

Agli Onorevoli Membri IMCO -
Commissione per il mercato interno e
la protezione dei consumatori

Prot. n.283/2018

Roma, 08 marzo 2018

Oggetto: Posizione della RPT sulla carta elettronica europea dei servizi di cui alla proposta di Direttiva COM (2016) 823 e Regolamento COM (2016) 824, e sulla tessera professionale europea (EPC) di cui alla Direttiva 2013/55/UE.

Illustri Onorevoli,

la Rete delle Professioni Tecniche, associazione che raggruppa nove Consigli Nazionali delle professioni dell'area tecnica e scientifica, e rappresenta oltre 600.000 professionisti italiani, intende fornire un contributo inerente agli atti in oggetto, specificando la propria posizione a riguardo.

A fronte dei dibattiti che si stanno sviluppando nel contesto delle Istituzioni Europee in merito alla **tessera professionale europea (European Professional Card - EPC)** ed alla **carta elettronica europea dei servizi (e-card)**, le rappresentanze delle Professioni aderenti alla Rete delle Professioni Tecniche esprimono alcune perplessità.

Sebbene la **carta elettronica europea dei servizi e tessera professionale europea** si collochino all'interno di un pacchetto di misure volte a valorizzare le potenzialità di un mercato unico, si distinguono per i diversi obiettivi: l'**EPC** facilita la prestazione transfrontaliera di servizi mediante il riconoscimento delle qualifiche professionali per le persone fisiche quali lavoratori subordinati o prestatori autonomi di servizi in conformità della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, modificata dalla Direttiva 2013/55/UE. L' **e-card** riguarda una gamma molto più ampia di requisiti. Tale carta sarebbe disponibile per le persone fisiche che esercitano un'attività autonoma, ma anche per le imprese che intendono prestare servizi in un altro Stato membro.

La **carta elettronica europea dei servizi (e-card)** rappresenta al momento una proposta della Commissione contenuta nella (proposta) di Regolamento COM (2016) 824 e nella (proposta) di Direttiva COM (2016) 823, inserita nell'ambito della cd. «strategia per il mercato unico». I citati provvedimenti sono complementari poiché la Direttiva disciplina le condizioni di ammissibilità, le competenze dello Stato membro d'origine e dello Stato membro ospitante, la validità della carta elettronica europea dei servizi e le condizioni per la revoca o la sospensione. Il Regolamento

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

istituisce strumenti a disposizione dei prestatori di servizi in tutta l'UE e facilita la soluzione dei problemi legati alla copertura assicurativa dei prestatori di servizi operanti a livello transfrontaliero.

La **tessera professionale europea (EPC)**, invece, in vigore dal 18 gennaio 2016, rappresenta una delle maggiori novità introdotte dalla Direttiva 2013/55/UE volta a semplificare il riconoscimento delle qualifiche professionali ed a rendere più efficiente la procedura per chi intende esercitare una professione regolamentata in altri Stati membri. Come noto, l'EPC è uno strumento volontario a disposizione dei professionisti che manifestano l'interesse ad avvalersi dei vantaggi che la tessera comporta e, sostanzialmente, la velocizzazione delle procedure di riconoscimento e la possibilità di svolgere l'attività professionale senza sostenere prove o registrazioni locali.

La Direttiva 2013/55/UE stabilisce che la tessera professionale europea può essere introdotta per quelle professioni che rispettano determinati criteri: (a) esistenza di una significativa mobilità, o una significativa potenziale mobilità, nella professione interessata; b) esistenza di un sufficiente interesse manifestato dalle parti interessate; c) la professione o l'istruzione e la formazione che portano all'esercizio della professione sono regolamentate in un numero significativo di Stati membri). Ad oggi, la tessera professionale europea si applica solo a cinque professioni (agente immobiliare, infermiere, farmacista, fisioterapista, guida alpina), mentre restano escluse le professioni tecniche aderenti alla Rete.

L'introduzione della tessera professionale europea (EPC), anche se mossa da una comprensibile volontà di semplificazione e armonizzazione degli standard di regolamentazione delle attività professionali, è infatti connotata da alcune intrinseche limitazioni, in particolare per quanto riguarda quelle professioni caratterizzate da percorsi formativi e di accesso non omogenei a livello europeo, come per esempio la professione di ingegnere. Per queste professioni, infatti, la tessera non appare lo strumento più appropriato, e potrebbe invece compromettere il raggiungimento delle finalità che la strategia della Commissione mira a perseguire. In Italia, ad esempio, il Ministero della Giustizia - quale Autorità competente che ha preso parte ai lavori del "Focus Group" sulla tessera professionale - ha espresso le proprie perplessità in merito all'introduzione della tessera per quelle professioni che presentano divergenze significative nei diversi Stati membri in termini di formazione e modalità di accesso alla professione, quale appunto quella di Ingegnere.

Per quanto riguarda la **carta elettronica europea dei servizi (e-card)**, la Rete ribadisce quanto già dichiarato nel "Position Paper" del 1° agosto 2017 (che si allega alla presente), confermando che l'e-card dovrebbe eventualmente applicarsi prevalentemente, se non esclusivamente, ad imprese ed in ogni caso solo a lavoratori autonomi che svolgono attività professionali non incluse nella disciplina della Direttiva 2013/55/EU.

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

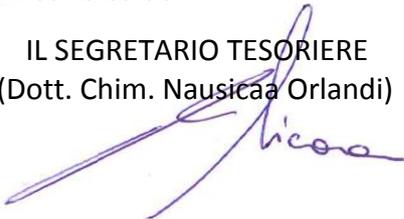
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

La Commissione europea, nei chiarimenti forniti alla Rete, ha precisato che l'e-card lascerà impregiudicate le norme e le disposizioni esistenti in forza della direttiva sulle qualifiche professionali e che non si verificherà alcuna duplicazione; al contempo, però, ha esplicitato che nel progetto attuale l'applicazione dell'e-card è esclusa solo per la prestazione temporanea di servizi transfrontalieri, restando invece applicabile per lo stabilimento secondario (art. 9 Proposta di Direttiva COM (2016) 823). Sul punto la Rete ribadisce invece la propria convinzione per cui l'e-card non debba applicarsi né per la prestazione temporanea di servizi transfrontalieri, né per lo stabilimento.

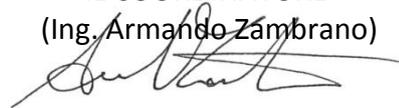
In linea con quanto evidenziato, la **tessera professionale europea (European Professional Card - EPC)**, seppur con le limitazioni sopra evidenziate, deve essere considerata come l'unico mezzo idoneo per agevolare la mobilità dei professionisti soggetti alla direttiva 2005/36/CE, come modificata dalla direttiva 2013/55/EU, che desiderano fornire i loro servizi nei Paesi dell'UE. La Rete ritiene infatti che la EPC sia l'unico strumento applicabile sia per lo stabilimento che per la prestazione occasionale e temporanea di servizi.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO TESORIERE
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)



IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)



In allegato alla presente:

1. Nota RPT Prot. n. 745/2017 del 15 novembre 2017 ad oggetto "Considerazioni della Rete Professioni Tecniche".
2. Riscontro del Dr. Strauss del 08/02/2018 Grow E1/AL/gc - grow.ddg2.e.1(2018)835394.
3. Position Paper RPT del 3 agosto 2017.

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



Prot. n. 745/2017 del 15/11/2017

Ill.mo Dott. Martin Frohn
Head of Unit “Professional
Qualifications and Skills”, DG Grow
European Commission

e p.c. Ministro della Giustizia
On. Andrea Orlando

Sottosegretario del Dipartimento per
le Politiche Europee Presidenza del
Consiglio dei Ministri
On. Sandro Gozi

Presidente della 14^a Commissione
permanente (Politiche dell’Unione
Europea)
Senato della Repubblica
Sen. Vannino Chiti

Presidente della XIV Commissione
permanente (Politiche dell’Unione
Europea)
Camera dei Deputati
On. Michele Bordo

Direttore Generale Giustizia Civile -
Ufficio III
Ministero della Giustizia
Dott. Michele Forziati

CONSIGLI NAZIONALI:

**ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI**

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

Ufficio per il mercato interno, la
competitività e gli affari generali
Dipartimento Politiche Europee
Dott.ssa Fiorenza Barazzoni

Prot. n. 745/2017

Roma, 15 novembre 2017

Oggetto: Considerazioni della Rete Professioni Tecniche.

Ill.mo Dr. Frohn,

con la presente vorremmo sottoporre alla sua attenzione alcune riflessioni elaborate dalla Rete Professioni Tecniche, Associazione che raggruppa 9 Consigli Nazionali delle professioni dell'area tecnica e scientifica, e rappresenta oltre 600.000 professionisti italiani, che interviene con la presente, in merito al pacchetto di misure presentato il 10 gennaio 2017 dalla Commissione europea con l'obiettivo di rendere più facile per le imprese ed i professionisti la fornitura di servizi in Europa e rafforzare il mercato unico europeo.

La Rete Professioni Tecniche interpreta questa nuova sfida che la Commissione europea ha messo in campo, come un'opportunità che deve essere discussa a livello politico e che, con la collaborazione di tutti, potrà contribuire a facilitare la mobilità anche dei professionisti in Europa.

All'interno del pacchetto legislativo presentato dalla Commissione, la proposta di Direttiva COM (2016) 823 e la proposta di Regolamento COM (2016) 824 hanno come obiettivo quello di creare una tessera elettronica europea di servizi (e-card).

Secondo tali proposte "sia la carta elettronica europea dei servizi (E-card), sia la tessera professionale europea (European professional card, EPC), sono procedure elettroniche volontarie a livello dell'UE per i prestatori di servizi e potranno ottenerle sia le persone fisiche lavoratori autonomi che le imprese che desiderano fornire servizi in altri Stati membri".

Tuttavia, la differenza tra le due carte non risulta del tutto chiara e ciò può generare molta confusione, specialmente per i professionisti.

Senza dubbio la tessera professionale europea rappresenta un elemento chiave per la modernizzazione della direttiva sulle qualifiche professionali, il cui obiettivo è quello di rafforzare il mercato interno e la libera circolazione dei professionisti mediante un

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

riconoscimento più efficace e trasparente delle qualifiche professionali, l'ottenimento di una maggior efficienza economica ed operativa al fine di avvantaggiare i professionisti e diminuire gli oneri amministrativi legati al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Occorre ricordare che, quando si forniscono servizi in un altro Stato membro, per un professionista è essenziale che il riconoscimento delle sue qualifiche professionali avvenga rapidamente.

Ciò consente di accedere in modo rapido e trasparente al mercato del lavoro e ai servizi nel paese di destinazione. Tale funzione è regolata dalla direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali ed in modo più efficace attraverso la EPC.

Altri elementi critici sono disciplinati da altri regolamenti europei come la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (Direttiva servizi), che rappresenta uno strumento per ridurre barriere ingiustificate o sproporzionate all'accesso ed all'esercizio di un'attività di servizio nell'Unione europea.

Allo stesso modo, la nuova proposta di regolamentazione della Commissione europea sulla carta elettronica è stata progettata in modo che i prestatori di servizi (inclusi i lavoratori autonomi) possano semplificare le procedure necessarie per eseguire operazioni e fornire i loro servizi in altri paesi dell'Unione Europea.

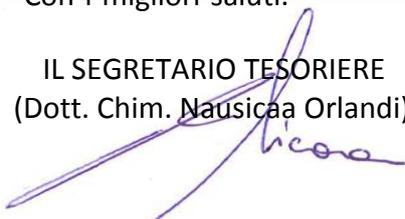
Si ritiene che questa iniziativa non possa rappresentare lo strumento adeguato per i professionisti tecnici, in quanto esistono già altri mezzi più in linea con le peculiarità proprie dell'esercizio della professione.

L'estensione della EPC ad altre professioni potrebbe essere una soluzione che sostituirebbe l'applicazione della carta elettronica per i fornitori di servizi, come lavoratori autonomi.

Pertanto, in considerazione del processo legislativo attualmente in corso presso le Istituzioni europee, siamo certi che sia condivisibile la proposta di non includere i professionisti regolamentati nelle future normative europee relative all'e-card, dato che è possibile raggiungere gli stessi obiettivi di facilitare la fornitura di servizi professionali in Europa attraverso la tessera professionale europea (European professional card, EPC).

Con i migliori saluti.

IL SEGRETARIO TESORIERE
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)



IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)



CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI



COMMISSIONE EUROPEA

Direzione generale Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI

Modernizzazione del mercato unico

Politica dei servizi ai consumatori

Bruxelles, 08/02/2018
Grow E1/AL/gc
grow.ddg2.e.1(2018)835394

Dott. Chim. Nausicaa Orlandi

Segretario Tesoriere
Rete Professioni Tecniche

Ing. Armando Zambrano

Coordinatore
Rete Professioni Tecniche

Oggetto: Vostra lettera del 15 novembre 2017 relativa alla carta elettronica europea dei servizi (e-card)

Gentile dottoressa Nausicaa Orlandi, egregio ingegnere Armando Zambrano,

Vi ringrazio per la Vostra lettera del 15 novembre concernente la proposta della Commissione relativa alla carta elettronica europea dei servizi (e-card). L'unità che rappresento (GROW E1 - "Politica dei servizi ai consumatori") si occupa di questa iniziativa.

In risposta alla Vostra lettera desidero esprimere una serie di considerazioni.

In effetti, la finalità principale dell'e-card è ridurre la complessità delle procedure amministrative per i prestatori di servizi (in primo luogo società/impres) che desiderano espandere le proprie attività in un altro Stato membro fornendo servizi su base temporanea o istituendo uno stabilimento secondario. L'iniziativa propone una procedura amministrativa elettronica armonizzata a livello di UE, di cui i prestatori di servizi possono avvalersi su base volontaria al fine di comprovare la conformità ai requisiti applicabili nello Stato membro d'origine e in quello ospitante.

L'iniziativa riguardante l'e-card si fonda sulle disposizioni in vigore della direttiva servizi. I requisiti oggetto della procedura relativa all'e-card sono quelli richiesti dagli Stati membri per l'accesso ad un'attività di servizi (ad es. regimi di autorizzazione e notifica). Rientrano in tale ambito, ad esempio, le procedure di iscrizione obbligatoria agli ordini professionali nello Stato membro ospitante prima di avviare la prestazione di servizi. Tuttavia *la procedura relativa all'e-card non contempla i settori o i requisiti che*

non rientrano nell'ambito della direttiva servizi, nonché altri settori e requisiti disciplinati da una normativa specifica dell'UE, compreso il riconoscimento delle qualifiche professionali a norma della direttiva 2005/36/CE, sui quali pertanto non esercita alcun effetto. Vi assicuro pertanto che la proposta relativa all'e-card lascerà impregiudicate le norme e le disposizioni esistenti in forza della direttiva sulle qualifiche professionali e che non si verificherà alcuna duplicazione. Le procedure di cui alla direttiva 2005/36/CE, concernenti la prestazione temporanea di servizi transfrontalieri o lo stabilimento all'estero, non rientrano nell'ambito della procedura relativa all'e-card.

L'e-card non contempla le questioni indicate all'articolo 5, paragrafo 4, punto iv), della proposta di direttiva sulla carta elettronica europea dei servizi, disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE. La relazione di complementarità tra la tessera professionale europea (EPC) e l'e-card è prevista dall'articolo 9 della proposta di direttiva sulla carta elettronica europea dei servizi. Essenzialmente, l'e-card riguarderà solo i professionisti (ad esempio quelli che esercitano le professioni tecniche da Voi rappresentate) che si espandono all'estero se intendono stabilirsi in un altro Stato membro, e in tal caso solo in relazione ai requisiti di registrazione o ad altre procedure di controllo di cui all'articolo 4 *bis*, punto 5, secondo comma, della direttiva 2005/36/CE, come indicato all'articolo 9, paragrafo 2, della proposta di direttiva sulla carta elettronica europea dei servizi. .

Come affermate nella Vostra lettera, "l'estensione della EPC ad altre professioni potrebbe essere una soluzione" (...) "per un professionista è essenziale che il riconoscimento delle sue qualifiche professionali avvenga rapidamente". In effetti l'e-card non è lo strumento adeguato a tale scopo né intende esserlo. Per quanto riguarda la Vostra richiesta di escludere completamente i professionisti regolamentati dall'ambito di applicazione dell'iniziativa "e-card", Vi preghiamo di tenere presente che tale esclusione è attualmente già in atto nel progetto attuale per la prestazione temporanea di servizi transfrontalieri, in forza dell'articolo 5, paragrafo 4, punto iv), e dell'articolo 9, paragrafo 1, della proposta di direttiva sulla carta elettronica europea dei servizi e che, per quanto concerne lo stabilimento secondario, detta esclusione si ripercuoterebbe negativamente sui professionisti che desiderano stabilirsi negli Stati membri in cui gli ostacoli all'accesso eccedono le procedure di cui alla direttiva sulle qualifiche professionali. Per le società e imprese che intendono espandere i propri servizi professionali a livello transfrontaliero, l'e-card è uno strumento di semplificazione amministrativa che potrebbe rivelarsi decisivo nel ridurre costi e ritardi, il che costituisce l'obiettivo principale dell'iniziativa in oggetto.

Come certamente sapete, la proposta relativa all'e-card è attualmente all'esame dei colegislatori. Resto comunque a disposizione per discutere ulteriormente con Voi eventuali ulteriori perplessità in merito al contenuto della proposta o, più in generale, modalità di collaborazione per migliorare il funzionamento del mercato unico per i prestatori di servizi professionali, in particolare quelli da Voi rappresentati.

Distinti saluti.

Robert Strauss
Capo unità (e-signed)



COM(2016)820/F1 - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali

COM(2016)821/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n.1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno

COM(2016)822/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni

COM(2016)823/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa al quadro giuridico e operativo della carta elettronica europea dei servizi introdotta dal regolamento...[Regolamento ESC]

Position Paper

Roma, 3 agosto 2017

RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE DEI
DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E GEOMETRI
LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E PERITI
AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

INDICE

Premessa	Pag.4
1. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali	“ 7
2. Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/ce relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/ce e il regolamento (ue) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno	“ 8
3. Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni	“ 10
4. Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa al quadro giuridico e operativo della carta elettronica europea dei servizi introdotta dal regolamento...[regolamento esc]	“ 13
Allegato 1. Criticità del nuovo indicatore sul carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni	“ 16

Premessa

La Rete Professioni Tecniche, Associazione che raggruppa nove Consigli Nazionali delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica in rappresentanza di 600.000 professionisti¹ italiani, intende formulare alcune osservazioni in merito alle iniziative promosse dalla Commissione europea, nell'ambito della cd. «strategia per il mercato unico», in materia di regolamentazione delle professioni.

Si tratta, segnatamente, di una comunicazione e tre proposte (dalla 820 alla 823) recanti sia interventi di riforma e/o specificazione del contenuto di normative già in vigore (come ad es. la revisione della procedura di notifica a norma della direttiva sui servizi, l'introduzione di un "test di proporzionalità" relativo all'applicazione di nuove misure di regolamentazione delle professioni e di una carta elettronica per l'offerta di servizi professionali), sia orientamenti su proposte di riforma rivolte ai singoli Stati membri in relazione a singole professioni.

Il quadro complessivo degli interventi, seppur ispirato da una comprensibile volontà di semplificazione e armonizzazione degli standard di regolamentazione delle attività professionali vigenti negli ordinamenti dei Paesi membri, nel dichiarato intento di rilanciare il mercato unico dei servizi incrementandone i già alti livelli di produttività, non pare esente da critiche, per quanto attiene sia alla *ratio* generale che i predetti interventi di riforma sottendono, sia al contenuto delle diverse proposte legislative, la cui poca linearità e chiarezza rischia di compromettere *ab initio* il raggiungimento degli stessi obiettivi che la Commissione dichiara di prefiggersi.

Premesse alcune osservazioni di ordine generale, il presente documento si soffermerà sui profili maggiormente critici dei singoli provvedimenti in discussione, formulando specifici rilievi. Questi rappresentano la sintesi delle posizioni assunte dagli organismi di autogoverno delle professioni

¹ La Rete Professioni Tecniche (RPT) è un'associazione senza scopo di lucro costituita dai Consigli Nazionali degli Ordini e dei Collegi delle professioni regolamentate, con atto notarile in data 26/06/2013, Rep. N°79992, Racc. N° 29562. È composta da 9 Consigli Nazionali delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica, ovvero: Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori; Consiglio Nazionale dei Chimici; Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali; Consiglio Nazionale dei Geologi; Consiglio Nazionale dei Geometri e dei Geometri Laureati; Consiglio Nazionale degli Ingegneri; Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati; Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati; Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari.

regolamentate aderenti alla RPT e sono rivolti a contribuire costruttivamente al miglioramento della qualità e dell'efficacia – valutabile in termini di corrispondenza tra i pubblici interessi e le finalità generali che la strategia della Commissione mira a perseguire e le modalità attraverso cui i predetti interessi e finalità sono realizzati in concreto – delle proposte di riforma.

Proprio sotto questo aspetto, deve anzitutto rilevarsi che la scelta di intervenire con strumenti normativi di natura obbligatoria (direttive e regolamenti) e non, invece, a carattere facoltativo (raccomandazioni o linee guida) non pare condivisibile in principio, poiché tende a un irrigidimento della disciplina oggetto di regolamentazione, con effetti negativi sulla relativa applicazione. Ciò vale specialmente con riguardo all'introduzione della normativa sul cd. « carta elettronica » (*e-card*), laddove le conseguenze sul possibile abbassamento del livello di qualità dei servizi professionali resi (innescato dal principio dell'assenza di controllo del Paese ospitante sui requisiti professionali attestati dal Paese di provenienza del soggetto erogatore del servizio) risultano aggravate dal carattere vincolante (sia pure, per quanto attiene alle proposte di direttiva, limitato agli obiettivi cui esse tendono) delle prescrizioni in via di approvazione.

Al contrario, un approccio di tipo volontaristico – specialmente nella fase iniziale di sperimentazione degli strumenti in discussione – avrebbe potuto favorire una più corretta applicazione della normativa e consentire di ovviare tempestivamente a tutte le possibili problematiche emergenti.

Le medesime considerazioni valgono per i criteri del cd. «test di proporzionalità», i quali, in ragione delle notevoli differenze che intercorrono tra le discipline nazionali dei servizi professionali, avrebbero potuto più opportunamente essere promossi tramite linee guida ad applicazione volontaria anziché imposti in via obbligatoria.

Laddove, ad esempio, si afferma (art. 6 par. 2, lett. d della proposta di direttiva) che è necessario effettuare un controllo (test) di proporzionalità sul rapporto tra le competenze tipiche (incluse quelle riservate) di una determinata attività professionale e la qualifica corrispondente, sembra evidente che ogni Stato membro non potrà che rifarsi a criteri validi essenzialmente sul piano domestico, solo parzialmente coincidenti con quelli elaborati – anche in sede giurisdizionale – a livello europeo. La richiamata previsione, pertanto, rischia di rivelarsi inapplicabile in concreto o comunque priva di utilità pratica, non potendo costituire un parametro normativo valido

ai fini dell'armonizzazione delle misure nazionali di regolamentazione dei servizi professionali.

L'efficacia del controllo in argomento dovrebbe, piuttosto, essere collegata all'introduzione di una procedura standardizzata – e pertanto agevolmente comparabile a livello interstatale – in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati, incluse le organizzazioni professionali.

Al contrario, il complesso dei provvedimenti promossi dalla Commissione fa emergere una certa diffidenza riguardo al contributo degli organismi di autogoverno delle professioni regolamentate ai fini dell'elaborazione di nuovi strumenti di potenziamento del mercato dei servizi, sebbene un simile obiettivo ricada pienamente nell'orizzonte dei rispettivi interessi di categoria. In realtà, la Commissione sembra "mettere in guardia" gli Stati membri dal confronto con i suddetti organismi, essenzialmente considerati come elementi di resistenza alla piena affermazione del principio di libera circolazione dei servizi.

A ben vedere, tuttavia, il timore che le proposte avanzate da tali organismi siano esclusivamente volte ad arrecare «benefici agli operatori esistenti a scapito dei nuovi interessati a entrare nel mercato» (così il considerando 8 della proposta di direttiva che introduce il test di proporzionalità) tende surrettiziamente a sottrarre al dibattito politico il problema fondamentale delle condizioni di accesso ed esercizio delle professioni regolamentate (che investe profili direttamente incidenti su posizioni soggettive riconosciute e tutelate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali il diritto alla salute e quello alla sicurezza), per ridurlo a mera questione "tecnica", assoggettabile a prevalenti interessi di natura economica e mercantile.

Come evidenziato nel parere del CESE sulle proposte di direttiva in commento, il dialogo instaurato dalla Commissione con gli Stati membri non dovrebbe rimanere circoscritto all'osservanza e all'implementazione della direttiva servizi, ma dovrebbe estendersi anche al rispetto del diritto primario dell'UE, con specifico riguardo alla Carta dei diritti fondamentali, allo scopo di assicurare un giusto equilibrio tra la tutela dei diritti dei lavoratori e dei consumatori e l'attuazione delle libertà economiche. La gamma degli interessi in gioco è, pertanto, più ampia e articolata di quella descritta nelle proposte della Commissione.



1. COM(2016)820/F1 - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali

La Comunicazione della Commissione fornisce orientamenti sulle esigenze nazionali di riforma della regolamentazione dei servizi professionali con elevate potenzialità di crescita e di occupazione, quali quelli di ingegneria. Gli Stati membri sono invitati a valutare se le prescrizioni per l'esercizio della professione rispondono agli obiettivi nazionali di politica pubblica perseguiti. Con riferimento alle professioni ingegneristiche, la raccomandazione per l'Italia è di rivedere l'ampia gamma di attività riservate.

La Comunicazione costituisce, secondo la Rete delle Professioni Tecniche un importante strumento volto a promuovere la modernizzazione della regolamentazione delle professioni nell'Unione europea, al fine di superare gli ostacoli nel funzionamento del mercato unico. Nonostante ciò, il metodo utilizzato dalla suddetta Comunicazione non appare opportuno. La regolamentazione dei servizi professionali cambia profondamente da Stato a Stato perché è inevitabilmente influenzata dalla visione culturale e storica di ognuno di essi. Dunque, non si può intervenire in maniera analoga in un contesto che presenta importanti diversità, perché ciò non porterebbe ad ottenere un risultato omogeneo a livello europeo (Per un approfondimento, si veda Allegato 1-Criticità del nuovo indicatore sul carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni). Lo stesso concetto è stato sostenuto anche dal Comitato Economico e Sociale Europeo, il quale, nella sua Relazione a proposito della Comunicazione, ha affermato che molte normative si basano su tradizioni ed esperienze importanti per la tutela dei committenti e per questo motivo devono essere preservati.

2. COM(2016)821/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno

La proposta di Direttiva prevede l'obbligo a carico degli Stati membri di comunicare in fase di progetto le disposizioni nazionali che introducono o modificano requisiti o regimi di autorizzazione in materia di servizi, almeno tre mesi prima della loro adozione e di astenersi dall'adozione della misura notificata per un periodo di tre mesi. L'inosservanza di questi obblighi costituisce un vizio procedurale di natura grave per quanto riguarda gli effetti della misura nei confronti dei singoli. Alla Commissione europea è attribuito il potere di adottare decisioni con le quali richiede allo Stato interessato di astenersi dall'adottare le misure notificate o, se già adottate, di abrogarle.

La Rete delle Professioni Tecniche, pur apprezzando l'impegno della Commissione nel rafforzare l'efficacia della procedura di notifica alla Commissione europea, prevista dalla direttiva 2006/123/CE per gli Stati membri che intendono adottare regimi di autorizzazione o requisiti nuovi o modificati, relativi all'accesso e all'esercizio di attività, evidenzia i seguenti elementi di criticità.



1. Come segnalato nel Parere del Senato Italiano e dal Comitato Economico Sociale Europeo il sistema di notifica, consultazione, segnalazione e decisione, così come gli obblighi e i termini previsti nella proposta di Direttiva, risultano estremamente lunghi e complessi, e rischiano di rallentare in maniera eccessiva tutto il procedimento normativo interno degli Stati membri.
2. Così come proposti, gli obblighi procedurali previsti dalla Direttiva rappresentano un'ingerenza nei procedimenti legislativi nazionali e una limitazione della potestà nazionale, soprattutto laddove prevedono che la Commissione possa adottare una decisione con cui dichiara il progetto di misura incompatibile e chiede allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottare il progetto di misura o, qualora la misura sia stata adottata in violazione dell'articolo 3, paragrafo 3, o dell'articolo 6, paragrafo 2, di abrogarla.
3. Appare troppo generica la previsione contenuta nella Proposta di Direttiva secondo cui la violazione dell'obbligo di notifica dei progetti di misura almeno tre mesi prima della loro adozione, o l'inosservanza dell'obbligo di astenersi dall'adottare le misure notificate durante questo periodo o, eventualmente, durante i tre mesi successivi al ricevimento di una segnalazione, costituisce un vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli. La gravità del vizio non è infatti specificata dalla direttiva: non è indicato il tipo di infrazione, la sua portata e soprattutto le potenziali conseguenze che derivano per gli Stati membri e le organizzazioni professionali coinvolte quando avviene una violazione dell'obbligo di notifica.

3. COM(2016)822/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni

La proposta di Direttiva mira a definire un quadro giuridico per lo svolgimento di valutazioni di proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni legislative e regolamentari o della modifica di quelle vigenti che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o al loro esercizio. La proposta prevede l'obbligo di effettuare la valutazione della proporzionalità ex ante, suffragata da elementi di prova qualitativi e quantitativi, al fine di accertare che le nuove disposizioni siano giustificate da motivi di interesse pubblico. L'obiettivo è di verificare l'idoneità della nuova regolamentazione a garantire lo scopo perseguito (e non andare oltre) prendendo in considerazione una serie di fattori tra cui la natura dei rischi connessi agli obiettivi di ordine pubblico, l'idoneità e la necessità della disposizione, il nesso tra qualifica e attività, l'impatto economico del provvedimento, etc. Si introduce inoltre l'obbligo di informare preventivamente tutte le parti interessate dal nuovo provvedimento.

La Rete delle Professioni Tecnica apprezza il tentativo di compiere, con la proposta di Direttiva, un'armonizzazione nell'applicazione del test di proporzionalità da parte degli Stati Membri, basandosi sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Nella proposta vengono trattati i criteri noti del test di proporzionalità: non discriminazione, obiettivo d'interesse generale, nesso di causalità tra l'obiettivo e la normativa e principio di necessità. Si reputa tuttavia che la proposta di Direttiva non rappresenti lo strumento adatto a conseguire tale obiettivo, per una serie di motivazioni.

1. La proporzionalità costituisce un principio generale di diritto e come tale non è suscettibile di essere positivizzato. In quanto principio generale, infatti, è un concetto di natura assiologica o

tecnica su cui si fonda la struttura, la modalità di funzionamento ed il contenuto delle stesse norme, utilizzato da giudici, legislatori e giuristi, sia per integrare diritti legali che per interpretare norme giuridiche la cui applicazione risulta controversa. Pertanto lo strumento della Direttiva appare inidoneo nello stabilire un'applicazione del test di proporzionalità nei termini così fissati.

2. I criteri di proporzionalità, così come indicati nella proposta di Direttiva, non appaiono sufficientemente concreti e obiettivi, rischiando di condurre a risultati differenti a seconda dei contesti normativi e delle metodologie adottate da ogni singolo Stato. Al tempo stesso, la Direttiva rischia di interferire eccessivamente nei procedimenti legislativi nazionali. Già oggi gli Stati effettuano valutazioni di proporzionalità sulla base di criteri che variano a seconda dei contesti regolamentari. L'armonizzazione dei criteri di proporzionalità interferisce sulle competenze legislative nazionali e rischia di condurre alla creazione di obblighi sproporzionati per taluni Stati e ulteriori distorsioni dei mercati.
3. Il concetto di attività riservata non appare sufficientemente specificato. Si ritiene che la direttiva debba disciplinare in maniera più specifica la realtà delle attività riservate, in base a criteri che non siano tanto ampi ed indefiniti. Ciò, peraltro, assume ancora più rilevanza nel caso italiano dal momento che molte delle cd "attività riservate" non sono esclusive, ma comuni a diverse figure professionali. In particolare, all'art 6.2, con riferimento alle attività riservate, si fa riferimento ad una serie di parametri, che sono molto vaghi. A dimostrazione di ciò, al punto d) si parla della necessaria esistenza di un nesso tra l'ambito delle attività esercitate nel quadro di una professione e la qualifica professionale richiesta. Per questo motivo, può esistere una distinzione in funzione della complessità dell'attività riservata, come previsto nel punto e), o in funzione della sua differenziazione, come stabilito nel punto f), essendo questi concetti chiaramente indeterminati, in quanto non definiscono l'estensione della loro portata. Proseguendo nell'analisi di questo stesso paragrafo, il punto i) dell'articolo 6.2, non solo non specifica in modo chiaro i concetti in esso espressi, ma semmai li rende ancora più incerti in quanto propone di prendere in considerazione i criteri economici per

delimitare la proporzionalità della disposizione da adottare, incidendo, inoltre, nel grado di competenza e qualità del servizio prestato, senza che venga limitata la libera circolazione di persone e servizi all'interno dell'Unione europea.

4. La previsione di effettuare la valutazione della proporzionalità in modo obiettivo ed indipendente anche tramite la partecipazione di organismi di controllo indipendenti appare troppo vaga e necessita di essere dettagliata, prevedendo la partecipazione all'interno degli organismi di soggetti in rappresentanza delle organizzazioni professionali, le quali non solo conoscono la realtà delle professioni, ma possono fornire elementi conoscitivi utili all'apporto di prove quantitative e qualitative.
5. Alla luce di quanto espresso la Rete delle Professioni Tecniche condivide l'opinione del Comitato Economico e Sociale Europeo secondo il quale i criteri di proporzionalità possono portare a risultati differenti a seconda della prospettiva scelta, e dovrebbero pertanto essere utilizzati più come linee guida che come un procedimento obbligatorio, dal momento che le specificità normative e dei singoli Stati membri non garantiscono un quadro normativo coerente nell'UE.

4. COM(2016)823/F1 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa al quadro giuridico e operativo della carta elettronica europea dei servizi introdotta dal regolamento [Regolamento ESC]

Le proposte di regolamento e di direttiva mirano ad introdurre una carta elettronica europea dei servizi finalizzata a promuovere una maggiore mobilità dei soggetti che erogano servizi professionali all'interno del mercato unico. La proposta ha l'obiettivo di spostare le principali responsabilità per le procedure di rilascio della carta, dallo Stato ospitante allo Stato d'origine, cui spetta il valore probatorio della carta. L'esercizio in uno Stato ospitante è a titolo temporaneo. La procedura prevista per il rilascio della carta non consente allo Stato ospitante di effettuare controlli preventivi. La carta ha una validità a tempo indeterminato nel territorio dello Stato ospitante, a meno che non venga sospesa o revocata. In merito alla presentazione della documentazione da parte del richiedente la carta, vale il principio dell'una tantum: le informazioni e i documenti in possesso delle autorità dello stato membro d'origine non devono essere forniti nuovamente.

La Rete delle Professioni Tecniche condivide l'obiettivo della Commissione di favorire la più ampia partecipazione di lavoratori e professionisti al mercato unico, anche attraverso la promozione di nuovi strumenti, quali la carta elettronica, che consentano una maggiore mobilità dei lavoratori, tramite un più rapido e trasparente riconoscimento degli stessi da parte degli Stati ospitanti. Ciò premesso, la carta elettronica, così come disciplinata dalla proposta di Direttiva e di regolamento, non appare lo strumento più idoneo, per una serie di ragioni.

1. La carta elettronica europea, trasferendo la responsabilità del procedimento di controllo e di ottenimento della carta direttamente alle autorità del paese d'origine e non a quelle del paese ospitante, conferisce al paese d'origine una posizione

predominante. In particolare, la proposta non prevede per lo Stato ospitante la possibilità di controllare ed esaminare la documentazione fornita dalla parte richiedente, limitando così la sua capacità di controllo su tutto il procedimento.

2. Resta incerto il riconoscimento delle qualifiche professionali dal momento che né la direttiva né il regolamento chiariscono se gli Stati membri ospitanti possano ancora chiedere una prova di competenza nei casi in cui le qualifiche professionali differiscano in maniera sostanziale dalla formazione richiesta in uno Stato membro ospitante per l'esercizio di una professione. Senza maggiore chiarezza, tale normativa potrebbe generare un potenziale problema nel settore dei servizi professionali, in quanto potrebbe portare ad eludere la formazione continua obbligatoria specifica di una determinata categoria per l'esercizio della professione nello Stato membro ospitante.
3. Le informazioni richieste per il rilascio della carta elettronica non risultano specificate, visto che l'art. 4 della proposta del Regolamento definisce gli elementi essenziali della domanda della carta elettronica europea dei servizi, che devono essere gli stessi in tutta l'Unione Europea, ed assegna alla Commissione atti di esecuzione finalizzati a precisare le modalità per la presentazione del modulo standard e dei dettagli tecnici. In particolare risultano troppo vaghi i criteri relativi a qualifiche o certificazioni, così come l'obbligo di iscrizione ad Albi o associazioni professionali, in relazione all'esercizio di attività riservate, rispetto alle quali non viene fatta alcuna menzione.
4. Al tempo stesso, preoccupa l'assenza di un limite temporale alla validità della carta elettronica, unitamente alla previsione secondo cui la carta non può essere sospesa o revocata, fino a quando vengano utilizzate tutte le possibilità di ricorso legale. Tali disposizioni potrebbero promuovere comportamenti abusivi o illegali, a grave rischio dei consumatori soprattutto per quanto attiene alle attività riservate.
5. Il funzionamento del sistema della carta elettronica è demandato all'istituzione di un'"autorità di coordinamento", a cui è conferito il potere di eseguire i compiti previsti dal Regolamento e dalla Direttiva, così come l'obbligo di comunicarla alla Commissione e di

registrarla nell'IMI. Tuttavia il ruolo della istituenda "autorità" non appare sufficientemente definito, sia in termini di funzione, che di composizione degli organismi, nei quali sarebbe auspicabile prevedere la partecipazione delle organizzazioni professionali. L'indeterminatezza con cui viene disciplinata la figura dell'autorità di coordinamento crea dubbi rispetto all'efficienza della stessa e rispetto alla possibile sovrapposizione delle sue funzioni con i "punti di contatto" previsti dalla Direttiva servizi.

6. Regolamento e direttiva introducono procedimenti amministrativi complessi tra gli Stati membri, che potrebbero risultare oltremodo onerosi e ostacolare la corretta verifica delle informazioni e della documentazione per l'ottenimento della carta elettronica. In particolare, l'art. 11 della Direttiva, limitando ad una settimana il tempo disponibile per lo Stato d'origine per verificare i documenti forniti dal richiedente, rende difficilmente conseguibile tale previsione. Stessa cosa dicasi per l'art. 12, secondo cui lo Stato membro ospitante dispone di due, o al massimo di quattro settimane, per esaminare le informazioni fornite e sollevare eventuali obiezioni.
7. Complessivamente, l'attribuzione delle responsabilità di rilascio della carta elettronica allo Stato d'origine, e di tutte le connesse implicazioni regolamentari e procedurali, unitamente ad una certa indeterminatezza su molti aspetti decisivi a garantire un corretto funzionamento del sistema – la documentazione da presentare per l'ottenimento della carta, il riconoscimento delle qualifiche professionali, la validità indefinita della carta, il principio dell'una tantum nella presentazione della documentazione – rischiano di facilitare la creazione di falso lavoro autonomo o di fenomeni elusivi quali la nascita di nuove imprese nei Paesi dove i requisiti di accesso sono meno stringenti. Tale rischio si avverte soprattutto nel settore dei servizi professionali, dove la tutela del consumatore è garantita in molti Stati dall'espressa previsione di attività riservate dalla legge.

Allegato 1 – Criticità del nuovo indicatore sul carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni

La Commissione Europea ha realizzato un nuovo indicatore sul carattere restrittivo che fornisce una stima del livello di regolamentazione delle professioni di ingegnere civile ed architetto, oltre ad altre 5 professioni.

L'indicatore, come riportato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo (...) 2Com (2016) 436 final, è stato ideato per supportare un'analisi qualitativa delle barriere e tener conto dell'onere cumulativo dei molteplici requisiti (...) e fornisce una base obiettiva e misurabile per confrontare le prestazioni degli Stati Membri nei gruppi di professioni selezionati.

L'indicatore si fonda sui seguenti gruppi di restrizioni:

- 1) approccio regolamentare: attività riservate esclusive o condivise, e 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, restrizioni all'esercizio di più professioni, incompatibilità di attività ecc.

In primo luogo, si deve segnalare che l'indicatore non tiene conto di altri importanti aspetti finalizzati a conseguire il medesimo obiettivo della tutela dell'interesse generale alla sicurezza. Ciò viene peraltro riconosciuto anche all'interno della Comunicazione, nella quale si ammette che l'indicatore elaborato **non mette in evidenza le barriere di natura non regolamentare**

² <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-820-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

o il ruolo svolto da leggi generali o meccanismi specifici predisposti per tutelare i consumatori e gli obiettivi dell'interesse pubblico.

Oltre a fornire un quadro assolutamente parziale del livello di effettiva regolamentazione presente all'interno dei vari Stati membri per le attività professionali analizzate, tale indicatore rischia di supportare raccomandazioni di riforma dei servizi professionali destinate solo agli Stati membri che adottano una regolamentazione *ex ante* (prevedendo ad esempio la richiesta di determinate qualifiche, o il conseguimento di un'abilitazione o la protezione del titolo professionale), ma non verso quelli che, al contrario, adottano una regolamentazione *ex post* (in termini di procedure necessarie all'ottenimento di permessi, licenze o, come accade in Svezia in molti casi, l'approvazione obbligatoria del progetto da parte di un "*quality control manager*" terzo e certificato o da parte di altri specialisti certificati) che può essere ancor più restrittiva della prima.

Peraltro, anche la valutazione e l'analisi di tipo qualitativo che accompagna la relazione e che dovrebbe in qualche modo, come si legge nella relazione, fornire informazioni supplementari in merito al contesto reale non pare sufficientemente esaustiva.

Pur essendo espresse in maniera abbastanza chiara, all'interno della nota metodologica che accompagna la Comunicazione, le fonti da cui sono stati tratti i dati utilizzati per la costruzione dell'indicatore si rilevano alcune criticità:

- non è disponibile un database (allo stesso modo di quanto avviene da parte dall'Ocse con il suo indicatore PMR³) che raccoglie unitariamente tutti i dati provenienti dalle molteplici fonti;
- non risulta chiara l'attribuzione dei punteggi alle singole voci che appare discrezionale e non oggettiva. Ad esempio, non risulta chiaro il punteggio attribuito (tra 1 e 6) alla categoria attività riservate (cui l'indicatore peraltro attribuisce il peso maggiore tra le 4 categorie considerate) e, soprattutto, il valore del "fattore di riduzione" applicato nel calcolo del valore dell'indicatore nel caso almeno una delle attività riservate sia in comune con altre professioni.

³ <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>

In conclusione, **non risulta possibile replicare, da parte degli interessati, la metodologia adottata per la costruzione dell'indicatore e l'attribuzione dei punteggi per le singole professioni analizzate nei diversi Stati membri.**

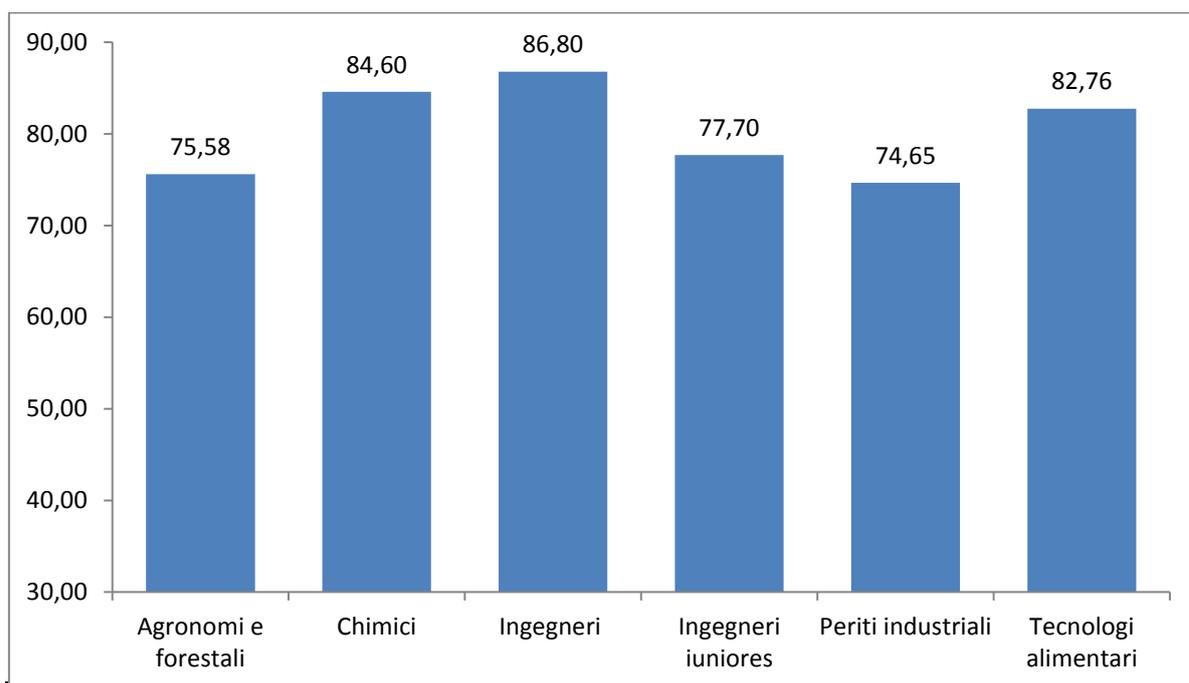
Ciò, peraltro, assume ancora più rilevanza nel caso italiano dal momento che molte delle cd "attività riservate" chiamate in causa dalla Raccomandazione, svolte da ingegneri civili e architetti sono non solo condivise tra le due figure professionali, ma sono in parte comuni anche ad altre figure professionali come geometri, periti edili, dottori agronomi e forestali, geologi e chimici. Sono circoscritte al contrario le competenze realmente "esclusive" (cioè non condivise con altre categorie professionali) degli ingegneri civili e ambientali degli architetti.

In Italia un giovane che voglia operare come professionista nel settore delle costruzioni non soltanto può scegliere tra diversi profili professionali (ingegnere civile e ambientale, ingegnere civile e ambientale iunior, architetto, architetto iunior, geometra, geometra laureato, perito edile, perito edile laureato etc.), ma, se in possesso di titolo di studio adeguato, può optare tra essi e conseguire molteplici abilitazioni professionali.

Inoltre, la presenza dell'esame di accesso alla professione (considerata nell'indicatore come un fattore di restrizione) non costituisce, di fatto, un ostacolo significativo all'accesso alla professione; per quanto concerne le professioni aderenti alle Rete il tasso di successo (dato dal rapporto tra numero di "abilitati" e numero di partecipanti all'esame di abilitazione) è molto alto⁴; i candidati hanno inoltre la possibilità di sostenere senza limitazioni l'esame di accesso (cfr figura 1).

Fig. 1 - Tasso di successo per le prove di abilitazione alle professioni aderenti alla RPT

⁴ Il dato include gli ingegneri civili e ambientali (che comunque rappresentano sempre la maggioranza degli abilitati sul totale), gli ingegneri industriali, e quelli dell'informazione. A titolo esemplificativo, i tassi di successo riguardanti i soli ingegneri civili e ambientali sono stati pari all'84,0% nel 2015, all'87,4% nel 2014 e all'85,2% nel 2013.



Ancora, non sempre l'iscrizione all'albo (considerata anch'essa come fattore di restrizione) è necessaria per l'esercizio della professione: ai dipendenti pubblici è consentito lo svolgimento di attività professionale "interna" alla pubblica amministrazione solo con il conseguimento dell'abilitazione professionale.

Peraltro sarebbe stato necessario considerare il "prezzo di iscrizione all'albo" che nel caso italiano non risulta particolarmente elevato.

Non si comprende, poi, come l'obbligo di assicurazione e l'obbligo di formazione continua in capo ai professionisti aderenti alla Rete debba essere considerato come elemento di restrizione, quanto questi obblighi sono evidentemente posti a garanzia della qualità della prestazione e a tutela del committente.

Nella comunicazione (riferendosi ad uno studio precedente del 2016 "*Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the Eu*") si afferma che dall'analisi degli effetti economici della regolamentazione risulta che, a seconda del settore, potrebbero esserci tra il 3% ed il 9% di occupati in più in una determinata professione, se i requisiti di accesso fossero meno rigorosi.

E, riferendosi sempre allo stesso studio, nella medesima Comunicazione si afferma che:

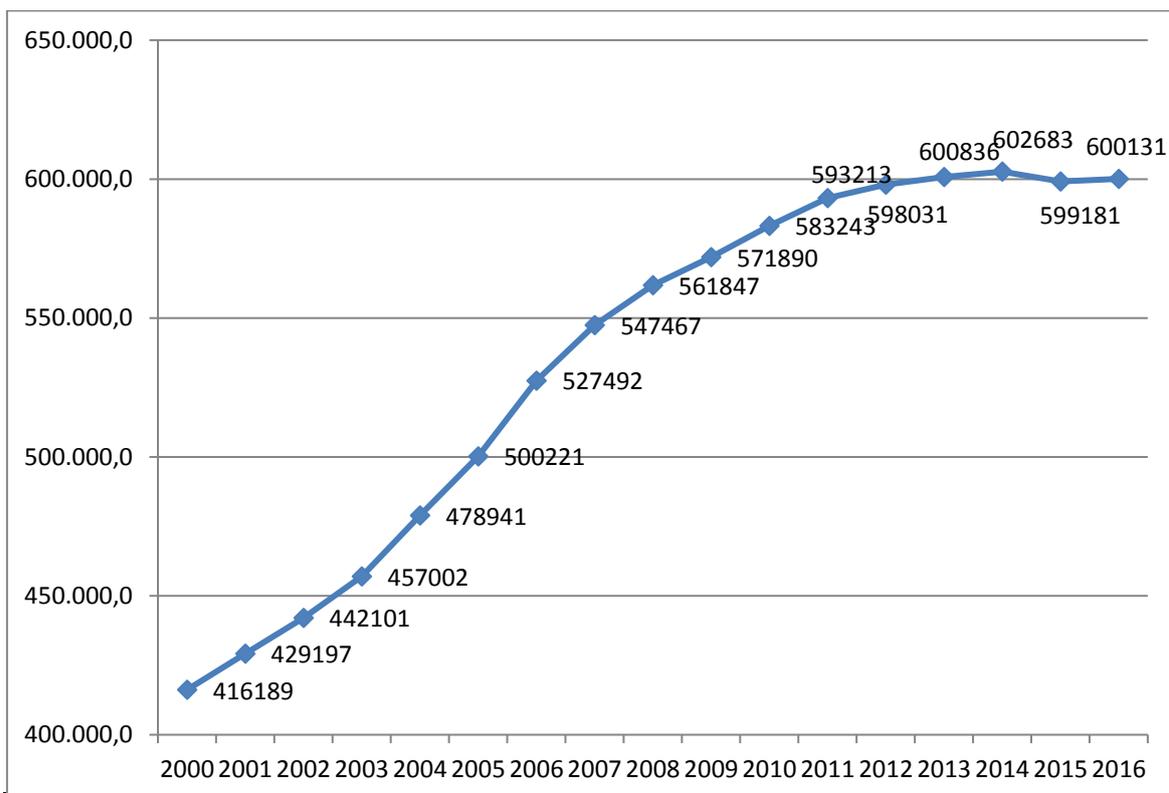
- la regolamentazione comporta un premio salariale aggregato del 4% circa, sia pur con variazioni notevoli in base ai settori (fino al 19,2% in alcuni ambiti);
- potrebbero derivare prezzi dei servizi più elevati per i consumatori;
- premi salariali ed elevati margini di profitto sono un comune indicatore dell'esistenza di rendite monopolistiche.

In sostanza, a tale restrittiva regolamentazione dovrebbe corrispondere, secondo le prevalenti teorie economiche, un mercato dei servizi professionali caratterizzato dalla presenza di un basso numero di operatori e da un elevato livello di reddito degli stessi.

In realtà l'andamento degli indicatori economici dei professionisti italiani aderenti alla RPT negli ultimi anni fornisce un quadro d'insieme radicalmente diverso.

L'Italia, infatti, pur vantando un indicatore del carattere restrittivo tra i più elevati (24° su 28 Stati membri analizzati per quanto riguarda il settore dell'ingegneria civile e 16° su 28 per quanto riguarda il settore dell'architettura) non presenta forti barriere all'entrata nel mercato, come mostra il costante aumento degli iscritti agli albi e agli ordini delle professioni tecniche negli anni (cfr figura 2).

Fig. 2 – Iscritti agli Albi e agli Ordini delle professioni tecniche, 2000-2016 (val. ass.)

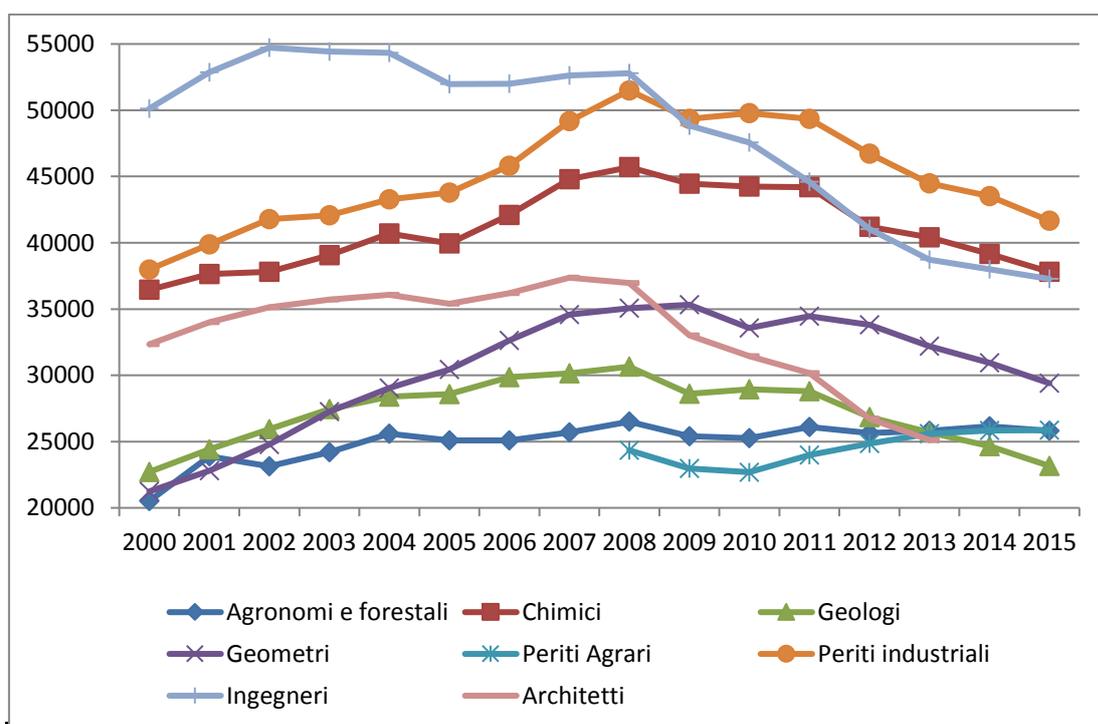


Nel contesto italiano, i vincoli di natura istituzionale all'accesso alla professione di ingegnere civile (ma tali evidenze sono valide per tutte le professioni dell'area tecnica e scientifica), quali vengono considerati l'esame di abilitazione, l'obbligo di iscrizione all'albo, l'obbligo assicurativo e di formazione continua, di fatto non sortiscono effetti di limitazione all'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

Un mercato "chiuso" dovrebbe essere poi caratterizzato anche da elevati redditi degli attori che operano al suo interno.

Anche in questo caso, invece, la realtà italiana si discosta notevolmente dalle aspettative: in Italia, infatti, i volumi d'affari dei professionisti tecnici non risultano particolarmente elevati; peraltro, come si può osservare nella figura seguente, sono in discesa da diversi anni, e notevolmente inferiori rispetto a quelli dei paesi caratterizzati da bassi livelli di regolamentazione (cfr. figura 3).

Fig. 3 – Andamento del volume d'affari dei professionisti tecnici, 2000-2016 (val. ass.)



Prot. n. 298/2018

Rome, 14 of March 2018

Subject: RPT Position on the European Services e-card as referred to in the Directive COM (2016) 823 and in the Regulation COM (2016) 82 and on the European Professional Card (EPC) as referred to in the Directive 2013/55/UE.

Dear honourable Members,

The Rete delle Professioni Tecniche (*Technical Professions Network*), an association which groups nine National Professional Councils on technical and scientific fields, and which represents more than 600.000 Italian professionals, is willing to submit its contribution and its position referring to the legislative acts above cited.

The representation of the professions which are members of RTE express some concerns about the projects of a European Professional Card – EPC and a European Services Card (e-card), which are under development in the framework of the EU Institutions.

Despite the fact that the European Service Card and a European Professional Card are included in a package of measures intended to foster the potential of the single market, they differ because of their purposes. On the one hand, the European Professional Card simplifies cross-border supplies by the acknowledgement of professional qualifications for natural persons such as employed or self-employed persons, in compliance with the Directive 2005/36/CE as modified by the Directive 2013/55/UE. On the other side, the e-card refers to a wider range of professional requirements. In fact, this card would be available not only for natural persons which are self-employed, but also for enterprises willing to provide services in another Member state.

At the moment, the e-card is a Commission proposal presented in the proposed Regulation COM (2016) 824 and in the proposed Directive COM (2016) 823, both included in the “Single Market Strategy”. Those measures are complementary, since the Directive regulates the conditions of admission, the home Member State and host Member State competencies, as well as the e-card validity and the conditions for its revocation or suspension. Rather, the Regulation establishes the

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



necessary tools for services providers among the EU and facilitate the solution of problems related to insurance cover for cross-border providers.

The EPC, which has been in effect since the 18th of January 2016, represents one of the most relevant innovations included within the Directive 2013/55/UE, aimed to simplify the acknowledgment of professional qualifications and to make the procedure more efficient for people who wants to practice a regulated profession in another Member state. As known, the EPC is a voluntary tool for professionals which are interested in reaping the benefits connected to this card and are mostly willing to make acknowledge procedures move faster in order to practice their profession without the need of passing evaluations or registering.

The Directive 2013/55/UE establishes that the EPC can be introduced for those professions which respects the following criteria: (a) the existence of a significant mobility, or of a significant potential of mobility, for the profession concerned; b) the existence of a sufficient interest demonstrated by stakeholders; c) the profession or the education and training which leads to practice the profession concerned are regulated in a significant number of Member states. At the present time, the EPC applies to five professions only (real estate agent, nurse, pharmacist, physiotherapist and mountain guide), while are still excluded technical professions represented by the Rete.

The introduction of the EPC, even if motivated by an understandable wish to simplify and harmonise the different standards of professional regulations, is characterised by several intrinsic limitations. This is especially true with regard to those professions having training programs and standards of access which are not uniform at the European level, such as the profession of engineer. For those, the EPC does not seem to be the appropriate tool. On the contrary, it could endanger the goals that the Commission strategy aims to pursue. In Italy, for instance, the Ministry of Justice – acting as the competent authority which took part to the “Focus group” dedicated to the professional card – expressed its concerns about the introduction of a card for those professions which still presents deep discrepancies on the sides of education and access to professional practice.

Concerning the European Services e-card, the Rete clearly restates what is said in the previous “Position Paper” of the 1st of August 2017 (which is attached to the present letter). It confirms that the e-card should be eventually apply mainly, if not exclusively, to enterprises and to self-employed persons which practice a profession not included in the Directive 2013/55/EU.

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

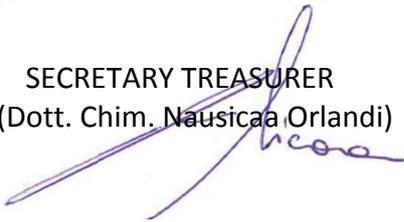
Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

The Commission, as providing clarification to the Rete's concerns, pointed out that the e-card would not affect the existing norms and provisions existing by virtue of the Professional Qualifications Directive, and no duplication will occur. However, at the same time it has explained that, in the actual proposal, the e-card application is excluded only for the temporary cross-border provision of services, remaining applicable for the secondary establishment (art. 9 of the proposal Directive COM (2016) 823). On this point, the Rete restates its belief that the e-card should not apply either to the temporary cross-border provision of services or to the secondary establishment.

As highlighted, the EPC, even with its limitations above mentioned, should be considered as the only suitable instrument to promote the mobility of those professionals included in the Directive 2005/36/CE, as modified by the Directive 2013/55/EU which are interested in providing services within the EU countries. The Rete believes that the EPC is the only applicable tool both to the establishment and to the cross-border service provision on a temporary and occasional basis.

Sincerely yours,

SECRETARY TREASURER
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)



COORDINATOR
(Ing. Armando Zambrano)



Annexes to this letter:

1. Note RPT Prot. n. 745/2017, 15th of Novembre 2017, re. "Consideration by the Rete Professioni Tecniche".
2. Dr. Strauss response, 8th of February 2018, Grow E1/AL/gc - grow.ddg2.e.1(2018)835394.
3. Position Paper RPT, 3rd of August 2017.

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



COM(2016)820/F1 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on reform recommendations for regulation in professional services

COM(2016)821/F1 proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the enforcement of the Directive 2006/123/EC on services in the internal market, laying down a notification procedure for authorisation schemes and requirements related to services, and amending Directive 2006/123/EC and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System

COM(2016)822/F1 - Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions

COM(2016)823/F1 - Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions

Position Paper

Roma, 1st August 2017

NATIONAL NETWORK OF THE PROFESSIONS IN THE TECHNICAL AND SCIENTIFIC AREA

**NATIONAL COUNCIL OF ARCHITECTS, PLANNERS,
LANDSCAPE ARCHITECTS AND REGISTRARS**

NATIONAL COUNCIL OF CHEMICAL ENGINEERS

**COUNCIL OF THE NATIONAL REGISTER OF
AGRONOMISTS, FORESTRY EXPERTS**

**NATIONAL COUNCIL OF SURVEYORS AND
GRADUATE SURVEYORS**

NATIONAL COUNCIL OF GEOLOGISTS

NATIONAL COUNCIL ENGINEERS

**NATIONAL STATUTORY BOARD OF “PERITI
AGRARI” (LANDSURVEYORS) AND GRADAUTE
*PERITI AGRARI***

**NATIONAL COUNCIL OF INDUSTRIAL ENGINEERS
AND GRADUATE INDUSTRIAL ENGINEERS**

**COUNCIL OF THE NATIONAL REGISTER OF FOOD
TECHNOLOGISTS**

TABLE OF CONTENTS

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on reform recommendations for regulation in professional services

COM(2016)821/F1 Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the enforcement of the Directive 2006/123/EC on services in the internal market, laying down a notification procedure for authorisation schemes and requirements related to services, and amending Directive 2006/123/EC and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System

COM(2016)822/F1 - Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions

COM(2016)823/F1 -

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions

1. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on reform recommendations for regulation in professional services “ 8

2. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the enforcement of the Directive 2006/123/EC on services in the internal market, laying down a notification procedure for authorisation schemes and requirements related to services, and amending Directive 2006/123/EC and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System “ 10

3. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions “ 12

4. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions ...[regulation esc] “ 15

ANNEX 1: Critical elements of the new indicator on restrictive nature of the professions' regulation

Preface

RPT, the Network of professional technical professions, an Association comprising nine National Councils of different technical and scientific areas representing 600,000 Italian professionals¹, formulates the remarks above on the initiatives promoted by the European Commission, in the framework of the so-called «strategy for the single market » in the field of regulation of professions.

We refer specifically to one Communication and three proposals (820-823) opening to reforms and/or specifications of the presently already applicable rules (such as the review of the standard notification procedure of the Services Directive, the introduction of a “proportionality test” referring to a new regulation of the professions and an e-card for professional services), as well as on guidelines on reform proposals to each individual State and for each profession.

The general framework is visibly inspired by a legitimate willingness to simplify and harmonize the applicable Members States’ professional activities regulating standards and to relaunch the single market of services and increase the already considerable levels of productivity. Nevertheless, this framework does not seem to be exempt from some criticism as to the general rationale of the proposed reform measures as well as to the unclear various legislative proposal, which risks jeopardizing *ab initio* the possibility to reach the objectives above the European Commission itself has fixed.

Besides some general remarks, the present document focuses on the most critical points of each discussed measure and formulates specific remarks, namely the synthesis of the positions expressed by the RPT self-governing bodies of the regulated professions. By doing so, we intend to bring a valuable and constructive contribution for a better quality and efficiency in terms of

¹ The Network of Technical Professions (RPT) is a no-profit association comprising the national Councils and Registers of regulated professions, legally established on 26/06/2013, Registered N°79992, R.L.. N° 29562. It comprises 9 National Councils of professions of the technical and Scientific area, that is to say: National Council of Architects, Planners, Landscape Architects and Registrars; National Council of chemical engineers, National Council of Agronomists and Forestry engineers; National Council of geologists; National Council of Surveyors and Graduate Surveyors; National Council of Engineers; National Council of Engineers; National Council of **Industrial engineers**; National Council of Land surveyors and graduate Land surveyors; National Council of Food Technologists.

balance between public interests and general purpose the Commission aims at and the modalities to concretely pursue these interests and purposes.

Specifically on this aspect, the choice of introducing compulsory measures (directive and regulations) instead of optional measures (recommendations or guidelines) could not be shared in principle as it brings to a stiffening of the regulated topic, which has a negative impact on the corresponding implementation. This refers even more specifically to the introduced regulation on the so-called e-card: the resulting possible lower quality of the professional services rendered (consequence of the fact that the professional requirements certified by the country of origin are no longer checked by the service provider’s hosting country) is coupled with the stringent nature of the to-be-approved prescriptions (despite these only refer to the declared objectives in the proposed Directive).

On the contrary, a voluntary approach – especially in the initial phase, when the discussed instruments and tested - could have favoured a better implementation of the regulation and promptly avoided all emerging issues.

The same type of remarks applies to the so-called «proportionality tests »: because of major differences between national regulations of the professional services, these could have been better promoted with pertinent guidelines and a voluntary implementation approach instead of being compulsorily imposed.

For example, art. 6 par. 2, lett. d of the proposed directive states a proportionality test must be carried out between the standard skills (including the reserved ones) of a specific professional activity and the corresponding qualification. It becomes evident that all Member States will only refer to criteria that are basically applicable only at national level, that only partially are in line with the European ones – also at jurisdictional level. Therefore, the expected disposal risks to become inapplicable in concrete terms or, in any case, to be of no practical use as it cannot be a ruling criteria for harmonizing national measures in the field of the professional services regulation.

Instead, it’s a standardized procedure to be introduced that would rather lead to a more efficient control: this would facilitate the comparison between States and would involve all interested parties, including professional organisations.

Conversely, out of the complex picture of the measures promoted by the European Commission, the contribution of the regulated professions self-governing bodies are somehow mistrusted in the framework of the development of new tools to enhance the services market, although a similar objective fully coincides with the interests of each professional category. In fact, the European Commission seems to alert Member States to interact with these bodies that are basically considered as hampering the full affirmation of the free movement of services.

Nevertheless, at a closer look, the fear that the proposed measures are only aiming at favouring the existing operators to the new interested parties willing to enter the market » (see recital 8 of the proposed Directive introducing the proportionality test) surreptitiously deprives the political discourse of the key issue of necessary requirements to access to and carry out regulated professions (which involves profiles that have direct impact on subjective positions that are recognised and protected by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, such as the right to health and safety) and reduces it to a mere “technical” rather business-oriented issue.

Following the European Economic and Social Committee (EESC)’s opinion on the proposed Directive, the dialogue of the European Commission with Member States should not be limited to the control and implementation of the Services Directive but should also include the EU primary law, specifically on the Charter of the Fundamental Rights and economic freedoms. Therefore, the range of interests at stake is wider and articulated than the one described in the Commission’s proposals.

1. COM(2016)820/F1 -

**COMMUNICATION FROM THE
COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE
EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE
OF THE REGIONS on reform
recommendations for regulation in
professional services**

The Communication from the Commission provides guidelines on the national needs for a reform of the regulation of the professional services with high growth and employment potentials, such as the engineering services. Member States are asked to assess whether the requirements to access the profession meet the national objectives pursued by public policies. With specific reference to the engineering professions, the recommendation for Italy is to review the wide range of reserved activities.

The Communication constitutes, in the RPT's opinion, an important tool to promote the modernisation of the EU regulation of professions in order to overcome the obstacles in the single market. Nevertheless, the method utilised in the above-mentioned Directive does not to suit to this claimed objective. The professional services regulation is deeply different from one Member State to the other as it is inevitably influenced by their respective culture and history. Therefore, it is not possible to take action in a such diversified context with the same measure, as this would not lead to a harmonized European result (To know more, see Annex 1-Critical points of the new indicator on the restrictive nature of professions regulation)

The same concept has been also supported by the European Economic and Social Committee (EESC), stating, in its Report to this purpose, that many rules are based on traditions and experiences that are important for protecting purchasers and customers. This principle should then be then preserved.

2. COM(2016)821/F1 – Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the enforcement of the Directive 2006/123/EC on services in the internal market, laying down a notification procedure for authorisation schemes and requirements related to services, and amending Directive 2006/123/EC and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System

The proposed Directive introduces for the Member States the obligation to communicate during the project XXX the national disposals that introduce and modify requirements or authorisations in terms of services, at least three months before their approval and to avoid any notified measure for three months. The non-compliance with these obligations constitute a substantial procedural defect as to the effects of the measure *vis-à-vis* individuals. The European Commission is given the power to adopt decisions to ask a Member State to refrain from adopt notified measures or, if they are already adopted, to revoke them.

RPT appreciates the European Commission's effort to make the notification procedure more efficient, which is foreseen in the 2006/123/CE Directive for the Member States that are willing to adopt authorisation regimes or new or modified requirements on the access and exercise of the activity. Nevertheless, **RPT** outlines the following issues.

1. As outlines in the Italian Senate's as well as the European Economic and Social Committee's opinion, the notification, consultation, reporting and decision-making process, as well as the obligations and requirements that are foreseen in the proposed Directive, are extremely lengthy and complex and risk to excessively slow down the whole regulatory process within the Member States.
2. The proposed procedural requirements introduced by the Directive represent an interference into the national legislative procedures and also a limitation of the national sovereignty, especially if they introduce the power of European Commission to adopt a decision

to declare the proposed measure non compatible and to ask the involved Member State to refrain from adopting that proposed measure or to repeal it if the measure has already been adopted in violation of the Article 3, par. 3, or of the Article 6, par. 2.

3. The proposed violation of compulsory notification of the proposed measures at least three months before their adoption or the non-compliance of the obligation to refrain from adopting notified measures in the same period or, if necessary, in the three following months after receiving a reporting, constitutes a substantial procedural defect as to its effects *vis-à-vis* the individuals. In fact, there is no mention of the extent of the defect in the directive, namely the type of infringement, its scope and above all its potential consequences on the Member States as well on the involved professional organisations in case the violation notification is violated.

3. COM(2016)822/F1 - Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions

The proposed Directive aims at defining a legal framework for assessing proportionality before introducing new legislative and regulatory disposals or modifications of the current disposal for limiting the access and exercise of regulated professions. The proposal introduces the obligation to assess ex ante this proportionality, supported by qualitative and quantitative evidences in order to ascertain that the new disposals are justified by grounds of public policy, in view of checking the suitability of the new regulation to guarantee the pursued objective (without going beyond it) considering a range of elements (i.e. nature of the risks connected to the objectives of public policy, disposal's suitability and necessity, link between qualification and activity, economic impact of the measure, etc). Moreover, the obligation to inform beforehand all parties involved by the new measure is introduced.

RPT appreciates the Directive's attempt to harmonise the proportionality test in the Member States according to the EU Court of Justice's jurisprudence. As a matter of fact, the proposed Directive deals with the known proportionality test's criteria, such as non-discrimination, objective of general interest, causal link between objective and regulation and necessity principle. Nevertheless, in our opinion, the proposed Directive does not represent the most suitable tool to reach this target for a wide range of reasons.

1. The proportionality constitutes a legal general principle and, as such, is not likely to become positive law: because it is a general principle, it is an axiological or technical principle on which structure, functioning and content of the rules are all based, utilised by judges, legislators, jurists both to integrate legal rights as well as to interpret legal rules whose implementation seems quite controversial. Therefore, the Directive as such does not seem to be the suitable tool to establish the adequate terms of the proportionality test as it is proposed.

2. The proportionality criteria, as they are indicated in the proposed Directive, does not seem to be sufficiently concrete and objective and they hence risk to lead to different results according to the legal contexts and adopted methodologies adopted by each Member State. At the same time, the Directive risks to excessively interfere into the national legislative procedures. Today already the States carry out proportionality assessments base on various criteria depending on the regulatory contexts. The harmonisation of the proportionality criteria interferes with the national legislative competences and risks to lead to the introduction of disproportionate obligations for some States and further distortions of the markets
3. The “reserved activity” concept does not appear sufficiently specified: the directive should more specifically regulate what reserved activities are, based on not too wide nor indefinite criteria. This is even more necessary in the Italian context since many so-called “reserved activities” are not exclusive but common to various professional profiles. In particular, art 6.2 refers – as to reserved activities - to a range of very vague parameters. An evidence is, for example, point d) the evident link between the scope of the carried-out activities in the framework of the required professional qualifications. For this reason, a distinction can be raised following the level of complexity of the reserved activity, as stated in letter e), or, following its differentiation, as established in point f), as these concepts are clearly undetermined as they do not define their scope’s extent. More on this paragraph, under letter i) of article 6.2, does not clearly specify the expressed concepts and even makes them even more uncertain as it proposes to take the economic criteria more into consideration to delimitate the proportionality of the disposal to be adopted, and this has an impact also on the level of competence and quality of the rendered service, with no limitation of the free movement of people and service within the European Union.
4. The expected possibility of assessing proportionality in an objective and independent way, involving also independent control bodies looks too vague and asks for more details, namely the participation,

within these bodies, of representatives of professional organizations, which are aware of the professions themselves but are also able to provide useful information in terms of quantitative and qualitative proofs of evidence.

5. Against this background, **RPT** shares the EESC's opinion about the proportionality criteria: they can lead to different results following the perspective that has been chosen and should be hence implemented more as guidelines rather than a compulsory procedure, as the regulatory features in each Member State provide no consistent regulatory framework in the EU.

4. COM(2016)823/F1 - -

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a proportionality test before adoption of new regulation of professions

The proposed directive and regulation aims at introducing an European ecard of services to promote a wider mobility of professional service providers in the single market. The proposal aims also at shifting the main responsibilities for issuing the ecard from the hosting State to the State of origin, which has the task of the card probative value. The exercise in a hosting country is temporary. The expected procedure for issuing this card does not allow the hosting country to carry out prior security checks. The card has unlimited validity in the hosting country unless it is suspended or withdrawn. As to the documentation the applicant must submit, the applicable principle is that the information and documents the origin Member State's authorities own do not need to be provided again.

The RPT shares the European Commission's objective to support the widest participation of workers and professionals to the single market, also promoting new instruments, such as the ecard, favouring a wider mobility, accelerating and making recognition more transparent of the service providers when they are hosted in a new country. Having said that the proposed Directive does not allow the ecard to become the most suitable tool to this purpose, for the reasons here above.

1. The European ecard transfers the checking procedure and issuing responsibility directly to the country of origin and not the hosting country: this gives the country of origin a dominant position. In particular, the proposal does not introduce for the hosting country the possibility to control and examine the applicant's submitted documents: this limits his/her capacity to control the whole procedure.
2. The recognition of professional qualifications is uncertain as neither the directive nor the regulation clarify whether the hosting Member States can ask for a competence test if the professional qualifications substantially differ from the ones that are requested in the hosting country to exercise the profession. With no further clarity, this regulation could generate a potential problem in the field of professional services, as it may lead to elude the specific

compulsory lifelong learning of a specific category to carry out the profession in the hosting Member State.

3. The requested information for issuing the ecard is not specified: in art. 4 of the proposed regulation, the essential elements for the European ecard are defined as equal throughout the European Union and the European Commission is entrusted with implementing acts to precise the modalities and technical details on how to submit the standard application. In particular, the qualifications or certification criteria are vague. Moreover, there is no mention on the obligation to be registered into an official Profession’s Register or professional organisations to carry out reserved activities.
4. At the same time, the absence of a deadline for the validity of the ecard and the criteria according to which the card cannot be suspended nor withdrawn until all legal tools have been used, is worrying. These disposals could promote abusive or illegal behaviours, to the major detriment of the consumers, especially as to the reserved activities.
5. The ecard functioning is in the hands of a “coordination authority” with the power to carry out the Regulation and Directive’s tasks, such as also the obligation to communicate it to the European Commission and to register it to the IMI. Nevertheless, the role of the “authority” to be set up does not seem to be sufficiently defined both in terms of function as well of setting up of the bodies the professional organisations should be able to join. The coordination authority’s regulation is also indefinite, and this generates doubts as to its efficiency and possible overlap of its functions with its “contact points” of the Services Directive.
6. Regulation and Directive introduce complex administrative procedures between the Member States, that could prove to be very costly and hamper the correct verification of information and documentation to get the ecard. In particular, art. 11 of the Directive sets only one week for the country of origin to check the applicant’s submitted documents. This short deadline makes this compliance of this disposal difficult. The same difficulty is to be found in art. 12: with the obligation for the hosting country to be

able to examine all submitted information and raise possible objections by two, at latest four weeks.

7. All in all, the card issuing responsibility in the hands of the country of origin, including all regulatory and procedural implications, the indefinite nature of many decisive aspects to ensure a good functioning of the system – documents to be submitted to get the card, recognition of professional qualifications, indefinite validity of the card, "one-time-fits-all" principle for submitting the pertinent documents – risk to facilitate the setting up of a fake independent activity or elusive phenomena such as the establishment of new businesses in countries where the access requirements are less stringent. This risk is to be perceived especially in the field of professional services where the consumer protection is guaranteed in many States with legally established reserved activities.

Annex 1 – Critical elements of the new indicator on restrictive nature of the professions' regulation

The European Commission has set up a new indicator on the restrictive nature, which provides an assessment of the regulation level of civil engineers and architect professions as well as 5 professions.

The indicator, as reported in the European Commission's Communication to the European Parliament (...) 2Com (2016) 436 final, has been conceived in order to support a qualitative analysis of the barriers and take the cumulative burden of many requirements into account (...); it also provides a measurable and objective base to compare Member States' performances in the selected professions' groups.

The indicator is based on the following restrictions groups:

- 1) regulatory approach: exclusive or shared reserved activity, protection of the title;
- 2) requirements on the qualifications: year of education and formation, compulsory State exam, obligation of professional lifelong learning, etc.;
- 3) other access requirements: obligation to register to a professional register, limitation of the number of allowed licences further authorisation requirements, etc.
- 4) requirements of the exercise of the profession: restrictions for the establishment of a company; requirements in terms of equity participation, restrictions to the exercise of many professions, incompatibility between some activities, etc.

First of all, the indicator does not take into account other important aspects aiming at the same objective, that is to the protection of the general interest to security. The Communication itself admits that the processed indicator **does not highlight any non-regulatory barriers nor the role of general laws or specific mechanisms to protect consumers and objectives of public interest.**

² <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-820-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

This indicator provides a very limited framework of the applicable regulation in the Member States for the analysed professional activities. Therefore, this indicator risks to back reform recommendations of professional services only for the Member States that implement an ex ante regulation (with, for example, the request of specific qualifications or protection of the professional title) and not for the ones that, conversely, implement an ex post regulation (in terms of necessary procedures to get permits, licences or, according to the Swedish case, the obligatory approval of the project by a third certified “*quality control manager*” or by other certified specialists) that may be more restrictive than the first one.

Moreover, the qualitative evaluation and analysis for the report and that should be somehow provide extra information on the real context does not seem to be sufficiently exhaustive.

Despite their relatively clear wording in the Communication’s Methodological note, the sources of the data utilised to set up the indicator present some critical points:

- There is no database (contrary to what is provided by the OECD with its PMR indicator³) comprising all data from several sources;
- Scores for each category seem to be discretionary and non-objective. For example, the score (1 to 6) is awarded to the reserved activities (which is given by the way also the highest weight between the 4 considered activities) and, first of all, the “reduction factor” value used in the calculation of the indicator value for at least one reserved activity seems to be shared with some other professions.

To conclude, **the authors think that the methodology used for setting up the indicator and awarding the various scores cannot be replicated for each of the analysed professions in the Member States.**

This is even more true for the Italian context as many of the so-called Recommendation “reserved activities” carried out by civil engineers and architects are not only shared between two professional profiles but are also shared with other professional profiles such as surveyors, civil engineers, agronomists and forestry experts and geologists. Conversely,

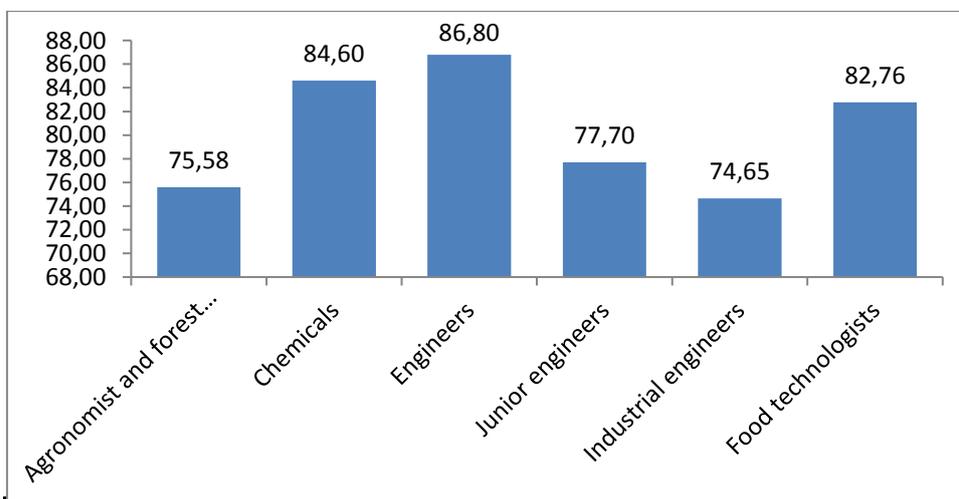
³ <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>

civil and environment engineers as well as the architects’ really “exclusive” competences are well limited.

In Italy, a young person willing to operate in the building sector non only can choose among various profiles (civil and environment engineer, junior civil engineer, junior architect, surveyor, graduate surveyor, building technical expert, graduate building technical expert, etc.), but, if he/she has an adequate title, he/she can opt between them and get several professional enabling qualifications.

Moreover, the profession access exam (considered in the framework of the indicator as a restriction factor) does not factually constitute any meaningful hamper to the access of the profession; as to the professions comprised in the RPT, the success ratio (between the “enabled” professionals and the number of people making the qualifying exam) is very high⁴; furthermore, the candidates have the possibility to repeat the access exam for an unlimited number of times (see table 1).

Table. 1 – Success rate for enabling qualification tests (RPT professions)



⁴ These data include civil and environmental engineers (which, in any case, always represent the majority of enabled qualified professionals over the total), the industrial engineers and information engineers. For example, civil and environment engineers reach 84.0% in 2015, 87.4% in 2014 and 85.2% in 2013.

Moreover, as to the registration into a professional Register (restriction factor) as an obligation to exercise the profession, it should be reminded: public employees can carry out their professional activity within the public administration only after getting the enabling professional qualification.

Moreover, the “price for joining a professional register’ should have also been precised (in the Italian case it is not particularly high).

Furthermore, the insurance and lifelong learning obligation for the RPT’s professionals should not be considered a restriction element as these obligations are visibly introduced as a guarantee for the quality of the service rendered and to protect the purchase orderer/client.

The Communication (based on a previous 2016 study “*Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the Eu*”) affirms that out the analysis of the economic effect of the regulation 3% to 9% of extra employment could be possible for some professions if the requirements were less stringent.

Based on the above-mentioned study, the European Commission also states that:

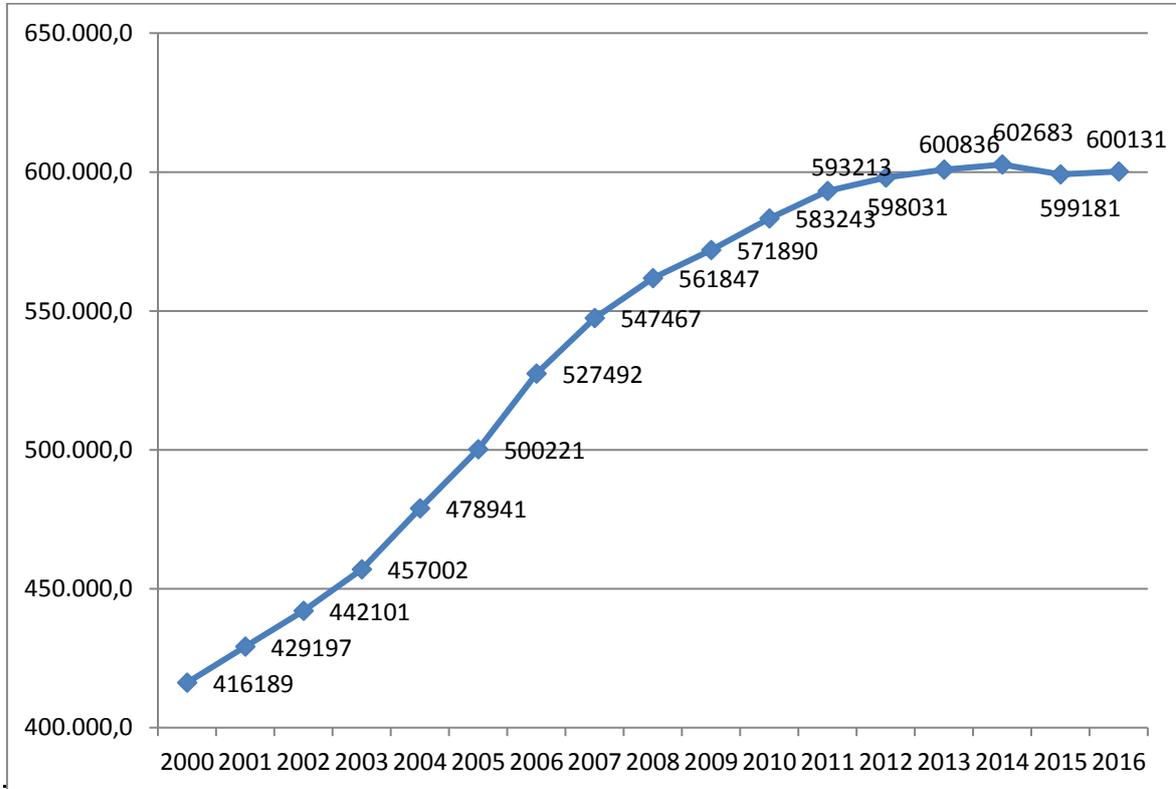
- The regulation introduces a aggregated 4% approx. wage premium (despite considerable variations from one field to the other), up to (up to 19.2% in some cases);
- More expensive fees could derive for the consumers;
- Salary premium and high profit margins are a common indicator of monopoly rents.

In essence, this restrictive regulation, according the main economic theories, should go in pair with a market of professional services with a low number of operators and a high level of revenue of theirs.

In reality, the economic indicators of the RPT Italian professionals’ in recent years provides a radically different overview of the situation.

As a matter of fact, Italy is proud to show one of the highest restrictive character (24th out of 28 Member States analysed in the civil engineering and 16th out of 28 in the field of architecture); nevertheless, there is on major barrier to the market access, as the unceasingly raising number of registered professionals to the professional registers and boards of the technical professions through years (table 2).

Table. 2 – professionals registered to professional registers and chambers of technical professions, 2000-2016 (absolute values)



In the Italian context, the institutional constraints to the access of the civil engineer profession (but these evidences are applicable for all professions of the technical and scientific domain), as the qualifying exam, the obligation to register to the professional Register, insurance and lifelong learning obligation are described as having no limitation effect to the access of new operators onto the market.

A “close” market should be then characterised by high revenues of its internal operators.

On the contrary, also in this case, the Italian case is considerable different than expected: as a matter of fact, in Italy, the technical professionals’ turnover is not particularly high; moreover, as the table here below shows, it is decreasing in recent years and it is considerable lower than in the countries with lower regulation levels (see table 3).

Table 3 – Technical professionals' turnover, 2000-2016 (absolute values)

