazia**, **Finlandia**, **Ungheria**, **Italia** e **Svezia**, la maggior parte dei paesi dispone di percorsi alternativi per ottenere le qualifiche richieste.

Nel marzo 2020 **Cipro** ha adottato una circolare secondo la cui interpretazione il diritto nazionale impone a qualsiasi persona fisica collegata a un'agenzia immobiliare di essere un agente immobiliare registrato, il che sembra aggiungere un requisito di partecipazione azionaria del 100 %. A **Malta**, la nuova regolamentazione limita la forma giuridica in base alla quale gli agenti immobiliari possono esercitare la loro professione a quella di una società civile. Ciò significa che gli agenti immobiliari non possono costituire una società con soggetti non professionisti o con altri professionisti non autorizzati come agenti immobiliari. Il **Belgio** continua ad esigere che il 60 % delle quote e dei diritti di voto nelle società immobiliari professionali sia detenuto da professionisti qualificati.

In **Spagna**, alcune regioni come la Catalogna continuano a regolamentare la professione mediante la riserva di attività e la protezione del titolo.

Poiché la **Slovacchia** sostiene che la professione di agente immobiliare non è regolamentata, i professionisti di altri Stati membri dell'UE che cercano di lavorare come agenti immobiliari continuano a dover seguire una procedura di riconoscimento accademico dei loro diplomi.

Nel frattempo, la **Slovenia** ha abolito il requisito della cittadinanza.

#### **Raccomandazioni**

**Cipro**, **Croazia**, **Cechia**, **Irlanda**, **Slovacchia**, **Slovenia** e **Svezia** dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di consentire ad altri professionisti l'accesso alle attività attualmente riservate esclusivamente agli agenti immobiliari.

**Austria**, **Belgio**, **Cipro**, **Cechia**, **Danimarca**, **Francia**, **Irlanda**, **Slovenia**, **Slovacchia** e **Svezia** dovrebbero valutare in quale misura i requisiti relativi alla durata della formazione obbligatoria ai fini della qualifica siano indispensabili in considerazione dei servizi forniti dagli agenti immobiliari e degli obiettivi della regolamentazione.

**Croazia**, **Finlandia**, **Ungheria**, **Italia** e **Svezia** dovrebbero considerare la possibilità di creare percorsi alternativi per l'accesso alla professione.

Il **Belgio** dovrebbe valutare la necessità delle restrizioni relative alla partecipazione azionaria e ai diritti di voto.

**Cipro** e **Malta** dovrebbero riesaminare la giustificazione e la proporzionalità dell'obbligo per cui il 100 % delle quote deve essere detenuto da agenti immobiliari.

L'**Italia** dovrebbe valutare la necessità e la proporzionalità del divieto sulle attività incompatibili.

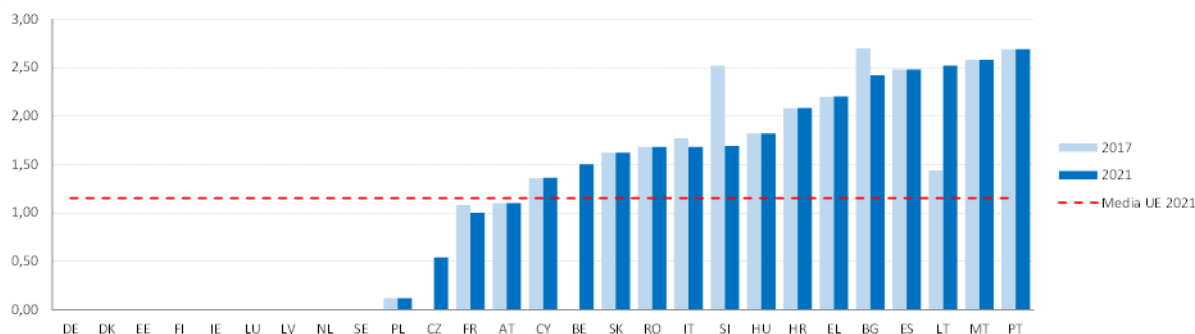
La **Spagna** dovrebbe riesaminare i regolamenti esistenti a livello regionale, che potrebbero dare adito a confusione per quanto concerne l'accesso a tale professione e il suo esercizio, oltre a creare ostacoli alla mobilità.

La **Slovacchia** dovrebbe abolire l'obbligo per i titolari di qualifiche ottenute in altri Stati membri dell'UE di sottoporsi a una procedura di riconoscimento dei loro diplomi accademici.

## II.7. Guide turistiche

La professione di guida turistica è ancora regolamentata in due terzi degli Stati membri, con una chiara concentrazione geografica nell'Europa meridionale e orientale.

**Grafico 8. Indicatore del carattere restrittivo: guide turistiche<sup>45</sup>**



**Fonte: Commissione europea, 2021.**

Il grafico 8 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni quanto all'accesso e all'esercizio della professione di guida turistica, secondo l'indicatore aggiornato del carattere restrittivo. Rispetto al 2017 l'indicatore è stato leggermente rivisto per cogliere meglio la portata delle attività riservate alle guide turistiche e il carattere restrittivo di altri tipi di requisiti.

Né il **Belgio** né la **Bulgaria** hanno indicato questa professione tra le professioni regolamentate nella banca dati delle professioni regolamentate, ma è chiaro che entrambi gli Stati membri regolamentano la professione almeno dal 2016.

Le raccomandazioni del 2017 si concentravano sulla giustificazione e sulla proporzionalità della regolamentazione della professione, nonché sul riesame e sulla valutazione della portata delle attività riservate. Agli Stati membri con regolamentazioni regionali diverse è stato chiesto di esaminare attentamente la frammentazione delle norme e la portata geografica delle autorizzazioni per le guide turistiche. Infine la Commissione ha invitato gli Stati membri a rivedere gli elenchi che riservano il diritto di lavorare in un numero significativo di mete turistiche ai titolari di licenze specifiche.

La Commissione ha raccomandato a tutti gli Stati membri che regolamentano la professione di valutare se tale regolamentazione fosse necessaria o se norme meno restrittive potessero raggiungere l'obiettivo di tutelare il patrimonio culturale, storico, archeologico e artistico e il suo corretto apprezzamento. Tali considerazioni, avanzate dagli Stati membri per giustificare la regolamentazione, sono state riconosciute dalla Corte di giustizia europea come motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare una restrizione. Tuttavia la proporzionalità di tali norme dovrebbe essere valutata in modo approfondito. Gli Stati membri dovrebbero pertanto imporre norme e obblighi in materia di accesso alla professione di guida turistica e di esercizio della stessa solo se ciò è chiaramente necessario per evitare di danneggiare la ricchezza culturale di uno Stato membro.

Nessuno degli Stati membri che regolamentano la professione ha informato la Commissione di un riesame e la Commissione prende atto che sono state adottate solo riforme molto limitate.

<sup>45</sup> L'indicatore mostra il grado complessivo del carattere restrittivo della regolamentazione su una scala da 0 (meno restrittivo) a 6 (più restrittivo). I risultati del 2017 sono stati ricalcolati per tenere conto degli adeguamenti metodologici e delle nuove informazioni ricevute dagli Stati membri.

In **Slovenia**, sebbene la professione rimanga regolamentata con un'ampia portata di attività riservate, i requisiti di accesso sono stati attenuati mediante l'abolizione delle condizioni preliminari per sostenere l'esame di Stato.

Nel 2018 la **Lituania** ha modificato la regolamentazione delle guide turistiche, ma nonostante le raccomandazioni, i requisiti per l'accesso alla professione sono diventati più rigorosi, in particolare per quanto riguarda la portata delle attività riservate. La Lituania ha comunque attenuato diversi requisiti, ad esempio abolendo la parte teorica dell'esame di Stato.

Alla fine del 2017 la **Croazia** ha adottato una nuova legge sui servizi turistici. Tuttavia le modifiche non hanno risposto ad alcuna delle preoccupazioni sollevate dalla Commissione in merito alle guide turistiche e sembrano addirittura aver peggiorato la situazione. La nuova legge ha però eliminato l'obbligo di dimostrare la "capacità d'impresa".

La **Grecia** non ha intrapreso alcuna riforma, ma dal 2017 le scuole per guide turistiche del ministero del Turismo stanno nuovamente offrendo un programma biennale per il conseguimento di un diploma. L'iscrizione a queste scuole è soggetta a condizioni e restrizioni. Anche la **Francia** ha lievemente attenuato le restrizioni e ha aperto un accesso supplementare alla professione aggiungendo un terzo percorso per l'ottenimento delle qualifiche professionali richieste.

Infine la Commissione prende atto che nel 2021 la **Cechia** ha adottato una riforma della professione di guida turistica, che ha portato alla regolamentazione della professione mediante la protezione del titolo. La professione di guida turistica può essere esercitata solo con una tessera posizionata in modo visibile (grado I o II) rilasciata dal ministero dello Sviluppo regionale su richiesta. Per ottenere una tessera di grado II è richiesta una qualifica professionale.

**Austria, Bulgaria, Malta e Slovenia** riservano un'ampia gamma di attività ai titolari di qualifiche professionali specifiche. Ciò riguarda il lavoro come guida destinata a mostrare e spiegare la situazione sociale e politica di un paese in contesti nazionali e internazionali, o talvolta anche come guida in eventi sportivi e sociali e per l'accompagnamento dei turisti dall'aeroporto all'albergo. Tali restrizioni limitano notevolmente l'accesso a queste attività e devono essere limitate a quanto strettamente necessario per tutelare l'interesse pubblico generale.

La **Bulgaria** ha riesaminato la regolamentazione della professione nel 2019, ma la portata delle attività riservate è rimasta invariata. Le modifiche apportate alla legislazione in **Slovenia** non hanno inciso sulle norme relative alla portata delle restrizioni. In **Austria** e a **Malta** non sono state adottate modifiche.

In **Croazia, Italia e Spagna** la professione è regolamentata a livello regionale, con la conseguenza che i professionisti possono dover ottenere qualifiche e autorizzazioni diverse all'interno di uno stesso Stato membro se intendono prestare servizi in più di una regione. Tali differenze rendono più complicato l'accesso alla professione e il suo esercizio<sup>46</sup> e potrebbero sollevare questioni di compatibilità con il diritto dell'UE, in particolare con l'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva sui servizi (direttiva 2006/123/CE) e con l'articolo 7, paragrafo 2 bis, della direttiva sulle qualifiche professionali (2005/36/CE).

---

<sup>46</sup> Cfr. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione sui risultati del "test di efficacia" del mercato unico dei servizi (SWD(2012) 147 final) che accompagna la comunicazione della Commissione sull'attuazione della direttiva sui servizi (COM(2012) 261 final).



A seguito di una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione, la **Croazia** ha annunciato che avrebbe sostituito gli esami professionali specifici per 21 contee con un unico esame centralizzato. La **Spagna** e l'**Italia** non hanno comunicato alla Commissione alcuna riforma o chiarimento in merito al sistema attuale relativo alle varie regolamentazioni esistenti.

Nel 2016 il **Belgio** ha introdotto la protezione del titolo per diversi tipi di guide turistiche nella regione vallona. Sebbene la validità di tali titoli sia limitata a questa regione, non è previsto alcun regime specifico di riconoscimento reciproco per le guide turistiche delle altre due regioni, dato che la regione di Bruxelles e la regione fiamminga non ritengono necessario regolamentare la professione.

In **Slovenia**, i comuni possono ancora stabilire condizioni per l'accesso alla professione in una determinata zona turistica e prevedere la protezione del titolo per coloro che soddisfano tali condizioni. Poiché le attività riservate alle guide turistiche sono fissate a livello comunale, tali riserve potrebbero essere molto diverse in tutto il paese.

La **Croazia** e la **Francia** tengono elenchi dei siti in cui l'attività di guida è riservata ai titolari di qualifiche specifiche. Ciò potrebbe portare a una frammentazione del mercato e rappresentare un onere considerevole per i prestatori di servizi di altri Stati membri che accompagnano i turisti in varie zone di un paese e non limitano la prestazione di servizi a un particolare sito. Tali elenchi, in particolare se coprono un numero significativo di mete, creano restrizioni ingiustificate se i motivi per l'inclusione di un determinato sito non sono stati adeguatamente valutati.

Mentre la **Francia** consente solo alle guide turistiche qualificate di lavorare presso un certo numero di monumenti storici, la legge della **Croazia** contiene un lungo elenco di località e di siti protetti (che comprendono la maggior parte dei luoghi di interesse turistico del paese) per i quali le guide turistiche sono tenute a superare uno o più esami distinti. Ciò significa che una guida turistica che intenda lavorare in siti protetti in tutta la Croazia dovrà superare fino a 21 esami specifici per contea, organizzati perlopiù separatamente nelle diverse contee, con una tassa a carico del candidato per ogni singolo esame. **Malta** ricorre a un elenco analogo di siti protetti.

A seguito di una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione, la **Croazia** ha annunciato che avrebbe ridotto significativamente il numero di siti che fanno parte dell'elenco dei siti protetti, che attualmente coprono la maggior parte dei principali luoghi di interesse turistico.

Nel 2017, con decisione emessa da un tribunale amministrativo, l'**Italia** ha abolito il proprio elenco del 2015 che riservava un numero significativo di mete turistiche ai titolari di licenze specifiche.

### **Raccomandazioni**

**Tutti gli Stati membri che regolamentano questa professione** dovrebbero considerare la giustificazione e la proporzionalità della regolamentazione della professione.

**Austria, Bulgaria, Malta e Slovenia** dovrebbero prendere in considerazione l'introduzione di una definizione più precisa delle attività riservate, data la portata molto ampia o indefinita delle attività riservate.

**Croazia, Italia e Slovenia** dovrebbero chiarire il quadro regolamentare che disciplina la professione di guida turistica, date le divergenze normative a livello regionale che sembrano ostacolare l'accesso al mercato e che incidono sui prestatori di servizi nazionali e, in alcuni casi, su quelli di servizi temporanei.



La **Croazia** e **Malta** dovrebbero rivedere la lista dei siti riservati ai titolari di qualifiche specifiche e valutare la proporzionalità di ciascuna riserva.

La **Spagna** dovrebbe: i) rivedere l'accesso all'attività di guida turistica, che attualmente varia a seconda delle comunità autonome, limitando l'accesso e l'esercizio della professione sia ai prestatori del servizio stabiliti sia a coloro che lo prestano temporaneamente; ii) garantire la validità delle autorizzazioni su tutto il territorio nazionale.

### III. Azioni di follow-up

La panoramica che precede mostra che, nonostante gli orientamenti specifici forniti dalla Commissione nelle raccomandazioni di riforma del 2017, gli Stati membri non hanno compiuto molti progressi nel riesaminare ed eliminare la regolamentazione professionale ingiustificata o sproporzionata. La presente comunicazione mira a sostenere e rafforzare gli sforzi nazionali in materia di adeguatezza della regolamentazione e integra altre iniziative dell'UE, come la nuova strategia industriale 2020 aggiornata, individuando settori specifici caratterizzati da livelli di regolamentazione relativamente elevati e indicando possibilità concrete per aumentare la competitività del mercato unico dei servizi.

La Commissione intende dare seguito a tali raccomandazioni monitorando attentamente le azioni degli Stati membri in questo settore e portando avanti un dialogo permanente con i portatori di interessi, in particolare attraverso i suoi gruppi di esperti. I progressi, o la mancanza di progressi, in materia di riforme saranno inoltre un tema ricorrente del dialogo con gli Stati membri nel quadro del semestre europeo e del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Qualora le norme nazionali violino palesemente il diritto dell'UE, la Commissione avvierà un dialogo con gli Stati membri interessati e, se necessario, intraprenderà azioni esecutive. La Commissione intende continuare ad aggiornare le raccomandazioni di riforma quando necessario e opportuno. Sarà inoltre valutata la possibilità di sviluppare indicatori supplementari e di estendere la portata ad altre professioni economicamente importanti.

Le raccomandazioni e il loro seguito sono complementari alle azioni annunciate nella nuova strategia industriale 2020 aggiornata<sup>47</sup>. Tali azioni potrebbero affrontare settori economici simili e faciliteranno la permeabilità del mercato unico, anche esplorando nuovi approcci, da sviluppare in un dialogo con gli Stati membri e i portatori di interessi, in particolare una valutazione dei vantaggi di norme armonizzate per i servizi, laddove queste potrebbero aggiungere valore<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> COM(2021) 350.

<sup>48</sup> Tali iniziative potrebbero riguardare altri settori dei servizi diversi da quelli contemplati nella presente comunicazione, a seconda dei risultati della valutazione esplorativa da effettuare.