



## CONSIGLIO NAZIONALE

DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI  
mandato 2008 - 2012

area di delega: RIFORMA DELLE PROFESSIONI

### **LE PROFESSIONI NELLE DIRETTIVE COMUNITARIE**

**PROSPETTI DI SINTESI E DISAMINA DELLE NORME RILEVANTI**

**POSIZIONE DEL CNDCEC ESPRESSA IN OCCASIONE DEL CONVEGNO:**

**“LE PROFESSIONI LIBERE TRA COSTITUZIONE E MERCATO”**

**PISTOIA 12 GIUGNO 2009**

hanno collaborato:

- per CNDCEC      **Dott.ssa Marisa Eramo**
- per IRDCEC      **Dott.ssa Cristina Bauco**

## ALLEGATO 1

al documento

PER UN MODELLO INTERPRETATIVO  
DEL MERCATO DELLE PROFESSIONI  
E NUOVI PROFILI DELLA CONCORRENZA

## PROSPETTI DI SINTESI DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE

- “SERVIZI” – 2006/123/CE
- “QUALIFICHE PROFESSIONALI” – 2005/36/CE

### DIRETTIVA SERVIZI 2006/123/CE

Oggetto direttiva servizi:	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sviluppo dei servizi fra gli Stati membri, tenendo conto della specificità di ogni tipo di attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione</li><li>• Eliminazione ostacoli che impediscono la libera prestazione dei servizi prevedendo misure di semplificazione amministrativa, di cooperazione fra le istituzioni e misure volte all'accrescimento della qualità dei servizi. (considerando 5, 7, 12)</li></ul>
Soggetti interessati dalle disposizioni della direttiva	<ul style="list-style-type: none"><li>• “Prestatore di servizi” (questa è la terminologia utilizzata dalla direttiva che non qualifica tali prestatori come “professionisti”) intesi come persone fisiche, aventi cittadinanza in uno stato membro, o persone giuridiche stabilite, che offrono o forniscono un servizio, qualificato come attività economica non salariata, di norma retribuita.</li><li>• Tra i servizi rientrano varie attività tra cui “i servizi di consulenza legale o fiscale” (considerando 33).</li></ul>
effetti della direttiva servizi sulle professioni regolamentate	<ul style="list-style-type: none"><li>• I professionisti regolamentati devono essere sicuramente ricompresi nella definizione di “prestatore di servizi”</li><li>• Ai professionisti regolamentati, tuttavia, si applicano in primo luogo le disposizioni della direttiva 2005/36/CE (direttiva qualifiche) che prevalgono in caso di contrasto sulle disposizioni della direttiva servizi (art. 3)</li><li>• La direttiva servizi è coerente con la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e non pregiudica tale direttiva. <b>Essa riguarda questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali, quali l'assicurazione di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa.</b></li><li>• La peculiarità delle professioni regolamentate è colta anche nella disciplina delle prestazioni temporanee, per le quali non si applicano le disposizioni della direttiva servizi, ma quelle più onerose dettate dalla direttiva qualifiche, al titolo II. Pertanto,</li></ul>

	<p>la disposizione sulla libera prestazione di servizi non incide su nessuna delle misure applicabili a norma di tale direttiva 2005/36/CE nello Stato membro in cui viene fornito un servizio.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• In definitiva l'ambito di applicazione delle disposizioni della direttiva servizi è solo quello relativo a<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>assicurazione di responsabilità professionale,</u></li><li>• <u>comunicazioni commerciali,</u></li><li>• <u>attività multidisciplinari</u></li><li>• <u>semplificazione amministrativa.</u></li></ul></li></ul>
Definizione di "professione regolamentata"	<ul style="list-style-type: none"><li>• l'art. 4 della direttiva servizi per la definizione di professione regolamentata rinvia all'art. 3, paragrafo, 1, lettera a della direttiva qualifiche che così dispone: <i>"professione regolamentata: attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale. Quando non si applica la prima frase, è assimilata ad una professione regolamentata una professione di cui al paragrafo 2".</i></li></ul> <p>In particolare il paragrafo 2 dispone che <i>"È assimilata a una professione regolamentata una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I. Le associazioni o le organizzazioni di cui al primo comma hanno in particolare lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione e a tal fine sono oggetto di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e rilasciano ai loro membri un titolo di formazione, esigono da parte loro il rispetto delle regole di condotta professionale da esse prescritte e conferiscono ai medesimi il diritto di usare un titolo o un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale titolo di formazione".</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Dunque anche per la direttiva servizi si può parlare di associazioni professionali assimilate alle professioni regolamentate solo in presenza delle associazioni istituite nei Paesi anglosassoni.</b></li></ul>

Conclusioni	<ul style="list-style-type: none"><li>• La direttiva servizi non offre una definizione di professione regolamentata (rimandando per questa alla direttiva qualifiche), ma solo di “prestatore di servizi”</li><li>• La direttiva servizi nell’individuare le diverse misure di intervento cita talvolta le “associazioni” che non coincidono con le associazioni professionali assimilate alle professioni regolamentate (associazioni anglosassoni) di cui si parla solo in presenza di professioni regolamentate. Le “associazioni” sembrano essere semplici aggregazioni di prestatori di servizi (lavoratori autonomi) che possono rilevare nei confronti dei consumatori ai fini dell’acquisizione di eventuali informazioni.</li><li>• Il parallelismo con le associazioni professionali anglosassoni si coglie solo quando la direttiva cita “ordini professionali ed organismi affini”. (vedi ad esempio l’art. 22).</li></ul>
-------------	--

DIRETTIVA QUALIFICHE PROFESSIONALI (2005/36/CE)

<p>Oggetto direttiva qualifiche professionali:</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>La direttiva 36/2005/CE è volta a disciplinare il riconoscimento delle qualifiche professionali che consentono l'accesso e l'esercizio di professioni regolamentate nei diversi Paesi comunitari.</u></li><li>• Ne consegue, da un lato, che rimangono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva tutte quelle attività professionali per le quali gli ordinamenti giuridici nazionali non fissano alcuna specifica regolamentazione; dall'altro, che intervengono nel processo di riconoscimento solo quelle professioni e quegli organismi che la legge regola.</li></ul> <p>(art. 1)</p>
<p>Soggetti interessati dalle disposizioni della direttiva</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La direttiva si applica a tutti i cittadini comunitari in possesso di una qualifica professionale per l'esercizio di una professione regolamentata in altro Stato membro dell'UE. (art. 2, par. 1)</li></ul> <p><i>Situazioni particolari:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Nel caso in cui una professione (attività o insieme di attività professionali) sia regolamentata nel Paese ospitante, ma non nel Paese di origine del professionista (il quale quindi non è in possesso di una specifica qualifica professionale da far riconoscere) la direttiva introduce la possibilità di procedere al riconoscimento per equivalenza sulla base della esperienza professionale maturata, di almeno 2 anni negli ultimi 10, applicando le opportune misure compensative. (art. 13, par. 2)</li><li>2. Per i revisori contabili la direttiva 2006/43/CE all'articolo 14 prevede la facoltà per ogni Stato membro di definire il sistema per l'abilitazione dei revisori abilitati in un altro Paese dell'UE. Al massimo gli stati potranno prevedere l'applicazione del sistema della direttiva sulle qualifiche professionali con una precisa limitazione circa l'ampiezza della misura compensativa. Precisamente sarà possibile al massimo circoscrivere l'esame alla conoscenza della normativa nazionale del Paese ospitante e solo nella misura in cui rilevi ai fini dell'attività di revisione contabile.</li><li>3. Per i cittadini extracomunitari in possesso di una qualifica professionale conseguita in un Paese membro, ogni Paese ospitante applicherà la normativa nazionale dettata per l'iscrizione negli albi (requisiti di residenza, condizioni di reciprocità fra gli Stati, cittadinanza</li></ol>

	<p>europea).</p> <p>4. Per i cittadini extracomunitari in possesso di una qualifica professionale conseguita in un Paese extracomunitario, ogni Paese ospitante applicherà la normativa nazionale dettata per l'iscrizione negli albi (requisiti di residenza, condizioni di reciprocità fra gli Stati, cittadinanza europea). Per l'Italia come noto il Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e relativo decreto di attuazione DPR 394/99) ha previsto l'estensione del meccanismo comunitario anche ai cittadini extracomunitari.</p>
<p>Confronto con direttiva 2006/43 (specificità della revisione) effetti della direttiva servizi sulle professioni regolamentate</p>	<p>• La direttiva 2005/36/CE non solo ha ridefinito le modalità di riconoscimento delle qualifiche professionali, ma ha anche dato specifica disciplina a due modelli fondamentali di circolazione:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <u>regime della prestazione temporanea</u>. Tale modello consente di esercitare per un periodo limitato l'attività professionale in un Paese della Comunità con il titolo del Paese d'origine, senza alcun riconoscimento ed iscrizione nell'albo locale. In particolare, il professionista comunitario continua ad utilizzare il titolo professionale acquisito nel Paese di origine, ma l'esercizio della prestazione è disciplinato dalle norme professionali del Paese in cui viene resa la prestazione. A carico del prestatore temporaneo sono posti specifici adempimenti informativi a favore non solo del Ministero vigilante, ma anche dell'ente di previdenza obbligatoria competente per la professione esercitata e del destinatario della prestazione. Tali professionisti sono in iscritti temporaneamente in un apposita sezione dell'albo</li><li>2. <u>regime della stabilimento</u>. Il regime dello stabilimento implica lo spostamento del professionista dal Paese di origine al Paese ospitante con il conseguente interesse ad iscriversi nell'albo locale e ad esercitare con il titolo del Paese ospitante. Il riconoscimento delle qualifiche professionali presuppone il confronto fra i livelli di formazione richiesti per accedere alla professione regolamentata nel Paese di origine e nel Paese di destinazione e può essere subordinato al compimento di una prova attitudinale. Il riconoscimento è disposto a seguito di un'apposita procedura dal Ministero della Giustizia e consente successivamente l'iscrizione nell'albo.</li></ol>

<p>Definizione di "professione regolamentata"</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• l'art. 3, paragrafo, 1, lettera a della direttiva qualifiche che così dispone: <i>"professione regolamentata: attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale. Quando non si applica la prima frase, è assimilata ad una professione regolamentata una professione di cui al paragrafo 2".</i></li></ul> <p>In particolare il paragrafo 2 dispone che <i>"È assimilata a una professione regolamentata una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I.</i></p> <p><i>Le associazioni o le organizzazioni di cui al primo comma hanno in particolare lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione e a tal fine sono oggetto di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e rilasciano ai loro membri un titolo di formazione, esigono da parte loro il rispetto delle regole di condotta professionale da esse prescritte e conferiscono ai medesimi il diritto di usare un titolo o un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale titolo di formazione".</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nel considerando 43 è data anche una definizione di <i>"<b>professioni liberali</b> che sono, secondo la presente direttiva, quelle praticate sulla base di pertinenti qualifiche professionali in modo personale, responsabile e professionalmente indipendente da parte di coloro che forniscono servizi intellettuali e di concetto nell'interesse dei clienti e del pubblico. L'esercizio della professione negli Stati membri può essere oggetto, a norma del trattato, di specifici limiti legali sulla base della legislazione nazionale e sulle disposizioni di legge stabilite autonomamente, nell'ambito di tale contesto, dai rispettivi organismi professionali rappresentativi, salvaguardando e sviluppando la loro professionalità e la qualità del servizio e la riservatezza dei rapporti con i clienti."</i></li></ul>
---	---

Conclusioni	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b><u>necessità di evitare confusione fra le professioni ordinistiche, regolamentate dall'ordinamento giuridico italiano, e le associazioni professionali prive di qualsiasi riconoscimento pubblico.</u></b> Confusione che soprattutto non dovrà realizzarsi in presenza di attività professionali per cui l'ordinamento giuridico italiano prevede l'istituzione di un ordine professionale e che vengono svolte impropriamente ed illegittimamente da soggetti iscritti ad associazioni professionali private, privi di qualsiasi qualificazione professionale. A questo proposito si ricorda che il considerando 11 della direttiva chiarisce che la <i>"direttiva non ha l'obiettivo di interferire nell'interesse legittimo degli Stati membri a impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni"</i>.</li><li>• <b><u>necessità di non ingenerare confusione sul concetto di "associazione" utilizzato dalla direttiva.</u></b> La direttiva è scritta per la totalità degli Stati comunitari e quando si riferisce alle associazioni professionali ha in mente le associazioni dei Paesi anglosassoni, dove la regolamentazione delle professioni si fonda su principi e criteri diversi da quelli operanti nel nostro Paese. La direttiva chiarisce espressamente tale questione all'art. 3, par. 2, laddove prevede che sia <i>"assimilata ad una professione regolamentata una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un'organizzazione di cui all'allegato I"</i>. Nella direttiva dunque sono espressamente individuate (nell'allegato I) le associazioni irlandesi e del Regno Unito legittimate a regolamentare attività professionali. Ne consegue che solo tali associazioni sono legittimate ad essere inserite a pieno titolo nel procedimento di riconoscimento delle qualifiche professionali.</li><li>• <b><u>Sembra, pertanto, che le due direttive si pongano, per un certo verso, sullo stesso piano quanto a scopo principale e ad effetti che sono la libera prestazione di servizi e la libera circolazione dei professionisti al fine dell'esercizio di una professione regolamentata nel senso sopra indicato.</u></b></li><li>• <b><u>Tanto è vero quanto precede che la direttiva servizi, il cui ambito di intervento come visto è sicuramente più esteso rispetto alla direttiva qualifiche, per quanto concerne gli aspetti più direttamente qualificanti la materia delle professioni regolamentate rinvia alle previsioni specificamente dettate nella direttiva qualifiche (stabilimento, temporaneità della prestazione, professione regolamentata e organismi affini).</u></b></li></ul>
-------------	---



## LE PROFESSIONI NELLE DIRETTIVE COMUNITARIE

Nel dibattito che si anima intorno al tema della professioni, da anni sono evocati principi di liberalizzazione dei mercati con riferimento a direttive comunitarie che imporrebbero una revisione della regolamentazione delle professioni negli Stati membri.

Le direttive di riferimento sono la c.d. “**Direttiva Servizi**” (2006/123/CE) e la c.d. “**Direttiva Qualifiche Professionali**” (2005/36/CE) e spesso sono state richiamate per sostenere che la regolamentazione delle Professioni in Italia sarebbe in contrasto con il libero mercato.

Aldilà che chi lamenta ciò lo fa accampando pretese di non meglio precisati riconoscimenti statali che a loro volta determinerebbero una ulteriore regolamentazione anche in quei settori di attività intellettuale oggi non regolati, emerge dalla semplice lettura delle due direttive che proprio queste legittimano in pieno l'esistenza di regolamentazioni di professioni in ambito nazionale e, anzi, precisano con definizioni inequivocabili la fisionomia del professionista differenziandolo quale specie dal genere dei prestatori d'opera intellettuali.

### UNA SINTETICA DISAMINA DELLE NORME PIÙ RILEVANTI

La direttiva servizi, che dovrà trovare recepimento entro il prossimo 28 dicembre ha come oggetto:

- lo sviluppo dei servizi fra gli Stati membri, tenendo conto della specificità di ogni tipo di attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione
- la eliminazione ostacoli che impediscono la libera prestazione dei servizi prevedendo misure di semplificazione amministrativa, di

cooperazione fra le istituzioni e misure volte all'accrescimento della qualità dei servizi.

(considerando 5, 7, 12)

In essa si riscontrano a tali fini la definizione di **prestatore di servizi**, in cui a pieno titolo rientrano (per esplicito richiamo) i servizi di consulenza legale o fiscale ed ha come ambito di applicazione, relativamente alle professioni, solo quello relativo a:

- assicurazione di responsabilità professionale,
- comunicazioni commerciali,
- attività multidisciplinari
- semplificazione amministrativa

in quanto (art. 3) ai professionisti regolamentati si debbono applicare in primo luogo le disposizioni della direttiva 2005/36/CE (direttiva qualifiche) che prevalgono in caso di contrasto sulle disposizioni della direttiva servizi (art. 3). Conseguentemente la definizione di **professione regolamentata** è assunta dalla direttiva qualifiche professionali (art. 3, par. 1, lett. a) che così dispone: *“professione regolamentata: attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale. Quando non si applica la prima frase, è assimilata ad una professione regolamentata una professione di cui al paragrafo 2”*.

In particolare il paragrafo 2 dispone che *“È assimilata a una professione regolamentata una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I”*, allegato 1 che esplicitamente elenca le associazioni irlandesi e del Regno Unito legittimate da quella legislazione

nazionale a regolamentare talune attività professionali. Dunque anche per la direttiva servizi si può parlare di associazioni professionali assimilate alle professioni regolamentate solo in presenza delle associazioni istituite nei Paesi anglosassoni.

Se è vero, come è vero, che la direttiva qualifiche (2005/36/CE) è volta a disciplinare il riconoscimento delle qualifiche professionali che consentono l'accesso e l'esercizio di professioni regolamentate nei diversi Paesi comunitari, ne consegue (art. 1):

- da un lato, che rimangono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva tutte quelle attività professionali per le quali gli ordinamenti giuridici nazionali non fissano alcuna specifica regolamentazione;
- dall'altro, che intervengono nel processo di riconoscimento solo quelle professioni e quegli organismi che la legge regola.

Si deve dunque trarre la conclusione che vi è:

- **la necessità di evitare la confusione fra le professioni ordinistiche, regolamentate dall'ordinamento giuridico italiano, e le associazioni professionali prive di qualsiasi riconoscimento pubblico.** Confusione che soprattutto non dovrà realizzarsi in presenza di attività professionali per cui l'ordinamento giuridico italiano prevede l'istituzione di un ordine professionale. A questo proposito si ricorda che il considerando 11 della direttiva qualifiche professionali chiarisce che la *“direttiva non ha l'obiettivo di interferire nell'interesse legittimo degli Stati membri a impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni”*;
- **la necessità di non ingenerare confusione sul concetto di “associazione” utilizzato dalla direttiva.** La direttiva chiarisce espressamente tale questione all'art. 3, par. 2, laddove prevede che sia *“assimilata ad una professione regolamentata una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un'organizzazione di cui all'allegato I”*. Nella direttiva dunque sono espressamente individuate (nell'allegato I) le

associazioni irlandesi e del Regno unito legittimate a regolamentare attività professionali. Ne consegue che solo tali associazioni sono legittimate ad essere inserite a pieno titolo nel procedimento di riconoscimento delle qualifiche professionali, null'altro.

Tanto è vero quanto precede che la direttiva servizi, il cui ambito di intervento come visto è sicuramente più esteso rispetto alla direttiva qualifiche, rinvia alle previsioni specificamente dettate nella direttiva qualifiche (stabilimento, temporaneità della prestazione, professione regolamentata e organismi affini) per quanto concerne gli aspetti più direttamente qualificanti la materia delle professioni regolamentate.

LA POSIZIONE DEL CNDCEC

**E' dunque il momento di recepire sì le prescrizioni comunitarie, ma non di piegarle alle istanze di parte, né tanto meno di recepirle con norme meno precise come avvenuto con il d.lgs. 206/2007 (recepimento della direttiva qualifiche professionali) che apre il varco ad interpretazioni strumentali distanti concettualmente e formalmente dal disposto comunitario, a solo vantaggio di chi dalla confusione di termini quali professioni e professionista vuole acquisire uno *status* evitando i percorsi che le professioni regolamentate impongono e che l'Unione Europea si è guardata bene dal mettere in discussione.**

In tal senso ci faremo promotori della revisione e correzione del d.lgs. 206/2007 laddove non aderente al dettato della direttiva comunitaria e saremo presenti nel dibattito per il recepimento della direttiva servizi.

Pistoia, 12 giugno 2009