



Documento  
Commissione Industria, commercio, turismo  
Senato della Repubblica

**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 2016/821)**

Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

Roma, 12 aprile 2017

---

---

## Indice

Premessa .....	3
1. Quadro di riferimento.....	3
2. Luci ed ombre sulla procedura di notifica.....	4
3. Proposta attuale.....	4
4. Osservazioni e proposte del CNDCEC.....	5

---

## Premessa

La proposta di Direttiva sulla quale verte l'Audizione si inserisce in un quadro più ampio di iniziative avviate dalla Commissione Europea a fine 2015 relative al settore dei servizi nel mercato unico di cui le professioni regolamentate sono uno dei molti segmenti oggetto di attenzione. La proposta di rafforzare l'attuale procedura di notifica risponde, ad avviso della Commissione, all'esigenza di assicurare che le norme nazionali (legislative o regolamentari) siano conformi ai principi e ai requisiti stabiliti dalla direttiva sui servizi (non discriminazione e limitazione in ragione di un preciso interesse pubblico riguardo a schemi di autorizzazione per esercizio delle attività, requisiti di studi ed esami per accesso, requisiti relativi alla forma societaria e di capitale, obblighi iscrizione, titoli protetti, obblighi assicurativi, attività riservate, limitazioni territoriali, limitazioni di cittadinanza etc..).

La proposta di Direttiva in esame inquadra, quindi, gli atti che devono essere notificati, estende la notifica alle proposte di legge o di regolamento, prevede la possibilità per la Commissione e per tutti gli Stati membri di esprimere riserve o commenti sulla proposta di introdurre un vincolo o una modifica presentata da parte di un determinato Paese, prevede norme per migliorare la sistematicità, la reperibilità, la consultazione e la trasparenza delle informazioni in merito alle norme in essere e le norme proposte, disciplina le modalità e i tempi di commento e di spiegazione che gli Stati sono tenuti a rispettare sulle richieste di chiarimenti ed infine prevede la possibilità di adozione, da parte della Commissione, di una decisione che sospenda l'introduzione, l'efficacia o l'entrata in vigore di una norma contestata.

Più specificamente, gli obiettivi di questo strumento legislativo autonomo e aggiuntivo sono quelli di incrementare l'efficienza della procedura di notifica, migliorare la qualità e il contenuto delle notifiche trasmesse, includere requisiti aggiuntivi che, come dimostrato dall'applicazione della direttiva servizi, possono costituire ostacoli significativi al mercato interno dei servizi, e potenziare l'effettiva osservanza dell'obbligo di notifica.

## 1. Quadro di riferimento

La direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, come modificata da ultimo dalla direttiva 2013/55/UE, prevede l'**obbligo di notifica alla Commissione europea delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative adottate in materia di rilascio dei titoli di formazione relativi alle professioni regolamentate**. La notifica comprende informazioni sulla durata ed il contenuto dei programmi di formazione (art. 21-bis, "procedura di notifica") ed è trasmessa attraverso il sistema IMI (*Internal market information*) per lo scambio elettronico di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri.

Come evidenziato nella Nota sugli Atti dell'Unione Europea predisposta dall'Ufficio Studi del Senato, affinché le modifiche della normativa nazionale siano rilevanti ai fini dell'applicazione della direttiva, si rende necessaria l'adozione da parte della Commissione europea di atti delegati a modifica dell'Allegato V ("Riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione"). **Se le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative notificate non sono conformi alle condizioni stabilite dal Capo III della direttiva 2005/36/CE, la Commissione europea respinge la modifica con un atto di esecuzione** (art. 21-bis, par. 5).

In altri termini, **gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione il testo delle misure di diritto interno che adottano nel settore delle qualifiche professionali** (art. 3, par. 5, direttiva 2013/55/UE).

---

## 2. Luci e ombre sulla procedura di notifica

La procedura di notifica introdotta dalla direttiva 2006/123/CE ha messo in luce una serie di difficoltà oggettive.

Nello specifico, **l'attuale procedura non si è rivelata sufficiente** a evitare discriminazioni in base alla cittadinanza o alla residenza ed eliminare requisiti non giustificati o sproporzionati. I problemi identificati derivano dal mancato rispetto dell'obbligo di notifica da parte degli Stati membri e dall'assenza di conseguenze nel caso di mancata notificazione.

Si evidenzia, altresì, che tale procedura non prevede un obbligo di notificare norme non ancora emanate e il termine previsto perché la Commissione adotti una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottare o sopprimere disposizioni nazionali appare particolarmente ristretto.

L'intenzione di riformare il regime di notifica di cui alla direttiva 2006/123/CE era già stata preannunciata nella Comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" (COM(2015) 550). Questa prospettiva è stata accolta con favore sia dal Parlamento europeo - in due risoluzioni del 26 maggio 2016: 2015/2346(INI) sugli ostacoli non tariffari nel mercato unico, paragrafi 31-33 e 2015/2354(INI) sulla strategia per il mercato unico, paragrafo 85 - sia dal Consiglio dell'Unione europea (Conclusioni sulla politica del mercato unico, documento 6197/15).

Al fine di determinare i contenuti del nuovo regime di notifica, la Commissione europea ha posto in essere due diverse procedure di consultazione:

- 1) una consultazione pubblica dei portatori di interesse coinvolti, realizzata attraverso un EU Survey on-line tra il 26 gennaio ed il 19 aprile 2016. Vi hanno partecipato 126 soggetti di 21 Stati membri, il 20 per cento dei quali erano autorità pubbliche. La Commissione europea riporta che la grande maggioranza dei partecipanti (80 per cento) considera insoddisfacente il sistema di notifica in vigore della direttiva servizi;
- 2) discussioni approfondite con portatori di interesse istituzionali (Stati membri e altre istituzioni dell'UE) coinvolte direttamente nelle procedure di notifica. Tali discussioni hanno avuto luogo nella sede del Gruppo di esperti sull'attuazione della direttiva servizi.

## 3. Proposta attuale

La proposta in esame **introduce un obbligo di notifica preventiva** per **"qualsiasi progetto"** di misura che introduca o modifichi i requisiti e regimi di autorizzazione relativi ai servizi (articolo 3, par. 1).

Nello specifico, i **progetti di misura** che introducano nuovi requisiti o regimi di autorizzazione o che modifichino quelli esistenti **devono essere notificati dagli Stati membri, almeno tre mesi prima della sua adozione** (articolo 3, par. 3). Nell'ambito di ogni notifica devono essere incluse informazioni che dimostrino la conformità delle misure medesime con la direttiva servizi; in particolare, esse identificano il motivo imperativo d'interesse generale e spiegano le ragioni per cui il regime di autorizzazione o il requisito notificato non è discriminatorio in base alla cittadinanza o alla residenza ed è proporzionato. Tali informazioni comprendono una valutazione che dimostri che non esistono mezzi alternativi meno restrittivi, nonché precisi elementi che consentano di supportare il ragionamento presentato dallo Stato membro notificante. (articolo 3, par. 5). Lo Stato membro interessato comunica nella notifica anche il testo della disposizione legislativa o regolamentare su cui si fonda il progetto di misura notificato (articolo 3, par. 6). Analoga procedura deve essere seguita in caso di modifica sostanziale di progetti di misure già notificati (par. 2).

L'articolo 4 della proposta specifica che **devono essere oggetto di notifica**: i regimi di autorizzazione ai quali gli Stati membri possono subordinare l'accesso per determinate attività di servizio o per il loro esercizio (articolo 9, direttiva 2006/123/CE); i requisiti non discriminatori ai quali gli Stati membri possono subordinare l'accesso

---

ad un'attività di servizi o al suo esercizio (articolo 15, direttiva 2006/123/CE); i **requisiti che incidono sulla libera prestazione di servizi** (articolo 16, direttiva 2006/123/CE); i requisiti sull'**obbligo di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale**, fornire una garanzia o prevedere altre disposizioni analoghe (articolo 23, direttiva 2006/123); il requisito di non assoggettare i prestatori a requisiti che li obblighino ad **esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse** (articolo 25, direttiva 2006/123).

**Il mancato obbligo di notifica costituisce** - ai sensi dell'articolo 3, par. 4, della proposta - **"un vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli"**.

Una volta ricevuta la notifica, **la Commissione europea** ne conferma la completezza allo Stato interessato e **avvia una consultazione**, che dura al massimo tre mesi e coinvolge - oltre al notificante - anche gli altri Stati membri (articolo 5, par. 2). Possono derivarne, entro un periodo di due mesi, osservazioni a cui lo Stato notificante risponde entro un mese, spiegando se e come intende tenerne conto (articolo 5, par. 4).

Ai sensi dell'articolo 6, **la Commissione può** - prima della scadenza del periodo di consultazione - **"segnalare allo Stato membro notificante le proprie preoccupazioni in merito alla compatibilità con la direttiva 2006/123/CE"**. Tale segnalazione determina il divieto per lo Stato di adottare il progetto per ulteriori tre mesi a decorrere dalla scadenza del periodo di consultazione (articolo 6, par. 2). Entro questo termine la Commissione europea può adottare una decisione (articolo 7) con cui dichiara il progetto di misura incompatibile con la direttiva servizi, chiedendo allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottare il progetto di misura. Gli Stati membri interessati comunicano le misure adottate entro due settimane a decorrere dalla loro adozione (articolo 3, par. 7). **Qualora, nonostante la segnalazione della Commissione europea, lo Stato membro proceda all'adozione della misura prima del decorso del termine di tre mesi** previsto dall'articolo 6, par. 2, **si configura un "vizio procedurale sostanziale di natura grave"** per quanto riguarda gli effetti nei confronti dei singoli (articolo 3, par. 4). In questo caso, così come in quello di omessa notifica della misura allo stadio di progetto, **la Commissione europea può adottare una decisione con cui chiede allo Stato membro l'abrogazione della misura** (art. 7).

Le notifiche presentate dagli Stati membri e le relative misure adottate sono pubblicate dalla Commissione su un sito web pubblico dedicato (articolo 8).

Per il funzionamento della procedura di notifica gli Stati membri designano un'autorità competente responsabile a livello nazionale (articolo 9).

#### **4. Osservazioni e proposte del CNDCEC**

In un contesto altamente globalizzato, digitalizzato e sempre più internazionalizzato il tema della mobilità della prestazione professionale o del prestatore stesso richiede una profonda riflessione e analisi delle esigenze del mercato, e un giusto equilibrio tra l'assoluto (e però) teorico principio di libera circolazione dei servizi e quello di assicurare la qualità della prestazione, la difesa del consumatore proprio in ragione dell'asimmetria informativa ancor più marcata in un contesto internazionale.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili apprezza lo sforzo a livello Comunitario e nazionale di favorire lo sviluppo di un mercato unico che non abbia restrizioni ingiustificate e nel quale anche i professionisti possano esercitare liberamente la professione cogliendo opportunità di lavoro e sviluppo in altri Paesi. In tal senso la costituzione di un apposito organismo che monitori le normative nazionali

---

sin dalla fase della loro gestazione, può utilmente rappresentare uno strumento di prevenzione delle possibili restrizioni introdotte dai singoli Stati membri al mercato dei servizi professionali.

Tuttavia, resta da valutare la reale efficacia del suddetto organismo di controllo.

Se per evitare forme di discriminazione e di sproporzione nei regimi dei diversi Paesi si è valutata una forma sostanzialmente “preventiva” è al contempo **opportuno considerare l’impatto e la reale capacità di gestire una mole di informazioni così ampia in via preventiva.**

Pur non essendo un soggetto direttamente obbligato a effettuare le comunicazioni in oggetto **si esprime preoccupazione per gli impatti e gli oneri che tali obblighi genereranno per le ammirazioni interessate.** L’estensione oggettiva rispetto ai precedenti obblighi è notevole e la stessa Commissione sarà chiamata a un intenso esame di una quantità non quantificabile di norme di ogni rango ed esprimersi entro 3 mesi.

Non è chiaro in quale lingua debba essere sottoposta la normativa o la proposta e come potranno efficacemente 27 stati membri esprimersi su tutte le iniziative legislative di tutti gli altri Stati membri considerando le problematiche connesse alle differenze linguistiche e culturali ( trattasi infatti sia di difficoltà di comprensione del contesto nel quale si inserisce una determinata norma sia di difficoltà di tipo tecnico-interpretativo conseguenti alla incapacità di saper associare ad ogni termine il significato legale che ha in quel contesto normativo).

Appare estremamente difficile che ciascuno Stato membro sia in grado di valutare l’impatto economico e comprendere in che modo un determinato provvedimento rappresenti una barriera, non conoscendo spesso le caratteristiche dei mercati nazionali diversi dal proprio.

**Vi è quindi un rischio che gli Stati ignoreranno quanto viene proposto in altri Stati**, e che la Commissione sia inondata di provvedimenti (anche di impatto estremamente basso) ma pur sempre rientranti nella definizione e quindi ricadenti sotto l’obbligo di notifica.

Altresì, nella proposta in oggetto, l’organismo responsabile per il controllo di conformità non è ben definito e la composizione dello stesso non è specificata così da garantire la trasparenza dell’applicazione dei vincoli di proporzionalità.

Inoltre va compreso quale sia il rimedio avverso la stessa decisione della Commissione di bloccare un determinato provvedimento e quale percorso di contenzioso comunitario si apre in tale caso, in sostituzione della procedura di infrazione che oggi caratterizza l’intervento “ex post”. Per gli Ordini professionali, chiamati dalle Amministrazioni vigilanti o competenti a fornire analisi, dati e aggiornamenti, tale proposta si traduce probabilmente in un maggior e ingente onere informativo. La legislazione dello Stato membro risulterà così appesantita e gravata dai nuovi vincoli e adempimenti, generando così una risposta tardiva e, probabilmente, non più efficace.

Si valuti, quindi, l’opportunità di mantenere l’attuale procedura prevista dall’articolo 15, paragrafo 7 della direttiva 2006/123/CE che non impedisce l’adozione dell’atto notificato da parte dello Stato membro e pone la valutazione della compatibilità delle disposizioni della direttiva servizi in capo alla Commissione Europea.

È da apprezzare il rafforzamento della procedura sul fronte della trasparenza, della reperibilità delle informazioni e della maggiore accessibilità e conoscenza dei provvedimenti proposti o introdotti dai diversi Paesi.

Pur condividendo i macro obiettivi e l’idea di fondo di agire anche in via “preventiva” e non solo “ex post”, si evidenzia che il meccanismo generato dalla proposta non risulta agevolmente gestibile e appare produrre benefici finali da ponderare con attenzione. Sorgono, in tal senso, degli interrogativi. Quanto effettivamente alla fine aumenterà la mobilità grazie a questa nuova impostazione? Quanto il fenomeno della mancata

---

mobilità è stato misurato nel modo corretto e attribuibile alle norme apparentemente contrastanti? Quanto le norme apparentemente contrastanti (per la Commissione) sono invece norme che tutelano e difendono il consumatore?

La totale deregolamentazione, infatti, non conduce a un più efficiente mercato di servizi professionali ma a una maggior confusione e minore capacità per l'utente di fare affidamento su schemi e percorsi di formazione, di abilitazione, di indipendenza, di responsabilità che sono definiti dalle misure nazionali.