



Bruxelles, 10.1.2017
COM(2016) 820 final

**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**

{SWD(2016) 436 final}

I. Regolamentazione dei servizi professionali nel suo contesto

I.1. Contesto politico

Un mercato interno più approfondito e più equo costituisce una delle 10 priorità della Commissione. Il Consiglio europeo ritiene che *"[r]ealizzare un mercato unico più approfondito ed equo sarà fondamentale per creare nuovi posti di lavoro, promuovere la produttività e assicurare un contesto propizio agli investimenti e all'innovazione"*¹.

Nella sua strategia per il mercato unico dei beni e dei servizi del 28 ottobre 2015², la Commissione ha annunciato che avrebbe elaborato orientamenti diretti agli Stati membri e concernenti esigenze di riforma nel settore dei servizi professionali. Questa misura è una delle azioni e strategie sul mercato unico per le quali il Consiglio europeo ha sollecitato la rapida attuazione entro il 2018³. Il Parlamento europeo ha sostenuto l'iniziativa della Commissione nella sua relazione sulla strategia per il mercato unico⁴.

La regolamentazione dei servizi professionali è una prerogativa degli Stati membri. Essa mira a garantire la tutela di obiettivi di interesse generale. Il modo particolare in cui gli Stati membri disciplinano una professione deriva da una serie di fattori quali: l'importanza che la società attribuisce a specifici obiettivi d'interesse generale di cui è chiesta la protezione; l'efficacia delle diverse modalità di controllo amministrativo e giuridico; le situazioni economiche; la relativa importanza economica del settore per il paese in questione nonché la resistenza degli interessi acquisiti.

Una combinazione di questi fattori e le conseguenti valutazioni strategiche hanno portato all'adozione di modelli regolamentari diversi. L'esistenza di modelli diversi non costituisce un problema. L'obiettivo, pertanto, è di non imporre, direttamente o indirettamente, un particolare modello di regolamentazione in tutta l'UE.

A prescindere dal quadro regolamentare prescelto, la regolamentazione crea ostacoli per il funzionamento del mercato unico e frena il potenziale per la crescita e la creazione di posti di lavoro nelle economie dell'UE. Il fatto di rimuovere gli ostacoli esistenti offre opportunità e ha un impatto positivo sulla produttività e sulla competitività dell'economia dell'UE. Qualunque sia il modello applicabile in ciascun paese o in ciascuna regione, qualora determinate restrizioni possano essere eliminate o essere rese più proporzionate, questo compito dovrebbe essere intrapreso a beneficio dei cittadini, dei consumatori e dei professionisti. A tal fine, saranno utili le esperienze di altri Stati membri sul modo migliore di procedere.

¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2016 e del 20-21 ottobre 2016. Già nelle sue conclusioni del 24-25 ottobre 2013, il Consiglio europeo aveva ribadito l'importanza della valutazione reciproca delle professioni regolamentate, avviata dalla Commissione, e aveva chiesto che si compissero rapidi progressi in merito. Questa valutazione dovrebbe individuare gli ostacoli che ancora si frappongono all'accesso alle professioni negli Stati membri, valutare l'effetto cumulativo di tutte le restrizioni imposte per la stessa professione e suggerire gli interventi opportuni.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese, COM(2015) 550 final.

³ Cfr. anche le conclusioni del Consiglio "Competitività" del 29 febbraio 2016, che ha accolto con favore gli orientamenti periodici specifici per paese sulle professioni regolamentate, anche alla luce della loro capacità di garantire che la regolamentazione da parte di ciascuno Stato membro sia proporzionata, e che ha sottolineato la necessità di garantire un follow-up coerente ed efficace. Nelle sue conclusioni del 1° e 2 marzo 2012, il Consiglio ha sottolineato l'importanza di progredire nel rafforzamento del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, di ridurre il numero delle professioni regolamentate e di eliminare gli ostacoli regolamentari ingiustificati.

⁴ 2015/2354(INI).

Restrizioni apparentemente irrilevanti possono produrre ostacoli per la crescita e gli scambi, con effetti cumulativi anche pregiudizievoli. L'obiettivo della presente comunicazione non è soltanto assistere gli Stati membri nell'eliminazione di specifiche restrizioni sostanziali ingiustificate, ma anche creare un "circolo virtuoso" di consapevolezza in materia di regolamentazione da parte degli Stati membri.

Le riforme raccomandate nella presente comunicazione riguardano un ampio ventaglio di requisiti, facendo affidamento su un'analisi comparativa effettuata nel rispetto dei principi e del lavoro svolto nell'ambito dell'esercizio di valutazione reciproca con gli Stati membri nel corso degli ultimi 3 anni⁵. Le raccomandazioni mirano a sostenere gli Stati membri nella creazione di un contesto regolamentare che favorisca la crescita, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. Non sono limitate ai casi di violazione del diritto dell'Unione, anche se alcuni dei requisiti esaminati potrebbero costituire una siffatta violazione.

Da una serie di studi condotti di recente è emerso che vi sono notevoli potenzialità non sfruttate in termini di sviluppo dei servizi professionali. Uno di questi studi, a cura della Banca mondiale, ha calcolato che la produttività potrebbe aumentare del 5 % se fossero ridotte le barriere ai servizi⁶. Un altro studio ha dimostrato che l'ingresso e l'uscita delle imprese dal mercato hanno un notevole effetto sui tassi di profitto e sull'efficienza allocativa per il settore dei servizi professionali (settore legale, contabilità, architettura e ingegneria)⁷. Una valutazione della Commissione europea del 2015 dell'impatto economico di determinati ostacoli in quattro diversi settori di servizi alle imprese (architettura, ingegneria civile, contabilità e settore legale) ha confermato l'esistenza di un impatto economico significativo sull'intensità della concorrenza, sulla redditività del settore e sull'efficienza nella distribuzione delle risorse⁸.

Oltretutto, data la sua natura, il settore ha forti interconnessioni con altri settori economici come l'industria manifatturiera⁹. In considerazione dell'importanza del mercato UE dei servizi per l'economia dell'UE nel suo insieme, il buon funzionamento del mercato dei servizi costituisce un elemento fondamentale nell'attenzione che la Commissione pone alla creazione di posti di lavoro, alla crescita e agli investimenti.

La presente comunicazione individua le possibilità per migliorare l'ambiente regolamentare per un certo numero di gruppi di servizi professionali economicamente importanti. Sono formulate raccomandazioni di riforma per ciascuno Stato membro, tenendo conto dello specifico contesto regolamentare in vigore. Data la varietà degli approcci regolamentari, non tutti gli Stati membri hanno la stessa necessità di rivedere e modificare la regolamentazione. Di conseguenza, le raccomandazioni variano da paese a paese e alcuni Stati membri potrebbero non ricevere raccomandazioni per uno o più servizi professionali. Inoltre, alcune delle esigenze di riforma individuate potrebbero avere conseguenze più gravi e persino conseguenze giuridiche nei casi in cui fosse accertata una violazione del diritto dell'UE.

La Commissione controllerà assieme agli Stati membri l'attuazione delle raccomandazioni contenute nella presente comunicazione e proporrà, ove opportuno, le misure per affrontare le

⁵ Per una descrizione di questo esercizio, si veda il punto I.2.

⁶ EU Regular Economic Report, Primavera 2016, Gruppo Banca mondiale.

⁷ 'Product Market Review 2013 — Financing the real economy'; European Economy n. 8/2013, Commissione europea.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>.

⁹ Cfr. ad esempio E. Fernández Corugedo e E. Pérez Ruiz, 'The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation', documento di lavoro dell'FMI, 2014. I risultati di tale studio si basano sull'impatto di un'ulteriore liberalizzazione sull'economia francese. Lo studio mostra in particolare che l'aumento della produttività totale dei fattori in altri settori d'attività (che comprendono in particolare i servizi alle imprese) porterebbe a notevoli ricadute positive per l'intera economia.

barriere restanti. Tra tali misure potrebbero comportare azioni di applicazione del diritto nei casi di eventuali violazioni del diritto dell'Unione oppure proposte legislative riguardanti requisiti onerosi ancora presenti.

La presente comunicazione e le sue raccomandazioni in materia di riforme integrano la più ampia analisi annuale della crescita della Commissione, fornendo un'analisi esaustiva e approfondita riferita a tutti gli Stati membri nei settori e nelle categorie professionali selezionati, e individuando le possibilità concrete di riforma in questi settori in tutti gli Stati membri. Essa prevede un approccio più specifico in un settore importante per le riforme strutturali e, se necessario, completa e sostiene l'analisi e le raccomandazioni specifiche per paese formulate dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo.

I.2. Contesto giuridico

I servizi professionali costituiscono un elemento molto importante nell'economia degli Stati membri e dell'UE. Molti di essi forniscono un contributo essenziale per altri operatori del mercato e per l'economia nel suo insieme e altrettanti operano in settori sensibili, spesso caratterizzati da un'asimmetria informativa e da considerazioni relative a obiettivi strategici più ampi quali il funzionamento del sistema giudiziario, la sicurezza dell'ambiente edificato, ecc.

Spetta a ciascuno Stato membro decidere se sia necessario intervenire e imporre norme e restrizioni all'accesso o all'esercizio di una professione, purché siano rispettati i principi di non discriminazione e di proporzionalità. Gli Stati membri stabiliscono l'obiettivo di interesse pubblico che intendono tutelare e scelgono il metodo più adeguato per raggiungere tale obiettivo.

I requisiti imposti ai servizi professionali sono stati oggetto della giurisprudenza della Corte di giustizia. La Corte ha ripetutamente dichiarato che, anche se applicate senza alcuna discriminazione, le regolamentazioni nazionali delle professioni, compresi i requisiti concernenti le qualifiche, possono ostacolare o rendere meno attraente per i cittadini e le imprese dell'UE l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato¹⁰. La Corte ha inoltre affermato che il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle imposte da un altro Stato membro non significa che queste ultime siano sproporzionate e incompatibili con il diritto dell'UE. Spetta agli Stati membri valutare caso per caso se sia necessario imporre restrizioni alle attività professionali, tenendo conto dell'intero contesto normativo.

In molti casi la regolamentazione è giustificata, ad esempio quando si tratta di questioni di salute e sicurezza. Tuttavia, affinché sia adatta allo scopo, essa deve essere riesaminata periodicamente per tenere conto dei contesti in evoluzione, ad esempio l'innovazione tecnica, una maggiore consapevolezza dei consumatori ecc. Le norme stabilite possono divenire inadeguate e perdere la loro giustificazione a causa dei progressi tecnologici, sociali e degli sviluppi di mercato. Questi ultimi possono anche creare la necessità di risposte normative, per esempio nell'ambito dell'evasione e della frode fiscale. Tuttavia, la risposta appropriata non consiste necessariamente nella regolamentazione di una determinata professione ma potrebbe essere invece un intervento di più ampio respiro, come per esempio norme sulla comunicazione obbligatoria di informazioni imposte agli intermediari in materia fiscale.

¹⁰ Cfr. le esemplari sentenze della Corte C-340/89 *Vlassopoulou*, C-313/01 *Morgenbesser*, C-345/08 *Pešla*.

Già nel 2013 la direttiva sulle qualifiche professionali¹¹ è stata modificata ed è stato introdotto un esercizio di trasparenza e di **valutazione reciproca** nel cui ambito gli Stati membri hanno indicato quali professioni regolamentano e hanno esaminato le rispettive barriere esistenti che limitano l'accesso a determinate professioni¹². Scopo di tale iniziativa era esaminare tutte le professioni regolamentate in ciascuno Stato membro, al fine di creare un contesto regolamentare proporzionato e adeguato agli obiettivi reali di tutela degli interessi generali. In tale contesto, varie professioni sono state prese a esempio per illustrare differenti approcci regolamentari tra gli Stati membri, al fine di ottenere una migliore visione e comprensione delle soluzioni di regolamentazione dei servizi professionali in altri Stati membri¹³.

Dalle discussioni svolte in sede di esercizio di valutazione reciproca risulta che le differenze tra approcci alla regolamentazione non indicano di per sé necessariamente l'esigenza di una riforma. Tuttavia, mentre gli obiettivi di interesse pubblico che la regolamentazione dovrebbe tutelare sono simili, può accadere che il livello di regolamentazione sia così diverso da sollevare perplessità circa i motivi per cui l'intervento dello Stato è particolarmente elevato in uno o più paesi. Possono esistere restrizioni anche negli Stati membri che non regolamentano una professione, ad esempio se i sistemi di certificazione svolgono un ruolo importante sul mercato.

L'esercizio di valutazione reciproca si è concluso con l'obbligo per gli Stati membri di presentare alla Commissione, entro il 18 gennaio 2016, **piani d'azione nazionali** che illustrino e giustifichino le decisioni eventualmente adottate a seguito di tale analisi di mantenere o modificare le regolamentazioni delle professioni¹⁴.

A tutt'oggi sono ancora sette gli Stati membri che non hanno trasmesso i loro piani d'azione nazionali: **Cipro, Grecia, Irlanda, Malta, Slovenia, Spagna e Ungheria**. Esaminando il contenuto dei piani d'azione presentati, il livello di ambizione risulta molto diverso, con alcuni Stati membri che descrivono un approccio globale al riesame della legislazione o riforme mirate per professioni specifiche e altri che mostrano una volontà di riforma soltanto limitata. Per alcuni Stati membri, gli interventi riportati nel piano d'azione si riferiscono a misure passate, poiché in questi paesi era già stato avviato un processo di riforma, sebbene ciò non significhi necessariamente che non vi sia margine per ulteriori riforme. In altri casi, sembra mancare la volontà politica di avviare un riesame serio ed aperto della situazione attuale.

La **strategia per il mercato unico** della Commissione ha annunciato una serie di iniziative¹⁵ volte a migliorare la regolamentazione nazionale delle professioni, vale a dire:

- una carta/un passaporto per i servizi;

¹¹ Direttiva 2005/36/CE, modificata dalla direttiva 2013/55.

¹² La comunicazione della Commissione del 2 ottobre 2013 (COM(2013)676) stabilisce un piano di lavoro per migliorare la trasparenza sulle regolamentazioni nazionali delle professioni e per valutare e discutere la giustificazione e la proporzionalità delle norme esistenti (valutazione reciproca). A partire dal 2014, questo processo ha imposto innanzitutto agli Stati membri di inserire tutte le professioni che regolamentano nella banca dati delle professioni regolamentate assieme a tutte le misure regolamentari attuate per ciascuna professione notificata. Quindi, sulla base di queste informazioni, erano tenuti a riesaminare l'impatto di tali misure e di valutarne la validità in termini di tutela dei legittimi interessi pubblici.

¹³ Le relazioni redatte al termine di tali discussioni sono disponibili al seguente indirizzo http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en.

¹⁴ Il piano d'azione nazionale fa parte degli obblighi giuridici che gli Stati membri devono rispettare in sede di recepimento della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Gli Stati membri che non presentano alcun piano si espongono al rischio che possa essere avviata nei loro confronti una procedura d'infrazione. I piani d'azione nazionali sono accessibili al pubblico — cfr. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>.

¹⁵ Il 22 novembre 2016 sono state adottate azioni per agevolare le operazioni transfrontaliere delle start-up tramite lo sportello digitale unico, cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_it.htm.

- il miglioramento della procedura di notifica a norma della direttiva sui servizi;
- orientamenti su specifiche esigenze di riforma per paese e per professione;
- l'introduzione di un quadro analitico per l'analisi di proporzionalità ("test di proporzionalità").

Gli orientamenti sulle raccomandazioni di riforma e il test di proporzionalità possono essere considerati complementari: mentre la presente comunicazione mira a sollecitare gli Stati membri affinché apportino adeguamenti concreti al quadro regolamentare esistente di specifiche professioni, il test di proporzionalità punta ad agire preventivamente fornendo un insieme di criteri generali che aiutano gli Stati membri a svolgere una valutazione approfondita delle motivazioni e delle esigenze di una futura regolamentazione delle professioni in tutti i settori prima di adottare nuove disposizioni legislative o apportare modifiche alla normativa in vigore. Sia le raccomandazioni di riforma che il test di proporzionalità si prefiggono lo scopo di perfezionare gli approcci degli Stati membri alla regolamentazione, non dettandoglieli, bensì assicurando migliori pratiche di regolamentazione per garantire che la regolamentazione sia proporzionata e che si evitino conseguenze economiche negative.

Tali azioni costituiscono le iniziative che la Commissione dovrà presentare sulla base dell'articolo 59, paragrafi 8 e 9, della direttiva sulle qualifiche professionali. La motivazione di queste due iniziative è stata approvata dal Parlamento europeo¹⁶ e dal Consiglio¹⁷ nel 2016. Nelle sue conclusioni del 29 febbraio 2016 il Consiglio ha accolto con favore la pubblicazione di orientamenti specifici per paese in materia di servizi professionali e ha ribadito l'esigenza di valutazioni più conformi della proporzionalità dei requisiti normativi delle professioni¹⁸.

I.3. Contesto economico

Un migliore funzionamento del mercato unico offre agli Stati membri dell'UE vantaggi a livello sia nazionale che mondiale. Il settore dei servizi nel suo complesso rappresenta il 71 % del PIL, pari a circa 10 trilioni di EUR, e il 68 % dell'occupazione totale, cioè circa 150 milioni di persone¹⁹. Tuttavia è diffusamente riconosciuto che il potenziale del mercato unico dei servizi non è pienamente sfruttato.

In base alle informazioni fornite dagli Stati membri nella banca dati delle professioni regolamentate, attualmente vi sono nell'UE più di 5 500 professioni regolamentate²⁰. Esistono grandi differenze tra paesi: si va dalla Lituania, che ne ha comunicate soltanto 76, all'Ungheria, che ne ha riferite 545²¹. Tuttavia, queste cifre dicono poco circa l'intensità (o proporzionalità) della regolamentazione, il suo impatto economico o le caratteristiche delle persone interessate.

¹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 maggio 2016 sulla strategia per il mercato unico.

¹⁷ Conclusioni del Consiglio sulla "Strategia per il mercato unico dei beni e dei servizi" del 29 febbraio 2016.

¹⁸ Conclusioni del Consiglio del 29 febbraio 2016.

¹⁹ Fonti: Statistiche di contabilità nazionale.

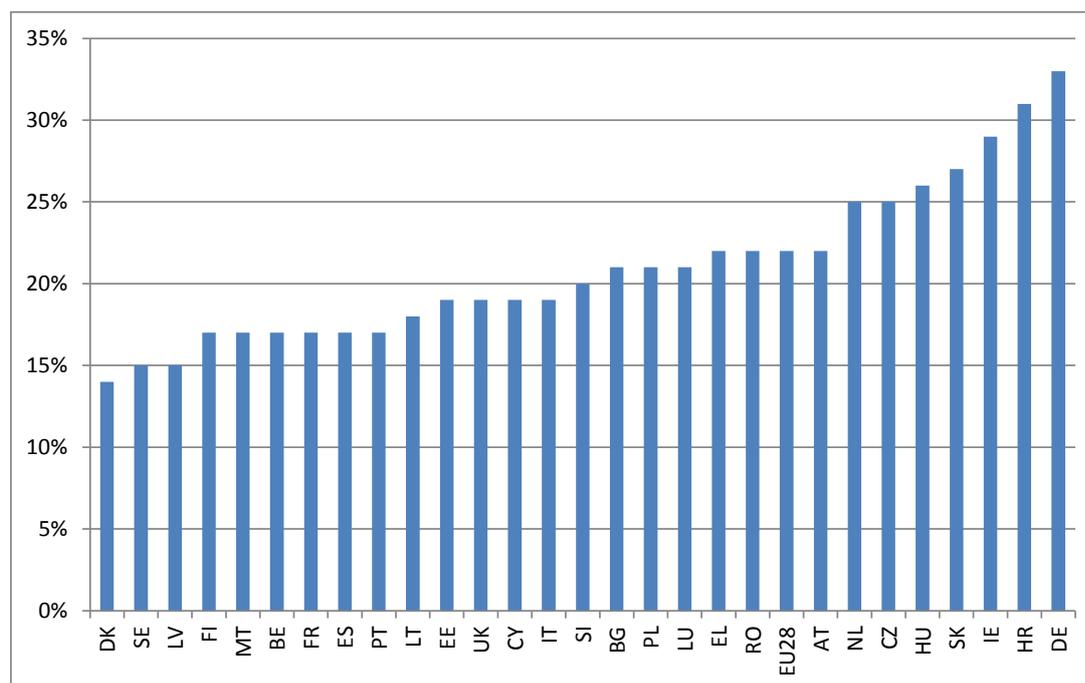
²⁰ Cfr. la mappa interattiva nella banca dati delle professioni regolamentate dell'UE per una rappresentazione visiva della regolamentazione delle professioni nei paesi dell'UE (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_en). La banca dati comprende informazioni sulle professioni regolamentate disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE e mostra che la regolamentazione interessa circa 600 diverse "professioni generiche". Per ogni professione generica esistono normalmente molte più professioni coperte dalla terminologia nazionale. Questo perché, per ogni professione generica, esistono più professioni secondarie, per cui il numero delle professioni regolamentate nell'UE raggiungerebbe la cifra di circa 5 500.

²¹ Banca dati europea delle professioni regolamentate, novembre 2016.

La regolamentazione dei servizi professionali è volta a garantire la protezione di un certo numero di obiettivi d'interesse generale. È stata messa a punto una moltitudine di metodi e modelli, sulla base di peculiarità del mercato e di preferenze nazionali e politiche. La regolamentazione tende inoltre ad essere esaustiva, ossia a coprire una vasta gamma di aspetti normativi, e spesso contiene numerose restrizioni che vanno dai diritti di esclusiva più o meno ampi sull'esercizio di talune attività (riserve di attività)²² e dalla protezione dei titoli professionali²³ alle restrizioni sulle forme societarie o sui soggetti che controllano la proprietà o la gestione delle imprese che prestano servizi professionali. Anche nel caso in cui tali regolamentazioni conseguano pienamente il proprio obiettivo strategico, è innegabile che esse hanno un notevole impatto economico.

Misurare con precisione l'impatto economico della regolamentazione dei servizi professionali è difficile e fino a poco tempo fa non esistevano nemmeno dati sulla prevalenza e sugli effetti della regolamentazione delle professioni nel mercato del lavoro dell'UE. A fronte di questa mancanza di dati, la Commissione ha richiesto la prima indagine rappresentativa a livello di UE, in modo che fossero messi a disposizione i dati necessari a misurare la prevalenza delle professioni regolamentate²⁴. Condotta nel primo trimestre del 2015, l'indagine ha permesso di entrare in contatto con oltre 26 600 cittadini europei e ha concluso che la regolamentazione interessa direttamente il 22 % della forza lavoro europea, ossia oltre 47 milioni di cittadini. La sua prevalenza varia all'interno dell'UE, passando dal 14 % della forza lavoro in Danimarca al 33 % in Germania (cfr. grafico 1).

Grafico 1 - Percentuale delle professioni regolamentate rispetto alla forza lavoro totale, 2015



Fonti: Indagine TNS, 2015.

²² Il **concetto di attività riservate** non sempre si riferisce ad attività regolamentate per legge. Qualsiasi requisito che riservi l'esercizio di un'attività di servizio ai titolari di una specifica qualifica professionale potrebbe implicare una "riserva di attività".

²³ La **protezione del titolo professionale** si riferisce alla normativa che conferisce il diritto di utilizzare un particolare titolo professionale (come avvocato, architetto, guida turistica) a chi soddisfa determinati requisiti, nella maggior parte dei casi ai titolari di una determinata qualifica.

²⁴ M. Koumenta and M. Pagliero (2016), "Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU". Cfr.: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

Dall'analisi degli effetti economici della regolamentazione risulta che, a seconda dell'occupazione, potrebbero esserci tra il 3 e il 9 % di occupati in più in una determinata professione, se i requisiti d'accesso fossero meno rigorosi. Lo studio stima inoltre 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)²⁵. Ne potrebbero derivare prezzi dei servizi più elevati per i consumatori. Ciò si riflette in significative differenze di retribuzione fra gruppi professionali e suggerisce che la regolamentazione mediante riserve di attività può comportare una significativa distorsione delle retribuzioni relative. Suggerisce altresì che la regolamentazione delle professioni concorre a creare disuguaglianze salariali nel mercato del lavoro europeo, in particolare a beneficio di coloro i quali hanno i redditi più elevati.

Un certo numero di studi recentemente esternalizzati dalla Commissione dimostra che rendere la regolamentazione più proporzionata e adeguata alla realtà del mercato, per esempio allentando i requisiti più restrittivi e ingiustificati, ha comportato in passato un miglioramento delle dinamiche di mercato, in particolare favorendo maggiori aperture di mercato, un maggior numero di nuove imprese e l'immissione sul mercato di nuovi servizi innovativi da parte di nuovi operatori²⁶. Si osserverebbero inoltre vantaggi per i consumatori in termini di riduzione dei prezzi in seguito alla diminuzione dei margini di profitto.

Infine, l'analisi ha confermato che grazie alla riduzione delle barriere vi sarebbero settori più performanti caratterizzati da una maggiore efficienza allocativa²⁷. Gli studi di specifici casi di riforme a livello nazionale mostrano il potenziale impatto delle riforme delle condizioni di accesso e di esercizio delle professioni regolamentate. In Grecia le riforme hanno portato a una diminuzione dei prezzi per i consumatori di servizi nel settore delle professioni legali, della contabilità e della consulenza fiscale, che sono stati liberalizzati dalla riforma introdotta nel 2011. Il numero di guide turistiche e di periti iscritti agli albi è più che raddoppiato nel 2014 rispetto alla media annua registrata prima della liberalizzazione²⁸. In Polonia la riforma della regolamentazione dei servizi legali, che ha avuto luogo tra il 2005 e il 2014, ha più che duplicato il numero degli avvocati e dei consulenti legali attivi, con un incremento dei prezzi dei servizi legali inferiore alla media. Analogamente, la riforma delle professioni di agente immobiliare e di amministratore immobiliare ha portato a una creazione netta di imprese nel settore²⁹.

I.4. Analisi e orientamenti: il nuovo indicatore del carattere restrittivo

Analisi e orientamenti per le professioni in settori economici chiave

La presente comunicazione e i relativi allegati forniscono un'analisi dettagliata delle regolamentazioni che si applicano ad architetti, ingegneri civili, contabili, avvocati, consulenti in proprietà industriale, agenti immobiliari e guide turistiche. Questi sette gruppi di professioni sono stati selezionati perché appartengono a quattro settori economici chiave (servizi alle imprese, edilizia, settore immobiliare e turistico). All'interno di queste

²⁵ Premi salariali ed elevati margini di profitto sono un comune indicatore dell'esistenza di rendite monopolistiche, il che a sua volta determina prezzi elevati per i consumatori e una mancanza di concorrenza in seno alla professione.

²⁶ Gli effetti delle riforme dei requisiti regolamentari per l'accesso alle professioni: studi di caso per paese http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018.

²⁷ Commissione europea: 'Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact'; disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

²⁸ The effects of liberalisation of professional requirements in Greece, E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Atene, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., 'The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland', Warsaw School of Economics, 2016.

professioni la mobilità è relativamente elevata e nella maggior parte degli Stati membri queste professioni sono regolamentate, anche se con norme divergenti. Ciò significa che vi è un considerevole potenziale per l'introduzione di riforme significative e pertinenti dal punto di vista economico.

Un nuovo indicatore sul carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni

È stato ideato un indicatore del carattere restrittivo della regolamentazione delle professioni per supportare un'analisi qualitativa delle barriere e tener conto dell'onere cumulativo dei molteplici requisiti anziché concentrarsi su dati isolati rispetto alle loro più ampie ramificazioni. Questo indicatore fornisce una base obiettiva e misurabile per confrontare le prestazioni degli Stati membri nei sette gruppi di professioni selezionati.

L'indicatore del carattere restrittivo riguarda i seguenti gruppi di restrizioni:³⁰

- 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.

Il carattere restrittivo si fonda in parte su una valutazione delle barriere poste alla prestazione dei servizi alle imprese, effettuata dalla Commissione e pubblicata per la prima volta nel 2015³¹; tale indicatore però va oltre, considerando per esempio anche i requisiti di istruzione non considerati in precedenza per offrire una visione comparativa olistica dei diversi requisiti regolamentari in vigore applicabili all'intera parabola professionale, dalle riserve di attività, dall'istruzione e formazione, alle restrizioni all'esercizio e alle incompatibilità tra professioni. Esso riguarda gli stessi gruppi di professioni considerati nella regolamentazione dei mercati dei prodotti (RMP) dell'OCSE³², aggiungendovi i consulenti in proprietà industriale, gli agenti immobiliari e le guide turistiche. A differenza dell'indicatore RMP dell'OCSE, questo tiene conto delle varie professioni e attività che esistono e variano negli Stati membri in ciascuno dei settori contemplati, contiene una ponderazione di ogni restrizione in termini di impatto e include informazioni aggiornate, ricavate dall'esercizio di valutazione reciproca, attingendo ampiamente dalla banca dati dell'UE delle professioni regolamentate. Il nuovo indicatore rispecchia quindi le più recenti modifiche regolamentari introdotte negli Stati membri, come per esempio la legge su crescita, attività e pari opportunità economiche adottata in Francia nel 2015. Ciò porta inevitabilmente a risultati che possono essere diversi dalle precedenti valutazioni, che facevano affidamento sull'indicatore PMR dell'OCSE.

Le restrizioni non possono essere analizzate separatamente senza tener conto degli altri meccanismi introdotti per integrare o sostituire una specifica restrizione. L'approccio olistico rende possibile stimare il carattere restrittivo di un quadro regolamentare per i professionisti. In questa fase, tuttavia, l'indicatore non mette in evidenza le barriere di natura non

³⁰ Per spiegazioni dettagliate si veda l'allegato metodologico (documento di lavoro dei servizi della Commissione, sezione V).

³¹ Commissione europea: 'Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact'; disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

³² L'ultimo aggiornamento dell'indicatore PMR dell'OCSE, definito per la prima volta nel 1988, è stato effettuato nel 2013. Cfr.: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en.

regolamentare o il ruolo svolto da leggi generali o meccanismi specifici predisposti per tutelare i consumatori e gli obiettivi dell'interesse pubblico. Per questo motivo l'indicatore è accompagnato da una valutazione e da un'analisi di tipo qualitativo, che forniscono informazioni supplementari in merito al contesto reale.

*Analisi econometrica: impatto economico della regolamentazione*³³

Un'analisi econometrica effettuata dalla Commissione indica, per i sette gruppi di servizi professionali, che livelli più bassi di restrizioni regolamentari coincidono con risultati economici migliori, in particolare con una rendita minore per i titolari e con un aumento del numero di imprese.

L'indicatore può essere utilizzato come strumento di monitoraggio per misurare l'evoluzione del livello del carattere restrittivo della regolamentazione nel tempo. L'analisi che segue presenta, per ciascun gruppo di professioni, il punteggio raggiunto dall'indicatore a livello UE, riportata alla fine di novembre 2016. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione contiene ulteriori informazioni dettagliate per ciascuno Stato membro.

II. Analisi per professione

Le seguenti sezioni descrivono i diversi settori analizzati. Concetti e termini (nazionali) utilizzati in relazione a tali servizi professionali variano da uno Stato membro all'altro e l'organizzazione e la portata delle attività delle diverse professioni in questi settori spesso variano tra gli Stati membri e, di conseguenza, il confronto non è sempre facile. L'analisi tiene conto di tali differenze e si articola attorno alle attività che rientrano in un determinato settore piuttosto che alla denominazione nazionale o alla definizione di una particolare professione. Ciò vale in particolare per l'ingegneria civile, dove esiste una grande varietà e molteplicità di sottoprofessioni, e per la contabilità, che è organizzata in modo molto diverso negli Stati membri, in alcuni non è regolamentata o è altamente diversificata in varie professioni, con sfere di attività distinte attribuite a ciascuna di esse.

La valutazione che segue si basa principalmente sui seguenti aspetti:

- le informazioni fornite dagli Stati membri stessi attraverso la banca dati delle professioni regolamentate;
- relazioni settoriali per la discussione nel contesto dell'esercizio di valutazione reciproca;
- ulteriori ricerche effettuate dalla Commissione in merito alla legislazione nazionale.

Queste informazioni sono state verificate e discusse con gli Stati membri in più occasioni. Inoltre, esse tengono conto delle segnalazioni ricevute o di altre osservazioni delle parti interessate sulle restrizioni con cui si sono confrontate.

Ogni analisi contiene una visualizzazione grafica dell'indicatore del carattere restrittivo. Tali informazioni dovrebbero essere lette unitamente all'analisi descrittiva fornita per ciascuna professione. L'indicatore mira a cogliere l'intensità relativa della regolamentazione in vigore per ciascuna delle professioni in ciascuno Stato membro. L'indicatore non tiene conto delle barriere di natura non regolamentare, che tuttavia figurano per quanto possibile nella descrizione qualitativa, anche in base alle informazioni a disposizione della Commissione. Pertanto non vi è necessariamente una correlazione perfetta tra i punteggi forniti dall'indicatore e le raccomandazioni di riforma.

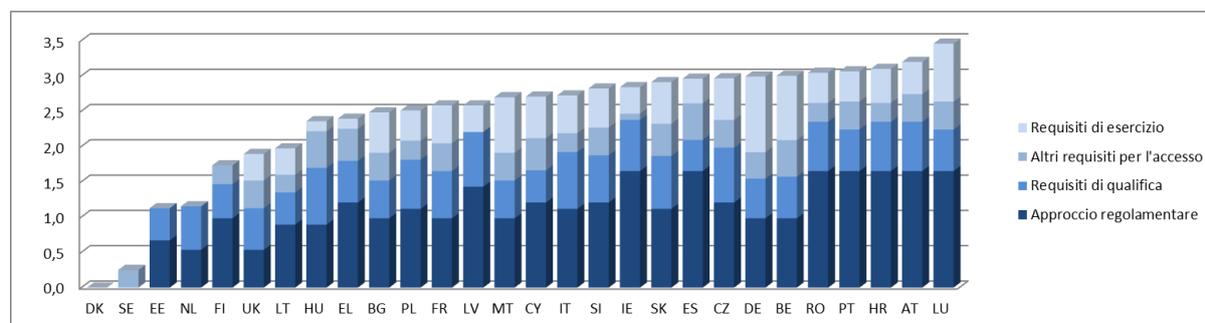
³³ Cfr. la sezione VI del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Sulla base di tali raccomandazioni, gli Stati membri dovrebbero rivalutare e riconsiderare le restrizioni imposte ai fornitori di servizi e la regolamentazione per i settori professionali selezionati e dovrebbero, in particolare, considerare l'effetto cumulativo dei diversi livelli di misure regolamentari. Alcune raccomandazioni riguardano tutti gli Stati membri, mentre altre sono rivolte agli Stati membri che non regolamentano una professione, ma nei quali è stato individuato un rischio che si creino nuove barriere.

II.1. Architetti

La professione è centrata attorno all'attività di pianificazione, progettazione e controllo della costruzione di edifici e dello spazio circostante. Pertanto, le motivazioni più frequentemente addotte per la regolamentazione di tale professione, in ragione dei rischi insiti nella costruzione di edifici scadenti, sono la sicurezza pubblica sotto tutti i profili, la protezione dei destinatari del servizio e la tutela dell'ambiente. Esaminando tutte le informazioni raccolte per la presente comunicazione si osservano notevoli differenze tra gli approcci adottati per il conseguimento di obiettivi condivisi.

Grafico 2 - Indicatore del carattere restrittivo: Architetti



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

Il grafico 2 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di architetto in base al nuovo indicatore del carattere restrittivo sviluppato dalla Commissione.

Il percorso di studi degli architetti è stato ampiamente armonizzato per cui le qualifiche possono essere automaticamente riconosciute in virtù della direttiva sulle qualifiche professionali. I requisiti minimi armonizzati a norma della direttiva sono 5 anni di studio o 4 anni di studio e 2 anni di tirocinio professionale³⁴. In realtà, oltre agli studi universitari di minimo 5 anni, la maggior parte degli Stati membri richiede anche periodi di tirocinio o di esperienza professionale al fine di ottenere l'accesso alla professione (ad esempio **Austria**, 5 anni di studi più 3 anni di formazione pratica, **Repubblica ceca** 5 + 3, **Romania** 6+2, **Slovacchia** 6+3, **Slovenia** 5+3). La durata della formazione più diffusa è di 7 anni in totale, secondo il modello 5 + 2. In 15 paesi è inoltre richiesto un esame di Stato.

Contrariamente agli altri Stati membri, che prevedono che solo i professionisti qualificati in possesso di adeguate licenze, certificati o iscrizioni presso un albo competente possano legalmente esercitare la professione di architetto, **Danimarca**, **Estonia**, **Finlandia** e **Svezia** non regolamentano la professione in quanto tale ma si affidano su altre verifiche della competenza nel settore delle costruzioni³⁵. Le differenze tra i due modelli possono essere

³⁴ Da applicarsi unitamente all'acquisizione delle conoscenze e competenze descritte all'articolo 46 della direttiva.

³⁵ In Estonia, per esempio, per lo svolgimento di determinate attività professionali è necessario essere in possesso di un certificato professionale (vale a dire un certificato di un certo livello rilasciato dall'autorità competente).

meno significative di quanto possa apparire nei casi in cui i paesi che non regolamentano la professione facciano ricorso alla certificazione delle competenze degli architetti o a una valutazione ad hoc delle competenze o all'esperienza caso per caso, come requisito per autorizzare gli architetti a fornire servizi specifici (ad esempio, la presentazione di progetti o di permessi di costruire).

La differenza maggiore tra gli Stati membri si osserva nelle riserve di attività. Come nel caso degli ingegneri civili, le riserve possono essere sparse in diverse norme e regolamenti, che possono comprendere norme su costruzione, restauro, tutela del patrimonio culturale, efficienza energetica e altro.

Nei casi in cui le attività sono riservate, spesso tendono a essere condivise con professioni correlate, in particolare quella dell'ingegnere civile. Mentre il **Regno Unito** e i **Paesi Bassi** si affidano esclusivamente alla protezione del titolo per gli architetti, senza alcuna riserva, **Austria Croazia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Romania e Spagna** prevedono riserve per una vasta gamma di attività oltre alla protezione del titolo:

- progettazione architettonica e pianificazione, studi di fattibilità;
- esame della progettazione e della relativa documentazione;
- preparazione, presentazione, firma della documentazione relativa ai controlli e alla conformità tecnica o ai permessi o certificazione dei progetti;
- gestione delle spese di costruzione, controllo della costruzione e dell'esecuzione;
- progettazione dell'assetto territoriale urbano.

Anche **Polonia e Slovacchia** riservano molte attività senza però prevedere la protezione del titolo. La **Bulgaria** riserva agli architetti/ingegneri la progettazione degli assetti territoriali e dei progetti di investimento oltre che la presentazione di questa documentazione e dei progetti alle autorità competenti. **La Germania** riserva ad architetti e ingegneri in tutti i Länder l'elaborazione di documenti per le domande di concessione edilizia, che alcuni considerano l'attività più importante³⁶. **L'Irlanda** può essere presa come esempio dei cambiamenti introdotti di recente: da una situazione caratterizzata da un'assenza di regolamentazione nel 2007, il paese ha introdotto in questi anni la protezione del titolo parallelamente alle riserve di attività.

Se si considerano le differenze nell'accumulo di misure supplementari, l'intensità della regolamentazione comincia a divergere.

In primo luogo, **Austria, Cipro, Estonia, Finlandia, Ungheria, Malta e Paesi bassi** non prevedono obblighi in materia di assicurazione, come invece accade in **Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Francia, Germania, Italia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Romania, Polonia e Regno Unito**.

In secondo luogo, le restrizioni alla forma societaria e alla partecipazione azionaria sono imposte da 16 Stati membri, i quali, tranne **Austria, Cipro e Malta**, prevedono altresì obblighi in ambito assicurativo. **Belgio, Cipro e Romania** prevedono restrizioni particolarmente severe per quanto riguarda la forma societaria o la partecipazione azionaria. Per esempio, **Cipro** impone che il capitale sia detenuto al 100 % da professionisti e non

³⁶ Le differenze di regolamentazione tra i Länder non riguardano solo le riserve, ma anche i requisiti di partecipazione azionaria/esperienza professionale pregressa. La registrazione è richiesta anche a livello regionale e varia di conseguenza.

consente che i servizi di architettura siano erogati da società per azioni. Il **Belgio** esige che il 60 % delle quote e dei diritti di voto siano detenuti da architetti mentre **Malta** limita le forme societarie e al tempo stesso impone la partecipazione al 100 %. In **Romania** le imprese devono essere detenute esclusivamente da architetti; è tuttavia consentita la creazione di società di progettazione commerciale aventi come oggetto principale di attività la progettazione architettonica, a condizione che tra i soci vi sia almeno un architetto. **Austria, Repubblica ceca, Francia, Germania, Slovacchia e Spagna** esigono che almeno il 50 % delle quote sia detenuto da professionisti.

Inoltre, in **Austria** l'ambito di attività esclusivo degli studi di architettura dev'essere la prestazione di servizi di architettura, il che limita notevolmente la possibilità di esercizio in comune con altre professioni.

15 Stati membri impongono lo sviluppo professionale continuo, adottando tuttavia un'ampia gamma di approcci: la **Romania** impone fino a 96 ore/anno (cicli quinquennali, 6 cicli nel corso della carriera), mentre l'**Ungheria** prevede un ciclo di esami quinquennale e i **Paesi Bassi** solo 16 ore all'anno. La **Danimarca** impone ai datori di lavoro l'obbligo di riservare il 10 % dello stipendio annuo dei dipendenti per lo sviluppo professionale continuo, mentre l'**Austria** consente agli architetti di presentare come aggiornamento professionale la loro attività professionale.

Un altro punto da considerare riguarda la frammentazione nell'accesso al mercato, che può creare inutile confusione e richieste di autorizzazione a vari livelli, in paesi come **Lettonia e Polonia**.

Raccomandazioni

Austria, Croazia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Spagna dovrebbero riconsiderare l'ampia portata delle attività riservate.

Austria, Belgio, Cipro, Repubblica ceca, Francia, Germania, Romania, Slovacchia e Spagna dovrebbero considerare l'impatto delle restrizioni vigenti in materia di partecipazione e forma societaria oltre che degli altri requisiti.

L'Austria dovrebbe valutare la proporzionalità delle sue restrizioni sulle attività multidisciplinari.

Cipro e Malta dovrebbero rivedere il requisito secondo cui il 100 % delle quote di una società deve essere detenuto da professionisti.

Gli Stati membri in cui vige un sistema frammentato relativo alla professione o obblighi molteplici in materia di certificazione, come **Lettonia e Polonia**, dovrebbero riflettere sulle conseguenze dei loro sistemi sulla libera circolazione dei professionisti e chiedersi se i potenziali ostacoli possano essere giustificati.

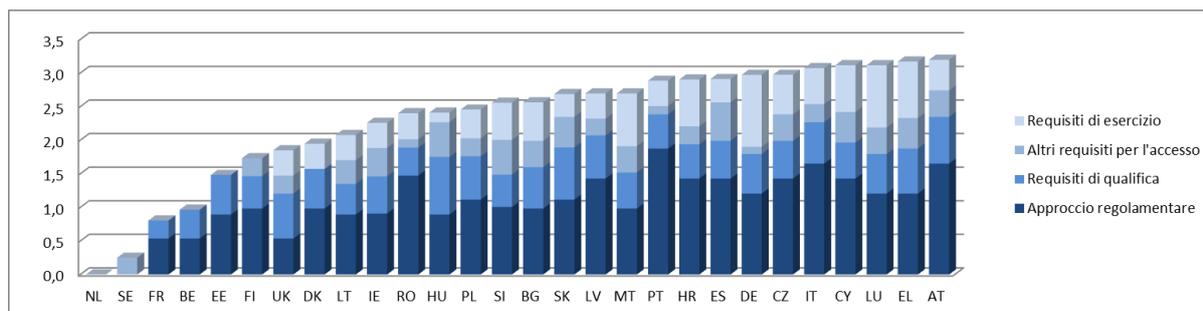
Gli Stati membri che prevedono un obbligo di certificazione professionale per le professioni non regolamentate o che fanno affidamento su altri tipi di controlli e contrappesi, in particolare per quanto riguarda l'erogazione di servizi specifici, dovrebbero rivedere la coerenza globale e gli effetti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

L'Irlanda dovrebbe valutare ulteriormente l'impatto e la necessità dei recenti cambiamenti, in particolare per quanto riguarda le riserve di attività.

II.2. Ingegneri

Esistono numerose analogie tra Stati membri nella regolamentazione della professione di ingegnere civile. Le stesse ampie definizioni si possono ripetutamente osservare per quanto concerne l'"ambito di attività" e molti Stati membri segnalano gli stessi rischi e perseguono gli stessi interessi generali nel regolamentare la professione. Tuttavia, nonostante tale convergenza, l'approccio regolamentare verso la professione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro.

Grafico 3 - Indicatore del carattere restrittivo: Ingegneri civili



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

Il grafico 3 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di ingegnere civile, in base al nuovo indicatore del carattere restrittivo.

Vi è consenso unanime sul fatto che i servizi prestati dagli ingegneri debbano essere di livello tale da garantire la sicurezza delle costruzioni e dei cittadini e la qualità del servizio offerto. Mentre nella maggior parte degli Stati membri la regolamentazione della professione è considerata necessaria per garantire la sicurezza, altri Stati membri hanno trovato soluzioni diverse per assicurare la qualità o la salvaguardia degli importanti obiettivi di interesse generale. Ad esempio, nei **Paesi Bassi** esiste un regolamento sugli standard di costruzione che garantisce la qualità del lavoro svolto. In **Svezia**, il principio della responsabilità del cliente è sempre stato di grande importanza, unitamente ai controlli del lavoro svolto effettuati dai comuni. Come nel caso degli architetti, le differenze tra i due modelli possono essere meno significative di quanto possa apparire nei casi in cui i paesi che non regolamentano la professione facciano ricorso alla certificazione delle competenze degli ingegneri³⁷ o a una valutazione ad hoc delle competenze o dell'esperienza caso per caso come requisito per autorizzare gli ingegneri a fornire servizi specifici (per esempio, presentazione di progetti o di permessi di costruire ecc.).

Tra i paesi che prevedono una regolamentazione, alcuni Stati membri come **Belgio**, **Francia** e **Regno Unito**, nel caso degli ingegneri qualificati, si limitano a proteggere l'uso del titolo professionale.

Nella maggior parte dei paesi è possibile esercitare la professione di ingegnere in vari modi, in funzione dei limiti posti alle autorizzazioni/permessi/titoli concessi e/o dei vari livelli di responsabilità accordati. È questo il caso perlomeno in **Croazia**, **Repubblica ceca**, **Italia**, **Finlandia**, **Grecia**, **Ungheria**, **Irlanda**, **Lettonia**, **Lituania**, **Lussemburgo**, **Polonia**, **Portogallo**, **Romania**, **Slovenia**, **Slovacchia**, **Spagna** e **Regno Unito**. Ad esempio, la **Lettonia** ha il regime più specializzato, con circa 80 tipi di certificazioni possibili per gli

³⁷ In Estonia, per esempio, determinate modalità di esercizio delle attività professionali prevedono il possesso di un certificato professionale (vale a dire un certificato di un certo livello rilasciato dalle autorità competenti).

ingegneri civili in vari settori di attività (gestione delle attività di ricerca o di progettazione o di costruzione oppure supervisione dei lavori di costruzione o perizia edilizia). In **Polonia** le attività di progettazione e di costruzione sono svolte, a seconda della qualifica posseduta, da due diversi tipi di ingegneri o dallo stesso ingegnere. Inoltre, in base al livello di qualifica, gli ingegneri civili possono essere o meno soggetti a limitazioni nello svolgimento di attività di progettazione/costruzione.

Queste differenze nell'organizzazione della professione si riflettono anche nelle attività riservate, che quindi variano anch'esse da paese a paese. In generale, le attività riservate riguardano principalmente la sfera della progettazione o della costruzione. **Austria, Repubblica ceca, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Spagna** prevedono un ampio ventaglio di riserve di attività, anche se talvolta sono condivise con altre professioni. **Malta** è un caso particolare in quanto le attività riservate non sono elencate in un unico testo di legge, bensì in atti giuridici diversi nei quali si trovano riferimenti a "*periti*" definiti come gli unici professionisti autorizzati a svolgere alcune attività e ad assumersene la responsabilità. In **Germania** la riserva è limitata alla presentazione dei documenti di pianificazione.

Restrizioni relative alla quota di partecipazione sono imposte da **Austria, Cipro, Germania, Malta, Slovacchia e Spagna**. Ad esempio, **Cipro e Malta** esigono che il capitale sia detenuto al 100% da professionisti, mentre **Austria, Germania e Slovacchia** prevedono che almeno il 50 % sia detenuto da professionisti.

In **Austria** l'ambito di attività esclusivo delle imprese di ingegneria civile deve essere la fornitura di servizi di ingegneria, il che riduce notevolmente le possibilità di esercizio in comune con altre professioni.

Quattordici Stati membri esigono l'adesione a un'organizzazione professionale, mentre in 16 Stati membri è obbligatoria l'assicurazione della responsabilità civile professionale.

Quanto alla mobilità transfrontaliera degli ingegneri, la coesistenza di sistemi unitari e frammentati potrebbe creare barriere allo spostamento degli ingegneri civili da un paese con un sistema unitario a un paese con un sistema frammentato. Ad esempio, un ingegnere proveniente da un paese in cui gli ingegneri civili sono autorizzati a effettuare tipi diversi di attività in qualsiasi settore avrebbe difficoltà, in paesi come la **Lettonia** o la **Romania**, a individuare il settore dell'ingegneria civile a cui potrebbe accedere e può essergli difficile, se non impossibile, accedere a tutti i settori senza pesanti misure di compensazione.

Raccomandazioni

Austria, Repubblica ceca, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Spagna dovrebbero riconsiderare l'ampia portata delle attività riservate.

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

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

Cipro e Malta dovrebbero rivedere il requisito secondo cui il 100 % delle quote di una società deve essere detenuto da professionisti.

Austria, Germania e Slovacchia dovrebbero valutare la proporzionalità dei requisiti in materia di partecipazione azionaria.

L'Austria dovrebbe valutare le restrizioni sulle attività multidisciplinari.

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

Gli Stati membri in cui vige un sistema frammentato relativo alla professione o con obblighi molteplici a seconda delle specifiche attività svolte, come la **Lettonia**, dovrebbero riflettere sulle conseguenze dei loro sistemi sulla libera circolazione dei professionisti e valutare se i potenziali ostacoli possono essere giustificati.

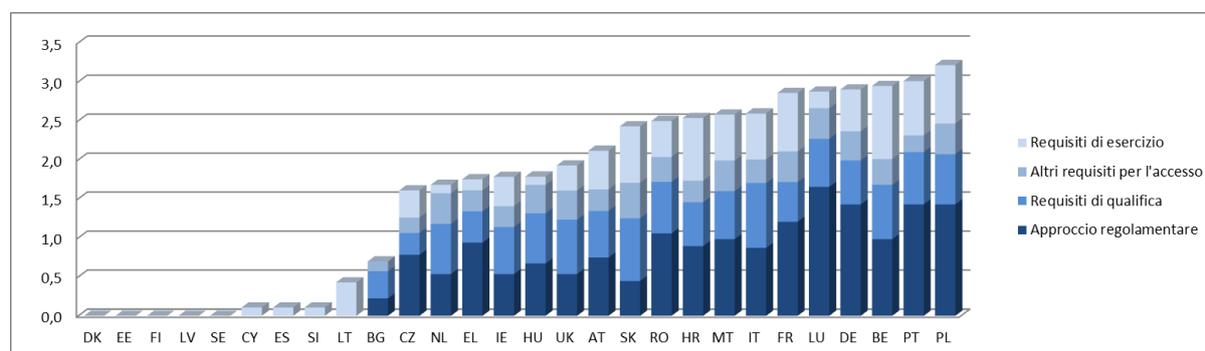
II.3. Contabili e consulenti fiscali

Quello dei contabili e dei consulenti fiscali è un gruppo di professionisti particolarmente diversificato, costituito da contabili, esperti contabili o consulenti fiscali, con forti differenze tra Stati membri in termini di organizzazione delle professioni in questo settore e della relativa regolamentazione. Una o più professioni in questo settore sono regolamentate in 19 Stati membri:

- tramite riserve di attività e protezione del titolo (**Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania**); oppure
- con riserve di attività (**Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria**); oppure
- proteggendo soltanto il titolo professionale (**Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito**).

Nel **Regno Unito**, ad esempio, la contabilità è un settore molto competitivo e, benché l'accesso alla professione senza una qualifica professionale sia teoricamente possibile, i laureati in possesso di un titolo professionale hanno un enorme vantaggio competitivo rispetto agli altri candidati. In nove Stati membri, vale a dire **Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Spagna e Svezia**, la professione non è regolamentata in quanto tale. In generale gli Stati membri giustificano la regolamentazione del settore in base al ruolo importante che i consulenti fiscali/contabili svolgono in tutti i sistemi fiscali nell'assistere i consumatori e i contribuenti a rispettare i loro obblighi fiscali.

Grafico 4 - Indicatore del carattere restrittivo: Contabili e consulenti fiscali



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

Il grafico 4 illustra la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di contabile/consulente fiscale, secondo il nuovo indicatore del carattere restrittivo. L'indicatore non prende in considerazione la regolamentazione della professione di revisore dei conti, che è disciplinata in tutti gli Stati membri sulla base della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati.

Alcuni Stati membri riservano sia le attività di consulenza fiscale che le attività di contabilità (spesso condivise con altri professionisti, ad esempio in **Francia**,³⁸ **Portogallo**, **Repubblica ceca** e **Romania**). **Bulgaria** e **Lussemburgo** pongono riserve solo all'attività contabile, ossia alla contabilità/redazione di bilanci consolidati, mentre la **Germania** prevede riserve solo per i servizi di consulenza fiscale e di rappresentanza dinanzi alle autorità fiscali. La **Romania** ha tre diverse professioni regolamentate nel settore, mentre l'**Austria** ne ha quattro.

L'**Italia** riserva alcune attività piuttosto semplici di gestione del libro paga ai contabili, il che comporta un onere aggiuntivo per le piccole imprese. La **Croazia** sta riformando la professione di consulente fiscale, individuando una gamma molto ampia di attività che intende riservare in via esclusiva a questi professionisti o attribuendo alla loro sfera di competenza semplici compiti quali la preparazione delle dichiarazioni dei redditi per i cittadini e le piccole imprese. La **Francia** invece riserva l'attività contabile agli esperti contabili: un giudice nazionale ha recentemente stabilito che la contabilizzazione elettronica prima dell'approvazione delle scritture contabili esula dall'ambito delle attività riservate. Tale sentenza, tuttavia, non è integralmente applicata.

Anche i requisiti relativi alla qualifica variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. La durata complessiva della formazione varia da 3 anni (**Grecia**, **Repubblica ceca**) a 8 anni (**Francia**, **Romania**).

Sulla base delle informazioni contenute nella banca dati delle professioni regolamentate, lo sviluppo professionale continuo è previsto in **Belgio**, **Germania**, **Ungheria**, **Irlanda**, **Malta**, **Polonia**, **Portogallo**, **Romania** e **Slovacchia**.

L'obbligo di iscrizione a un'organizzazione o a un albo professionale è previsto in 15 Stati membri, ad esempio, in **Francia**, **Germania**, **Grecia**, **Italia** e **Lussemburgo**.

L'assicurazione della responsabilità civile professionale è obbligatoria in 14 Stati membri, ossia in **Austria**, **Belgio**, **Croazia**, **Repubblica ceca**, **Francia**, **Germania**, **Irlanda**, **Italia**, **Malta**, **Polonia**, **Portogallo**, **Romania**, **Slovacchia** e **Regno Unito**.

In molti casi le norme sulle incompatibilità o le restrizioni multidisciplinari che riguardano contabili e consulenti fiscali sono di fatto previste nella regolamentazione di altre professioni, come gli avvocati e i revisori dei conti.

Alcuni Stati membri, ad esempio la **Germania** e la **Francia**, prescrivono il divieto di esercizio congiunto di attività, autorizzando la collaborazione soltanto con un numero limitato di professioni, ad esempio nel settore giuridico o contabile. Sembra che il **Belgio** imponga severe norme di incompatibilità che vietano attività multidisciplinari e l'esercizio simultaneo di qualsiasi altra attività economica per le professioni contabili in Belgio.

Alcuni Stati membri (**Germania**, **Portogallo** e **Romania**) impongono anche requisiti relativi alla forma giuridica e alla partecipazione azionaria. Mentre la **Germania** consente alle società di professionisti di svolgere attività nell'ambito della consulenza fiscale a determinate condizioni, non vi è certezza giuridica per quanto riguarda le condizioni in cui le società di professionisti stabilite in altri Stati membri possano legittimamente prestare servizi su base temporanea o occasionale. **Belgio**, **Francia**, **Germania**, **Irlanda**, **Malta**, **Polonia**, **Portogallo**, **Romania** e **Slovacchia** prevedono che almeno il 50 % delle quote sociali sia detenuto da professionisti.

³⁸ In Francia, la consulenza fiscale per questioni complesse è riservata agli avvocati, ma gli esperti contabili possono fornire tale consulenza ai loro clienti. Anche i revisori dei conti e i notai possono fornire consulenza fiscale se è connessa alla loro attività.

Altri requisiti per l'autorizzazione comprendono l'onorabilità e la prova di assenza di fallimento, o l'obbligo di risiedere sul territorio nazionale (**Croazia**). Le restrizioni che prescrivono l'obbligo di residenza sul territorio nazionale sembrano essere in contrasto con il diritto dell'Unione.

Raccomandazioni

Tutti gli Stati membri che disciplinano le professioni del settore dovrebbero riconsiderare il fatto di riservare semplici compiti quali la gestione delle buste paga o la preparazione delle dichiarazioni dei redditi a professionisti altamente qualificati.

La Croazia dovrebbe i) rivalutare la proporzionalità dell'ampia portata delle attività riservate ai consulenti fiscali nell'ambito della prossima riforma, in particolare con riferimento alla necessità di riservare attività quali l'elaborazione delle dichiarazioni dei redditi; ii) prendere in considerazione la possibilità di condividere le attività di consulenza fiscale con altri professionisti del settore, in linea con la sentenza nella causa C-451/03.

La Croazia dovrebbe eliminare le restrizioni che rendono obbligatoria la residenza sul territorio nazionale.

La Croazia dovrebbe inoltre tenere in piena considerazione le qualifiche professionali ottenute all'estero, in linea con la direttiva sulle qualifiche professionali.

L'Italia e la Romania dovrebbero valutare la coerenza delle attività riservate e la distribuzione tra le molteplici professioni regolamentate nel settore. In particolare, **l'Italia** dovrebbe tenere pienamente conto della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-79/01, nel definire le attività riservate ai professionisti, in particolare le attività riguardanti l'elaborazione di buste-paga.

La Francia dovrebbe garantire trasparenza in merito alla portata delle attività riservate agli esperti contabili, in particolare per quanto riguarda compiti quali la scrittura contabile elettronica, in linea con la giurisprudenza e la causa C-79/01.

Il Belgio dovrebbe riesaminare il regime di incompatibilità che vieta il contemporaneo esercizio di qualsiasi altra attività economica per tutti i tipi di professioni contabili, in particolare quelli in cui il conflitto di interesse potrebbe essere evitato caso per caso.

La Germania dovrebbe provvedere a dare un seguito adeguato alla causa C-342/14 al fine di garantire la trasparenza e la certezza del diritto, in particolare con riferimento alla fornitura di servizi di consulenza fiscale da parte di società stabilite in altri Stati membri.

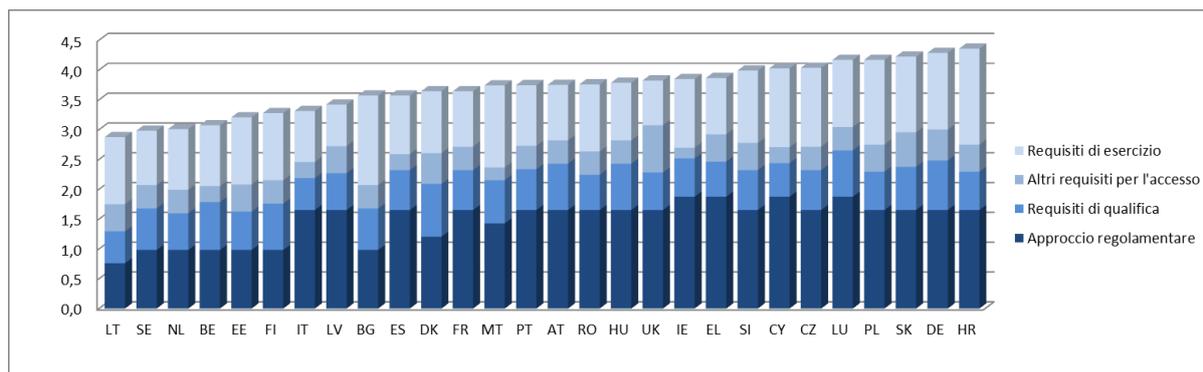
Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Malta, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia dovrebbero valutare la proporzionalità dei requisiti in materia di partecipazione azionaria.

II.4. Avvocati

Gli approcci regolamentari nazionali riguardanti gli avvocati sono piuttosto uniformi in tutti gli Stati membri, nel senso che la professione è regolamentata da riserve di attività e che il titolo è protetto in tutti gli Stati membri³⁹.

³⁹ Grazie alle analogie nella regolamentazione della professione, in particolare per quanto concerne la protezione del titolo professionale, gli avvocati beneficiano di due specifiche direttive, segnatamente per quanto riguarda la possibilità di prestare servizi su base temporanea o occasionale per chi possiede il titolo professionale del paese d'origine (direttiva 77/249/CEE) o in merito alla possibilità di stabilirsi in via permanente in un altro Stato membro con il titolo professionale d'origine (direttiva 98/5/CE). Mentre queste due direttive non definiscono le attività riservate alla professione in generale, esse fanno

Grafico 5 - Indicatore del carattere restrittivo: Avvocati



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

Il grafico 5 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di avvocato, in base al nuovo indicatore del carattere restrittivo.

In considerazione delle diverse attività della professione, ad esempio la rappresentanza in sede di giudizio, la consulenza, la redazione di documenti, gli Stati membri hanno adottato approcci diversi per quanto riguarda la portata delle attività riservate agli avvocati.

Tutti gli Stati membri riservano agli avvocati attività relative alla rappresentanza di un cliente dinanzi alle autorità giudiziarie, sebbene il modo in cui tale attività è effettivamente svolta possa variare (talvolta l'attività è condivisa con altre professioni forensi). La **Spagna**, ad esempio, regola due professioni nel settore: *abogados* e *procuradores*. Tuttavia riserva determinate attività esclusivamente a questi ultimi, per esempio la rappresentanza tecnica dei clienti o la comunicazione di documenti alle autorità giudiziarie, anche se gli *abogados* sono ugualmente qualificati per svolgere tali attività e sono soggetti ad analoghe norme di condotta professionale. **Regno Unito**, Inghilterra e Galles, Irlanda del Nord e Scozia dispongono di norme specifiche per la professione di *solicitor* e *barrister* o *advocates* e riservano a queste due categorie un'ampia gamma di attività, come il diritto di patrocinare, la conduzione del contenzioso, le attività relative ai trasferimenti di proprietà terriere, le attività testamentarie, le attività notarili e l'amministrazione di asseverazioni.

La consulenza è riservata agli avvocati in vari Stati membri, come **Francia, Germania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, e Slovacchia**. In tale contesto, la mancanza di chiarezza sull'esatto contenuto di tale attività riservata può causare difficoltà in ambiti quali la prestazione di consulenze online e la digitalizzazione di documenti da parte di chi non è avvocato. Anche se gli sviluppi tecnologici hanno ridotto in certa misura l'asimmetria informativa tra avvocati e clienti, grazie all'ampia disponibilità in Internet di informazioni giuridiche come la legislazione e la giurisprudenza, in **Bulgaria** un disegno di legge del 2015 propone di riservare agli avvocati le consulenze e la rappresentanza dinanzi a una serie di autorità amministrative.

In considerazione del loro ruolo particolare, le norme che disciplinano l'accesso e l'esercizio della professione forense sono tra le più rigorose nel settore dei servizi per le imprese. In termini di qualifiche, il titolo di istruzione superiore è richiesto nella maggior parte degli Stati membri (una laurea in giurisprudenza è obbligatoria), seguito da un tirocinio obbligatorio e/o da un'esperienza professionale supplementare e dall'esame di abilitazione all'esercizio della

invece riferimento alle "attività di avvocato" quali attività che riguardano la rappresentanza e la difesa di un cliente in giudizio o dinanzi alle autorità pubbliche, oltre che la consulenza.

professione. La durata complessiva della formazione va da 3 anni (**Irlanda**) a 9 anni (**Slovenia**). Sembra, tuttavia, che in alcuni Stati membri (**Grecia, Italia**), la formazione e l'esperienza conseguite all'estero non siano debitamente prese in considerazione al momento di autorizzare l'accesso al tirocinio di avvocato⁴⁰. Di recente, la **Spagna** ha introdotto nuove norme in materia di qualifica degli avvocati, ma manca di chiarezza per quanto riguarda la registrazione dei laureati che hanno iniziato i loro studi prima dell'entrata in vigore della riforma.

Alcuni Stati membri impongono ulteriori requisiti per la qualifica professionale (ad esempio, un'esperienza professionale supplementare) per poter patrocinare dinanzi agli organi giurisdizionali superiori (**Belgio, Bulgaria, Francia, Germania e Grecia**). In alcuni di questi paesi, come ad esempio **Belgio, Francia e Germania**, gli avvocati che patrocinano dinanzi alle corti supreme sono inoltre soggetti a ulteriori obblighi di autorizzazione e le condizioni di accesso per gli avvocati provenienti da altri Stati membri che esercitano con il proprio titolo d'origine rimangono poco chiare.

L'aggiornamento professionale continuo è obbligatorio nella maggior parte degli Stati membri, ad eccezione di **Grecia, Malta, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Spagna**, dove è volontario. Malgrado l'abbondante giurisprudenza in materia di riconoscimento delle qualifiche,⁴¹ il riconoscimento reciproco dell'aggiornamento professionale continuo transfrontaliero degli avvocati appare problematico, in particolare per gli avvocati che intendono beneficiare dei diritti concessi in virtù delle due direttive sugli avvocati.

Tutti gli Stati membri impongono l'iscrizione obbligatoria a un'organizzazione professionale o a un albo professionale. A questo proposito, in alcuni paesi, come l'**Irlanda** e il **Regno Unito**, si osserva un'evoluzione del contesto destinata a portare alla separazione degli organismi di regolamentazione dagli organi di rappresentanza.

La maggior parte degli Stati membri impone rigorose norme di incompatibilità e restrizioni multidisciplinari,⁴² nonché requisiti relativi alla forma giuridica e alla partecipazione azionaria. Tali requisiti devono essere valutati tenendo conto della portata delle riserve di attività. Sebbene le restrizioni di questo tipo possano essere giustificate per le attività relative alla rappresentanza in giudizio, i loro effetti cumulativi appaiono più gravi nel caso in cui anche altre attività siano riservate agli avvocati.

A questo proposito, tutti gli Stati membri hanno una regola generale per evitare conflitti di interessi o norme dettagliate sull'incompatibilità che vietano l'esercizio di talune attività, come le attività commerciali o il lavoro dipendente, ad eccezione di quelle espressamente autorizzate (ad esempio, l'insegnamento o la ricerca). In **Italia**, ad esempio, gli avvocati non possono esercitare anche la professione di consulente in proprietà industriale, sebbene le due professioni abbiano norme deontologiche simili e condividano alcune attività.

Le restrizioni multidisciplinari vanno dal divieto assoluto (**Bulgaria, Repubblica ceca**) all'autorizzazione di determinate attività multidisciplinari con un numero limitato di professioni (**Francia, Germania e Paesi Bassi**). In **Estonia**, gli avvocati possono partecipare alla gestione di un'impresa se tale partecipazione è compatibile con le attività professionali di un "*advokaat*" e non pregiudicano l'indipendenza dell'avvocato.

⁴⁰ Cfr. causa C-313/01, *Morgenbesser*, che consente ai laureati in giurisprudenza di effettuare il tirocinio in qualsiasi Stato membro, dopo una valutazione delle qualifiche ottenute all'estero.

⁴¹ Causa C-340/89, *Vlassopoulou*.

⁴² V. causa C-309/99 *Wouters*.

Un numero limitato di Stati membri ammette la partecipazione negli studi legali di soggetti senza titolo di avvocato⁴³. Il **Regno Unito** (Inghilterra e Galles specificamente) ha introdotto la possibilità per i *solicitors* di partecipare a strutture aziendali alternative, autorizzando soggetti senza titolo di avvocato a detenere la proprietà della società e ammettendo le pratiche multidisciplinari. La proprietà di società da parte di soggetti senza titolo di avvocato è prevista anche in **Spagna** (fino al 25 %) e, in una certa misura, in **Danimarca**. In **Germania**, la maggioranza assoluta delle azioni della società deve essere detenute da avvocati (solo altre figure professionali del settore legale o contabile possono essere azionisti). Nel febbraio 2016 la corte costituzionale tedesca ha dichiarato incostituzionale il divieto di costituire una società professionale con medici e farmacisti. In **Finlandia**, se da un lato le quote di una società a responsabilità limitata devono essere possedute da *advocates*, dall'altro lato in alcuni casi specifici l'ordine degli avvocati può concedere un esonero. Le società di persone sono ammesse, in linea di massima, e in molti Stati membri l'esercizio della professione è possibile anche sotto forma di società semplice professionale. Un certo numero di paesi inoltre consente agli avvocati di ricorrere alla forma di società a responsabilità limitata, ad esempio, **Austria, Belgio, Cipro, Finlandia, Francia e Germania**.

L'assicurazione di responsabilità professionale è obbligatoria in tutti gli Stati membri, eccetto **Grecia e Lettonia**, dove è facoltativa. In molti casi tale obbligo riguarda tutte le attività legate all'esercizio della professione, inclusi i servizi transfrontalieri prestati in un altro Stato membro. Pertanto, una polizza assicurativa può coprire l'intero territorio dell'Unione europea sulla base di un premio unico (ad esempio **Francia, Spagna**), agevolando la mobilità dei professionisti. Si osservano anche differenze per quanto riguarda la copertura minima e i costi corrispondenti. Per esempio, nel **Regno Unito** i costi sono molto più elevati rispetto ad altri Stati membri, a causa dell'ampia portata delle attività riservate e la natura specifica del mercato del Regno Unito⁴⁴.

Oltre ai requisiti di cui sopra, la maggior parte degli Stati membri esige la cittadinanza dell'UE, il certificato di carichi pendenti che non riporti condanne e il giuramento di rispettare il codice deontologico e le norme giuridiche. Non è ancora chiaro se la **Slovenia** consenta ai cittadini dell'UE che hanno ottenuto le loro qualifiche in Slovenia di esercitare la professione con il titolo sloveno, a causa del requisito che impone il possesso della cittadinanza slovena. A **Cipro** è previsto il requisito della residenza per esercitare la professione, il che risulta essere in violazione del diritto dell'Unione e mina l'efficacia delle direttive sugli avvocati⁴⁵. L'**Italia** ha introdotto di recente l'obbligo di trattare almeno cinque affari l'anno come prova dell'esercizio della professione continuativo e abituale. In **Croazia** l'avvocato che non pratica da più di 6 mesi sarebbe privato del diritto di esercitare la professione, un aspetto questo particolarmente critico per gli avvocati che intendono stabilirsi o prestare servizi all'estero.

⁴³ A tale riguardo, la direttiva 98/5/CE autorizza gli Stati membri a imporre determinate restrizioni alla forma con cui viene esercitata la professione in comune o ai requisiti di partecipazione azionaria degli studi legali, ma solo nella misura in cui esse siano giustificate, necessarie e proporzionate, a seguito di una valutazione caso per caso. Ciò significa che tali condizioni devono essere lette in combinato disposto con l'articolo 59 della direttiva sulle qualifiche professionali, che copre tutte le professioni regolamentate.

⁴⁴ Il carattere restrittivo di tale requisito è emerso nell'ambito dello studio sulla valutazione del quadro normativo per la libera circolazione degli avvocati (*Evaluation of the Legal Framework for the Free Movement of Lawyers*), cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

⁴⁵ Secondo una costante giurisprudenza, i moderni mezzi di trasporto e le telecomunicazioni consentono agli avvocati di mantenere i necessari contatti con i clienti e le autorità giudiziarie. L'obiettivo perseguito può essere raggiunto imponendo all'avvocato obblighi che limitino l'esercizio della sua attività in misura minore, richiedendo al professionista che eroga servizi di avere un domicilio eletto presso lo studio di un avvocato locale, dove le notifiche dell'autorità giudiziaria in questione possano essere debitamente notificate.

Raccomandazioni

Tutti gli Stati membri che prevedono riserve per quanto riguarda i servizi di consulenza dovrebbero chiarirne la portata in modo da facilitarne la prestazione da parte di avvocati o di altri prestatori, in particolare per quanto riguarda i servizi online.

Tutti gli Stati membri dovrebbero valutare i requisiti relativi alla forma giuridica e alla partecipazione azionaria, le norme in materia di incompatibilità e le restrizioni multidisciplinari, in particolare tenendo conto della proporzionalità di tali restrizioni rispetto ai principi fondamentali, per esempio l'indipendenza della professione, e alle corrispondenti disposizioni in materia di vigilanza. Si dovrebbe inoltre prendere in considerazione l'effetto cumulativo di tali requisiti nei casi in cui tali effetti possano essere accentuati in presenza di ampie riserve di attività (ad esempio, se anche la consulenza giuridica rientra tra le attività riservate).

Cipro dovrebbe rivedere la norma relativa all'obbligo di residenza nella misura in cui essa è applicabile ai cittadini dell'UE che intendono accedere alla professione a Cipro, mentre la **Slovenia** dovrebbe eliminare il requisito della cittadinanza per i cittadini dell'UE che hanno ottenuto le proprie qualifiche sul suo territorio.

La Bulgaria dovrebbe rivedere la necessità di riservare agli avvocati la consulenza e la rappresentanza dei cittadini dinanzi alle autorità amministrative nell'ambito del nuovo progetto di legge.

L'Italia dovrebbe chiarire i requisiti che limitano l'esercizio della professione come, ad esempio, l'ampio campo di applicazione della norma in materia di incompatibilità, soprattutto nel caso di professioni con norme deontologiche simili quali, per esempio i consulenti in proprietà industriale. Dovrebbe inoltre riesaminare la giustificazione e la proporzionalità del requisito introdotto di recente che prevede il trattamento di almeno cinque affari all'anno.

La Croazia dovrebbe rivedere la disposizione secondo cui un avvocato che non eserciti per più di 6 mesi sarebbe privato del diritto di esercitare la professione.

Belgio, Francia e Germania dovrebbero introdurre maggiore trasparenza e riesaminare la proporzionalità delle norme in materia di accesso per gli avvocati che intendono esercitare dinanzi alle rispettive corti supreme e in particolare chiarire le norme applicabili agli avvocati europei.

La Germania dovrebbe rivedere la necessità di mantenere limiti di età per l'esercizio della professione dinanzi alla Corte di giustizia federale (*Bundesgerichtshof*) rispetto a misure che sembrano più adatte per conseguire gli obiettivi perseguiti, come l'esperienza professionale.

La Spagna dovrebbe riesaminare la portata delle attività riservate ai *procuradores* e, in particolare, valutare se certe attività come la rappresentanza tecnica o la comunicazione di documenti alle autorità giudiziarie possano essere condivise con gli *abogados*. La Spagna dovrebbe inoltre emanare chiari orientamenti e istruzioni relativi all'iscrizione degli avvocati dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione.

Il **Regno Unito** dovrebbe valutare la possibilità di adottare un approccio più flessibile per quanto riguarda gli obblighi di assicurazione di responsabilità professionale al fine di ridurre l'onere finanziario per i professionisti.

Grecia e Italia dovrebbero garantire che la formazione e l'esperienza acquisite all'estero siano debitamente prese in considerazione in modo che gli avvocati possano avere accesso ai tirocini, in linea con la sentenza nella causa C-313/01.

II.5. Consulenti in proprietà industriale

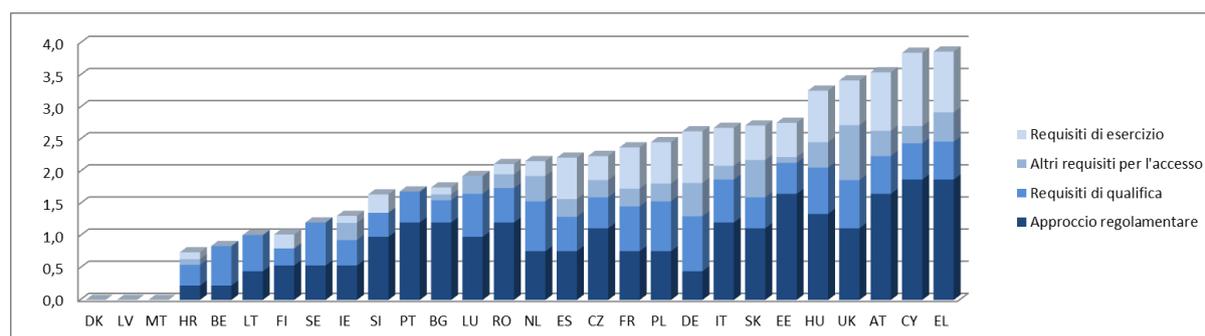
La professione del consulente in proprietà industriale⁴⁶ è regolamentata per sé in 22 Stati membri, mentre in altri due le attività rilevanti sono espressamente riservate agli avvocati. Nella maggior parte dei paesi la professione è regolamentata tramite riserve di attività e protezione del titolo (**Austria, Bulgaria, Estonia, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito**). Alcuni paesi proteggono soltanto il titolo professionale (**Finlandia, Irlanda e Svezia**) mentre sette paesi regolamentano la professione solo attraverso riserve di attività (**Belgio, Croazia, Germania, Lituania, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria**)⁴⁷. Infine, **Cipro** e la **Grecia** riservano le attività ai soli avvocati.

I motivi invocati dagli Stati membri per regolamentare la professione si basano: a) sulla protezione dei consumatori e dei destinatari del servizio (per esempio, i titolari dei diritti) e (b) sull'integrità dei meccanismi di tutela e dei sistemi giudiziari che si occupano di tali questioni. Pertanto, gli Stati membri hanno invocato come giustificazione della regolamentazione il fatto che i consulenti in proprietà industriale trattano norme sulla proprietà intellettuale e aspetti tecnici delle innovazioni altamente complessi, e che una gestione scorretta di tali aspetti danneggerebbe la posizione dei loro clienti e la gestione e la tutela generali dei diritti di proprietà intellettuale nel loro paese.

⁴⁶ In alcuni Stati membri i consulenti in proprietà industriale sono denominati avvocati esperti in proprietà industriale (ad esempio in Austria e Germania "*Patentanwälte*").

⁴⁷ Dovrebbe altresì essere menzionata l'esistenza della qualifica di mandatario per i brevetti europei sulla base della Convenzione sul brevetto europeo, firmata da tutti gli Stati membri dell'UE. Tale qualifica consente al professionista di utilizzare il suddetto titolo per la rappresentanza dinanzi all'Ufficio europeo dei brevetti. Tuttavia, tale qualifica non consente l'esercizio della professione di consulente in proprietà industriale nei paesi firmatari che disciplinano tale professione.

Grafico 6 - Indicatore del carattere restrittivo: Consulenti in proprietà industriale



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

Il grafico 6 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di consulente in proprietà industriale, in base al nuovo indicatore del carattere restrittivo.

La portata delle riserve di attività varia tra gli Stati membri. Alcuni Stati membri (**Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lituania, Lussemburgo, Slovenia e Regno Unito**) riservano esclusivamente ai consulenti in proprietà industriale l'attività di consulenza e di rappresentanza dinanzi all'Ufficio dei brevetti o ad altre autorità amministrative. La **Lituania** prevede una riserva di tale attività solo per i soggetti stranieri senza residenza permanente (o non stabiliti come persone giuridiche) in uno Stato membro dell'UE e la **Spagna** per la rappresentanza dei cittadini di paesi terzi. In **Polonia**, le attività riservate di consulenza e di rappresentanza dinanzi all'Ufficio dei brevetti e dinanzi ai tribunali amministrativi per gli aspetti legati alla proprietà industriale, ma non ai marchi, sono riservate esclusivamente ai consulenti in proprietà industriale.

In **Germania e Ungheria** la rappresentanza dinanzi alle autorità giudiziarie nelle questioni di proprietà intellettuale è riservata esclusivamente ai consulenti in proprietà industriale. Vari paesi consentono che quest'attività sia condivisa con altri professionisti quali avvocati, notai o consulenti legali (**Austria, Bulgaria, Estonia, Italia, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca e Slovacchia**). Altri Stati membri riservano l'attività di rappresentanza in giudizio in generale, anche per quanto riguarda la proprietà intellettuale, agli avvocati o ad altri professionisti forensi, ma non ai consulenti in proprietà industriale (per esempio, **Belgio, Spagna, Francia, Portogallo, Romania e Slovenia**).

L'attività di redazione di documenti legali su questioni di proprietà intellettuale è riservata in vari Stati membri (**Austria, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Polonia**) ai consulenti in proprietà industriale e ad altri professionisti forensi. Tuttavia l'**Ungheria** riserva tale attività esclusivamente ai consulenti in proprietà industriale.

L'**Ungheria** riserva inoltre ai consulenti in proprietà industriale l'attività di ricerca o di consulenza in relazione ai diritti di proprietà industriale.

In alcuni paesi che non regolamentano la professione di consulente in proprietà industriale di per sé, vale a dire **Cipro e Grecia**, le attività pertinenti sono tuttavia riservate agli avvocati.

Anche i requisiti professionali variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Mentre tutti gli Stati membri richiedono un titolo universitario di una durata compresa tra 3 e 5 anni, alcuni Stati membri, ossia **Austria, Croazia, Irlanda e Ungheria**, richiedono studi specializzati (in ambito tecnico o scientifico). Nel **Regno Unito** si prevedono corsi specializzati in diritto dei brevetti e dei marchi e vi è solo un numero molto limitato di corsi riconosciuti dall'autorità di registrazione.

Nella maggior parte degli Stati membri è richiesta un'esperienza professionale pregressa, ma la durata è di 2 anni (**Bulgaria**), 5 anni (**Croazia, Lituania**) o addirittura di 7,5 anni (**Austria**). Un tirocinio svolto sotto la supervisione di un consulente in proprietà industriale è richiesto in alcuni Stati membri (**Belgio, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, e Regno Unito**). Nella maggior parte degli Stati membri deve essere superato un esame.

Ciò significa che la durata totale dell'istruzione richiesta potrebbe variare dai 3 anni del **Portogallo** (che non prevede l'obbligo di un tirocinio né dell'esperienza pregressa) ai 7 anni della **Germania** fino ai 12,5 anni dell'**Austria**. La situazione va considerata alla luce del fatto che le attività possono essere svolte, ad esempio, anche dagli avvocati senza bisogno di una specializzazione in diritto della proprietà intellettuale.

L'assicurazione professionale è obbligatoria in 12 Stati membri, alcuni dei quali limitano anche le condizioni in base alle quali viene fornita l'assicurazione (ad esempio il **Regno Unito**).

Molti Stati membri impongono restrizioni alla forma societaria e obblighi per quanto concerne la partecipazione azionaria. Ad esempio, l'**Austria** prevede che uno studio professionale sia di esclusiva proprietà di consulenti in materia di marchi o brevetti. Altri paesi, come la **Romania**, consentono la creazione di una società di persone (controllata al 100 % da consulenti in proprietà industriale) o una società di capitali (non professionisti). L'**Ungheria** disciplina sia le associazioni di professionisti (con l'obbligo di detenzione dell'intero capitale da parte di consulenti in proprietà industriale) sia le società professionali (con l'obbligo di detenzione del 75 % del capitale da parte di consulenti in proprietà industriale). La **Francia** non stabilisce obblighi a livello di partecipazione azionaria ma richiede che il potere decisionale della società spetti ai consulenti in proprietà industriale. La **Grecia** e **Cipro** prevedono l'obbligo che il 100 % dei soci sia costituito da avvocati. In **Germania** e **Polonia** almeno il 50 % delle quote deve essere detenuto da professionisti.

Alcuni Stati membri vietano inoltre completamente l'esercizio della professione di consulente in proprietà industriale parallelamente all'esercizio di altre professioni (ad esempio, **Austria** e **Ungheria**), mentre altri consentono l'esercizio in comune solo con le professioni forensi o contabili (**Estonia, Germania**).

Per quanto riguarda la prestazione transfrontaliera di servizi, in un certo numero di Stati membri la direttiva 2013/55/UE⁴⁸ non è stata ancora recepita nella legislazione nazionale sui consulenti in proprietà industriale. Ad esempio, la **Germania** e il **Regno Unito**, stabilendo un elenco limitato delle qualifiche riconosciute, non consentono il riconoscimento della qualifica professionale di consulente in proprietà industriale di alcuni Stati membri dell'UE.

La Slovacchia prevede una specifica procedura di riconoscimento per autorizzare i titolari di diplomi rilasciati da altri Stati membri dell'UE ad accedere alla professione (non regolamentata) di assistente mandatario abilitato in materia di brevetti.

Raccomandazioni

La Slovacchia dovrebbe assicurare che la procedura di riconoscimento applicata ai titolari di diplomi di studio stranieri che intendono accedere alla professione di assistente mandatario abilitato in materia di brevetti soddisfi le disposizioni del TFUE in materia di libera

⁴⁸ Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI")

circolazione dei lavoratori e di non discriminazione, e che sia conforme alla giurisprudenza pertinente.

La Germania e il Regno Unito dovrebbero recepire quanto prima la direttiva 2013/55/UE e garantire la conformità con il diritto dell'UE sui consulenti in proprietà industriale.

Austria, Germania e Regno Unito dovrebbero riconsiderare i vari livelli delle misure di regolamentazione, per esempio nel caso di misure che richiedono più anni di esperienza professionale o di formazione professionale in aggiunta agli obblighi di formazione di base, e cercare di offrire soluzioni alternative per il conseguimento delle qualifiche.

Croazia, Estonia, Lituania e Svezia dovrebbero rivalutare la condizione dell'esperienza professionale come requisito per l'accesso alla professione di consulente in proprietà industriale.

Il **Regno Unito** dovrebbe valutare gli obblighi assicurativi onde garantire che non siano eccessivamente restrittivi.

Austria, Estonia, Polonia, Regno Unito e Ungheria dovrebbero valutare la portata delle riserve di attività per i consulenti in proprietà industriale. **Cipro e la Grecia** dovrebbero valutare la proporzionalità delle misure che riservano le attività concernenti la proprietà industriale unicamente agli avvocati.

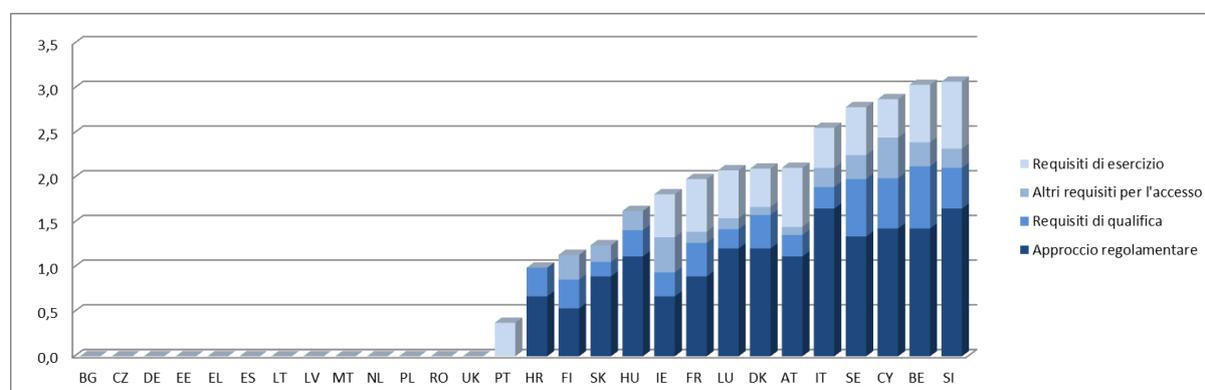
L'Austria e l'Ungheria dovrebbero valutare la proporzionalità dei divieti concernenti l'esercizio della professione di consulente in proprietà industriale in parallelo con altre professioni.

Austria, Germania, Polonia e Ungheria dovrebbero valutare la proporzionalità dei requisiti in materia di partecipazione azionaria.

II.6. Agenti immobiliari

Gli approcci regolamentari nel settore immobiliare variano notevolmente a seconda dei paesi. Mentre in alcuni Stati membri la professione è regolamentata da tempo (ad esempio in **Austria**, dove è disciplinata dal 1973), in altri la regolamentazione è stata introdotta più recentemente (ad esempio nel 2011 in **Irlanda**). Tre paesi sembrano intenzionati a regolamentare l'accesso a tale professione (**Germania, Repubblica ceca e Slovacchia**). Per contro, **Paesi Bassi, Polonia e Portogallo** hanno recentemente optato per la deregolamentazione.

Grafico 7 - Indicatore del carattere restrittivo: Agenti immobiliari



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

Il grafico 7 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di agente immobiliare, in base al nuovo indicatore del carattere restrittivo.

La professione è regolamentata in 14 Stati membri: **Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Slovacchia⁴⁹, Slovenia, Svezia e Ungheria**. La maggior parte dei paesi regola la professione tramite riserve di attività. **Cipro, Belgio, Danimarca, Finlandia⁵⁰, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Slovenia** regolamentano la professione mediante una riserva di attività e la protezione di un titolo. In **Spagna** esiste una regolamentazione regionale delle attività degli agenti immobiliari.

Le attività riservate agli agenti immobiliari sono simili nella maggior parte dei paesi. Esse consistono, in sostanza, nell'agire come intermediari tra venditori e acquirenti di beni immobili, compresa la consulenza. Tuttavia, in alcuni casi gli agenti immobiliari, oltre a far incontrare le parti interessate dalla transazione e fornire loro consulenza, svolgono anche altre attività, talora alquanto complesse. Ad esempio, nei paesi nordici gli agenti immobiliari titolari di licenza forniscono consulenza giuridica all'interno della propria sfera di competenza, come in **Svezia**, dove gli agenti immobiliari assistono nell'elaborazione di una documentazione adeguata o forniscono consulenza sulle clausole contrattuali, o in **Finlandia**, dove la maggior parte delle operazioni che coinvolgono un agente immobiliare riguardano la compravendita di quote di partecipazione in una cooperativa di edilizia residenziale, senza l'avallo separato di un notaio). La perizia immobiliare/valutazione è menzionata per **Danimarca e Italia⁵¹**, mentre in **Austria** la rappresentanza davanti alle autorità pubbliche/ai tribunali (se non riservata agli avvocati) e lo svolgimento di un'asta pubblica di beni immobili sono attività riservate agli agenti immobiliari. In **Belgio** e in **Francia** gli agenti immobiliari sono coinvolti in attività di gestione di beni in comproprietà e di beni immobili di proprietà con il ruolo di *syndic*.

In molti casi le attività degli agenti immobiliari sono condivise con avvocati e/o notai. Tuttavia, almeno in alcuni casi determinate attività di intermediazione immobiliare sembrano essere esclusivamente riservate agli agenti immobiliari qualificati (**Austria, Cipro, Irlanda, Lussemburgo, Slovenia e Svezia**).

La maggior parte dei paesi richiede una formazione della durata di circa 2-3 anni, che potrebbe dover essere integrata da un tirocinio e/o da un'esperienza di lavoro e/o dal superamento di un esame. Nei casi di maggior rigidità, questa regolamentazione si può parzialmente spiegare con l'affidamento di alcune delle attività più complesse agli agenti immobiliari (ad esempio in **Austria, Danimarca e Svezia**). Al polo opposto vi sono invece paesi come la **Croazia**, la **Finlandia**, l'**Italia** e l'**Ungheria** che impongono qualifiche relativamente basse. Valga fra tutti l'esempio dell'**Ungheria**, dove la durata del corso di studi è di soli 6 mesi, o della **Finlandia**, dove è sufficiente sostenere un esame, senza dimostrare una formazione specifica o un'esperienza pregressa. In **Croazia** e in **Italia** è obbligatorio sostenere un esame aperto a chiunque sia in possesso di un diploma di scuola superiore e, per l'**Italia**, abbia portato a termine un corso di formazione di 80 ore.

⁴⁹ La Slovacchia non considera questa professione regolamentata, dato che disciplina soltanto le attività commerciali. Per ulteriori informazioni si rimanda al documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

⁵⁰ Mentre in Finlandia il titolo è protetto, la legge prevede anche che i dirigenti responsabili e almeno la metà di coloro che sono impegnati nelle attività dell'agenzia abbiano le qualifiche necessarie.

⁵¹ In Lettonia, Lituania e Ungheria, la professione di perito immobiliare/valutatore è regolamentata come professione a sé.

Nella maggior parte dei casi esistono modi alternativi per ottenere le qualifiche necessarie. Solo in **Belgio, Cipro, Croazia, Italia, Finlandia e Svezia** sembra esserci un unico modo per ottenere la qualifica di agente immobiliare

Sia i paesi con un livello di regolamentazione relativamente basso sia quelli che prevedono requisiti più rigorosi dispongono di mezzi aggiuntivi per garantire la tutela dei consumatori e la prevenzione delle frodi. Mentre la maggior parte dei paesi impone l'obbligo dell'iscrizione a un organismo professionale o statale e la stipula di un'assicurazione della responsabilità professionale, altri richiedono ai professionisti di dimostrare l'assenza di condanne penali e/o l'onorabilità,⁵² o di fornire una prova della capacità finanziaria/una garanzia finanziaria⁵³. I requisiti relativi allo sviluppo professionale continuo non sono significativi in termini di durata e se ne è constatata l'esistenza soltanto in cinque paesi⁵⁴.

Alcuni paesi vietano espressamente l'esercizio di alcune attività incompatibili. Tuttavia, in alcuni casi, tale divieto va oltre il mero divieto generale in materia di conflitto di interessi (ad esempio, in **Italia e Svezia**). Ad esempio, in **Italia** gli agenti immobiliari non possono accedere al pubblico impiego (se non a tempo parziale) o ad altre attività come lavoratori autonomi o imprenditori. In **Slovenia** l'esercizio di attività immobiliari è soggetto a un requisito di cittadinanza⁵⁵.

D'altro canto, nei paesi che non regolamentano la professione, gli interessi dei consumatori sono tutelati con altri mezzi, quali la legislazione in materia di tutela dei consumatori, il diritto civile e penale e le norme deontologiche. L'autoregolamentazione e i sistemi di certificazione volontari costituiscono un'alternativa al regolamentazione, come accade, ad esempio, in **Repubblica ceca, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Regno Unito**.

Raccomandazioni

Austria, Cipro, Irlanda, Lussemburgo, Slovenia e Svezia dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di aprire ad altri operatori l'esercizio di attività attualmente riservate in via esclusiva agli agenti immobiliari.

Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Irlanda, Slovacchia e Svezia dovrebbero valutare in quale misura i requisiti relativi alla durata della formazione obbligatoria per l'ottenimento della qualifica siano indispensabili in considerazione dei compiti svolti dagli agenti immobiliari e dagli obiettivi della regolamentazione.

Belgio, Croazia, Cipro, Finlandia, Italia e Svezia dovrebbero considerare la possibilità di definire percorsi alternativi per l'accesso alla professione.

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

La Slovenia dovrebbe riconsiderare il requisito della cittadinanza per gli agenti immobiliari.

Nell'ambito della prossima riforma, **la Repubblica ceca** dovrebbe evitare molteplici livelli di regolamentazione e valutare in dettaglio se l'obiettivo della protezione dei consumatori potrebbe essere garantito con mezzi meno restrittivi, quali l'introduzione della protezione del titolo.

⁵² Austria, Italia, Slovenia e Ungheria.

⁵³ Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Finlandia e Ungheria.

⁵⁴ Belgio, Francia, Irlanda, Slovenia e Svezia.

⁵⁵ Il reciproco riconoscimento delle qualifiche conseguite in altri Stati membri è previsto, ma i cittadini stranieri che hanno acquisito qualificazioni in Slovenia non sembrano contemplati da tali norme.

La Germania dovrebbe monitorare le discussioni in corso sull'introduzione di una nuova regolamentazione e basare eventuali modifiche alla regolamentazione su solide valutazioni della proporzionalità.

L'Italia dovrebbe valutare la necessità e la proporzionalità dei divieti posti sulle attività incompatibili.

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

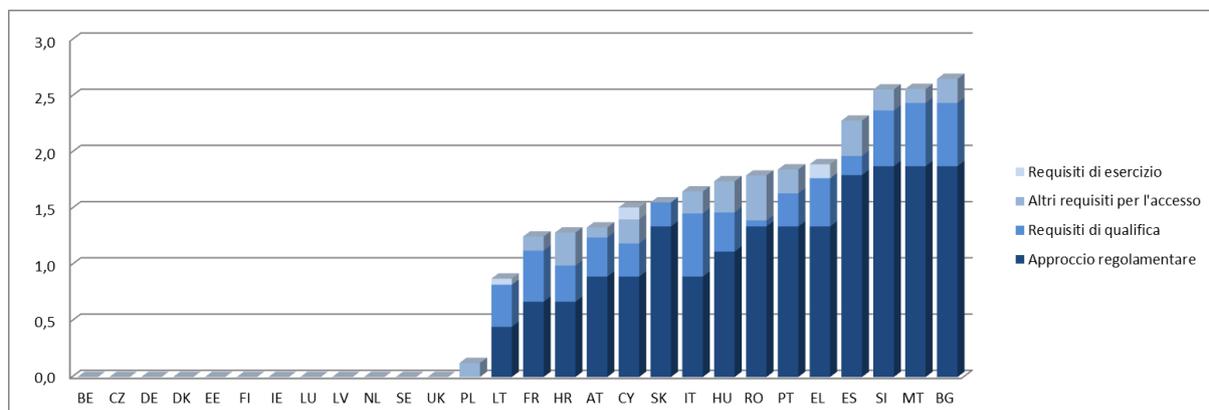
La Slovacchia dovrebbe abolire l'obbligo per i titolari di qualifiche ottenute in altri Stati membri dell'UE di sottoporsi a una procedura di riconoscimento accademico del diploma.

II.7. Guide turistiche

La professione di guida turistica è regolamentata in 14 Stati membri (**Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria**), con alcune differenze significative per quanto riguarda l'intensità della regolamentazione. La regolamentazione è più diffusa nell'Europa meridionale e nel bacino del Mediterraneo. Di solito si basa su considerazioni di valore culturale, storico, archeologico e legate al patrimonio artistico e al suo corretto apprezzamento.

Sia l'industria del turismo sia il comportamento dei consumatori sono cambiati negli ultimi anni e al giorno d'oggi le conoscenze relative al patrimonio storico-culturale di un paese sono sempre più disponibili attraverso altre fonti di informazioni, comprese quelle digitali. La giustificazione e la proporzionalità della regolamentazione della professione di guida turistica devono essere valutate attentamente al fine di assicurare che le restrizioni siano limitate a quanto è necessario per evitare di danneggiare la ricchezza culturale di uno Stato membro.

Grafico 8 - Indicatore del carattere restrittivo: Guide turistiche



Fonti: Commissione europea, novembre 2016.

Il grafico 8 riporta la posizione relativa degli Stati membri in termini di restrizioni quanto all'accesso e all'esercizio della professione di guida turistica, secondo il nuovo indicatore del carattere restrittivo.

Anche tra gli Stati membri che applicano una regolamentazione vi sono notevoli differenze. Mentre **Bulgaria, Malta, Spagna e Slovenia** prevedono una riserva di attività accanto alla protezione del titolo, la maggior parte degli Stati membri in cui esiste una regolamentazione

contempla soltanto una riserva di attività⁵⁶.

La portata delle attività riservate varia notevolmente tra gli Stati membri. In **Austria** e **Bulgaria** esiste una gamma molto ampia di attività riservate ai titolari di specifiche qualifiche professionali, tra le quali figurano anche l'accompagnamento turistico durante il quale si illustra e si spiega la situazione sociale e politica in contesti nazionali e internazionali, l'accompagnamento a eventi sportivi e sociali e il trasferimento dei turisti dall'aeroporto all'hotel. Va tuttavia sottolineato che la riserva di attività costituisce una restrizione che deve essere limitata a quanto strettamente necessario per tutelare un interesse pubblico generale.

Inoltre, la creazione di riserve di attività nell'ambito della regolamentazione a livello regionale in uno Stato federale o regionale, merita particolare attenzione se la portata delle attività è limitata geograficamente all'interno di uno Stato membro, come accade in **Croazia**, **Italia** e **Spagna**. In casi simili è possibile che i professionisti interessati a esercitare la propria attività in più regioni debbano ottenere diverse qualifiche e autorizzazioni all'interno di un unico Stato membro. Tali differenze rendono l'accesso e l'esercizio della professione più complicato⁵⁷ e potrebbero sollevare problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione.

Negli Stati membri che prevedono una regolamentazione, le qualifiche professionali richieste sono diverse. Il livello di qualifica varia da una formazione professionale a una qualifica accademica, con durate del corso di studi che vanno da un anno a **Cipro** a 5 anni in **Italia**.

In **Grecia**, mentre inizialmente era richiesto un diploma rilasciato da una scuola per guide turistiche, di recente è stata introdotta la possibilità per i titolari di diplomi quali quello in archeologia o in storia o in antropologia sociale, in etnologia ecc., di ottenere una licenza di guida turistica dopo aver completato con successo un corso di formazione specifico di due mesi. In **Italia** l'esame di abilitazione comprende una prova scritta, che verte sul patrimonio storico e artistico di una zona specifica di una regione, e un colloquio. In **Italia** e in **Spagna** esistono regolamentazioni diverse a seconda della regione o della comunità autonoma che disciplina la professione e i requisiti. La maggior parte degli Stati membri ha indicato come indispensabile una conoscenza molto specifica legata al paese, come la conoscenza a livello storico e artistico (ad esempio, **Cipro**, **Slovenia**).

Croazia, **Slovenia** e **Spagna** indicano concorsi statali di abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica.

Non esistono restrizioni a livello di forma giuridica o di partecipazione azionaria o di controllo della gestione per questa professione.

L'esercizio della professione di guida addetta a siti specifici è riservato ai titolari di qualifiche specifiche e definire norme su come ottenere tali qualifiche specifiche potrebbe anche creare restrizioni ingiustificate, se i motivi effettivi che giustificano l'esistenza di tale esclusiva per ciascun sito non sono stati valutati e se gli esami vengono organizzati soltanto ogni due anni, come sembra accadere in **Italia**. In altri Stati membri, come la **Francia**, soltanto le guide turistiche qualificate sono ammesse presso alcuni monumenti storici. In **Croazia**, la legge stabilisce espressamente che i servizi di guide esperte in musei, gallerie, aree naturali protette, siti archeologici ecc. non devono essere considerate attività di guida turistica. Ciò potrebbe portare a una frammentazione del mercato e rappresentare un onere considerevole per i

⁵⁶ Per maggiori informazioni sulla regolamentazione di questa professione e di professioni ad essa correlate, come quella di operatore turistico o agente di viaggio, cfr. la relazione elaborata nel quadro dell'esercizio di valutazione reciproca.

⁵⁷ Cfr. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione sui risultati del "test di efficacia" del mercato unico dei servizi SWD(2012)147) che accompagna la comunicazione della Commissione sull'attuazione della direttiva sui servizi (COM(2012)261 final).

prestatori di servizi di altri Stati membri che accompagnano i turisti in varie zone di un paese e non limitano la prestazione del servizio a un particolare sito.

Raccomandazioni

Tutti gli Stati membri che regolamentano la professione dovrebbero valutare la giustificazione e la proporzionalità di tale regolamentazione.

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

Croazia e Italia dovrebbero: i) chiarire il quadro regolamentare che disciplina la professione di guida turistica, date le divergenze normative a livello regionale che sembrano ostacolare l'accesso al mercato e che incidono sui prestatori di servizi nazionali e su quelli di servizi temporanei; ii) rivedere la lista dei siti riservati ai titolari di qualifiche specifiche e valutare la proporzionalità di ciascuna riserva.

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