La libera prestazione di servizi in regime occasionale e l'attività professionale in regime di stabilimento a seguito del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59

"Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"

Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Giovanni Rolando	*Presidente*
Ing. Alessandro Biddau	*Consigliere Segretario*
Ing. Carlo De Vuono	*Tesoriere*
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Roberto Brandi	Consigliere
Ing. Pietro Ernesto De Felice	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing. civ.amb.iun. Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Sergio Polese	Consigliere
Ing. Paolo Stefanelli	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma – Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it

Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Romeo La Pietra	*Presidente*
dott. ing. Giuseppe Zia	*Vice Presidente*
dott. ing. Ugo Gaia	*Consigliere*
dott. ing. Guido Monteforte Specchi	*Consigliere*
dott. ing. Alberto Speroni	*Consigliere*
dott. Massimiliano Pittau	*Direttore*

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	*Presidente*
dott. Stefania Libori	*Revisore*
dott. Francesco Ricotta	*Revisore*

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, fax 06 84241800
www.centrostudicni.it

ISBN 978-88-6014-049-4

Il presente testo è stato redatto da Nicola Colacino e Massimiliano Pittau.

Sommario

Premessa e sintesi pag. 11
di *Romeo La Pietra*

1. L'ambito di applicazione del Decreto Legislativo n. 59/2010 e i rapporti con il D.Lgs. n. 206/2007 » 19

2. I contenuti del Decreto Legislativo n. 59/2010: caratteri generali e definizioni rilevanti » 23

3. La disciplina delle comunicazioni commerciali » 29

4. Le attività multidisciplinari e il regime delle assicurazioni professionali » 37

5. Le disposizioni del D. Lgs. n. 206/2007 che regolano la libera prestazione di servizi in regime occasionale e l'esercizio di attività professionale in regime di stabilimento » 41

6. Le novità introdotte dal D.Lgs. n. 59/2010 e le modalità di coordinamento con le previsioni del D.Lgs. n. 206/2007 » 53

Premessa e sintesi

Con il D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, il Governo italiano ha dato attuazione alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

La Direttiva n. 123/2006 ha l'obiettivo di realizzare un mercato comune dei servizi all'interno dello spazio giuridico dell'Unione Europea. Essa, pertanto, reca il **quadro normativo di riferimento per il mutuo riconoscimento delle prestazioni riconducibili alla categoria dei servizi forniti dietro corrispettivo economico,** con l'eccezione dei settori esclusi e fatte salve le previsioni della precedente Direttiva n. 36/2005 (attuata dal D.Lgs. n. 206/2007) in materia di professioni regolamentate.

Più precisamente, se la Direttiva n. 36/2005 (e, quindi, il Decreto n. 206/2007) stabilisce le condizioni di esercizio di determinate professioni in uno Stato membro diverso da quello in cui il professionista ha la cittadinanza e ha svolto i propri studi o acquisito la propria esperienza professionale, la Direttiva n. 123/2006 (e il Decreto attuativo n. 59/2010) regola, invece, aspetti diversi, tra i quali le condizioni di ammissibilità delle comunicazioni commerciali e delle attività multidisciplinari, l'assicurazione per la responsabilità professionale e le nuove regole per la semplificazione degli adempimenti amministrativi.

I rapporti tra le Direttive n. 123/2006 e n. 36/2005 sono regolati in base al principio di specialità: l'art. 3, par. 1, della Direttiva n. 123/2006

contiene, difatti, un'apposita clausola, secondo cui le disposizioni della Direttiva n. 36/2005 prevalgono su quelle della Direttiva n. 123/2006, qualora presentino un contenuto difforme e incompatibile con queste ultime. Il medesimo criterio trova applicazione nei rapporti tra i rispettivi Decreti di attuazione[1].

Pur avendo ambiti materiali differenti, le normative introdotte dalle Direttive n. 36/2005 e n. 123/2006 – e, con esse, i rispettivi Decreti nazionali di attuazione – presentano, però, alcuni punti di interferenza[2], in particolare per ciò che attiene a la libera prestazione di servizi *in regime occasionale* e l'esercizio di attività professionale *in regime di stabilimento*.

Sino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59/2010, il regime di abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate – tra cui, ovviamente, anche quella di ingegnere – nello spazio giuridico europeo era regolato, rispettivamente, dal titolo II (articoli 10 e ss.), per la libera prestazione di servizi *in regime occasionale* (ad es., la partecipazione ad una gara d'appalto), e dal titolo III (articolo 16 e ss.), per l'esercizio di attività professionale *in regime di stabilimento* (ad es., l'apertura di uno studio professionale) del D.Lgs. n. 206/2007.

Per quanto concerne l'esercizio di attività professionale *in regime di*

1. L'anzidetta "*clausola di specialità*" è stata recepita all'art. 9 del D.Lgs. n. 59/2010, dove si legge: "*In caso di contrasto con le disposizioni del presente decreto, si applicano le disposizioni di attuazione di altre norme comunitarie che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio per professioni o in settori specifici, ivi incluse le disposizioni previste (….)**dal decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 206, di attuazione della direttiva 2005/36/CE***".

2. Si veda, in proposito, la circolare del Consiglio Nazionale degli Ingegneri n. 337 del 17 maggio 2010, concernente le *Interrelazioni fra le disposizioni del D.Lgs. 59/2010 che recepisce la Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e il D.Lgs. 206/2007 che recepisce la Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*.

stabilimento, il Decreto Legislativo n. 206/2007 prevede che il professionista richiedente presenti rituale domanda "*all'autorità competente*" (Ministero della Giustizia per gli ingegneri), la quale è tenuta ad accertare la completezza della documentazione esibita entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, dandone poi notizia all'interessato. Qualora siano necessarie eventuali integrazioni, la stessa Autorità deve richiederle direttamente. Una volta in possesso della documentazione necessaria, il Ministero della Giustizia indice una conferenza di servizi finalizzata alla valutazione dei titoli acquisiti. Vi partecipano rappresentanti delle amministrazioni interessate, del Dipartimento delle politiche comunitarie, del Ministero degli esteri nonché un rappresentante dell'Ordine professionale di riferimento.

Il Ministero della Giustizia si pronuncia sulla richiesta di riconoscimento con decreto motivato, "*da adottarsi nel termine di tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato*", che può contenere l'indicazione di eventuali misure compensative (compimento di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o superamento di una prova attitudinale). Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale.*

Il Decreto n. 59/2010, all'articolo 45, introduce **adempimenti ulteriori** rispetto a quelli precedentemente esaminati. L'art. 45 si occupa, infatti, di disciplinare il procedimento necessario per l'iscrizione "*in albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate*". Si tratta di prescrizioni finalizzate all'iscrizione all'Albo da parte del professionista straniero che intenda esercitare – nei limiti indicati dalle disposizioni del D.Lgs. n. 206/2007 – un'attività professionale nel nostro paese.

Ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. n. 59/2010, la domanda di iscrizione deve essere presentata "*al Consiglio dell'ordine o al Collegio professionale competente*", corredata dai documenti "*comprovanti il possesso dei requisiti stabiliti per ciascuna professione dal rispettivo ordinamento*", che in questo caso

coincide esclusivamente con il Decreto di riconoscimento rilasciato dal Ministero della Giustizia (per la professione di ingegnere) e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Il procedimento, così instaurato, deve concludersi al massimo entro due mesi dalla presentazione della domanda e il rigetto della domanda di iscrizione "*per motivi di incompatibilità o di condotta*" può essere pronunciato solo dopo che il richiedente sia stato invitato a comparire innanzi al competente Consiglio dell'Ordine. Se il termine anzidetto di conclusione del procedimento non viene rispettato dal Consiglio dell'Ordine richiesto, trova applicazione il principio del silenzio-assenso.

Il procedimento previsto dall'art. 16 del D. Lgs. n. 206/2007 può ritenersi, dunque, un *sub*-procedimento (preliminare) che si innesta in quello (generale) di iscrizione del richiedente straniero all'Albo professionale corrispondente, definito dagli artt. 45 e 46 del D.Lgs. n. 59/2010.

Quando si tratta della regolamentazione dell'esercizio di un'attività professionale *in regime di stabilimento*, il combinato disposto degli articoli 16 del D. Lgs. n. 206/2007 e degli artt. 45 e 46 del D. Lgs. n. 59/2010 offre un quadro normativo sufficientemente chiaro per la definizione del procedimento pertinente. Lo stesso, tuttavia, non può affermarsi per l'esercizio in forma occasionale.

In questo caso, infatti, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 206/2007, il professionista "*che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi*" è tenuto ad informare 30 giorni prima, salvo casi di urgenza, l'autorità locale competente "*di cui all'articolo 5*" (nel caso dei professionisti ingegneri, il Ministero della Giustizia), mediante una dichiarazione scritta recante informazioni sulla prestazione dei servizi che intende svolgere, "*nonché sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale*".

Al momento della prima prestazione, tale dichiarazione dovrà essere integrata da una serie di documenti, tra cui l'attestazione della nazionalità del prestatore, "*la certificazione dell'autorità competente che attesti che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato*" (così il comma 2, lettera *b), dell'art. 10),* oltre ad un documento attestante il possesso della qualifica professionale richiesta e, per le professioni che ricadono nel settore della sicurezza (tra cui rientra anche quella di ingegnere), un documento attestante l'assenza di condanne penali.

L'art. 11, comma 1 del D.Lgs. n. 206/2007, stabilisce, inoltre, che per le professioni regolamentate "*aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica*", le Autorità competenti (sempre il Ministero della Giustizia per gli ingegneri) possono procedere "*ad una verifica delle qualifiche professionali del prestatore prima della prima prestazione di servizi*", allo scopo esclusivo di "*evitare danni gravi per la salute o la sicurezza del destinatario del servizio per la mancanza di qualifica professionale del prestatore*". In proposito, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia, con nota del 29 aprile 2009 indirizzata al Dipartimento delle Politiche comunitarie e agli Ordini interessati, ha indicato esplicitamente tra le "*professioni potenzialmente idonee ad avere ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, interpretando il concetto di pubblica sicurezza come materia attinente all'incolumità pubblica",* **quella di ingegnere**.

Il Ministero, però, ha **un mese** di tempo dalla ricezione della dichiarazione e dei documenti a corredo, per informare il prestatore che non sono necessarie verifiche preliminari, ovvero per comunicare l'esito della verifica, ovvero ancora, in caso di difficoltà, per segnalare il motivo del ritardo e la data entro cui sarà adottata la decisione definitiva, "*che in ogni*

caso dovrà essere adottata entro il secondo mese dal ricevimento della documentazione completa". Trascorso tale mese si applica il principio del silenzio-assenso. Il comma 5 prescrive, infatti, che in assenza di determinazioni da parte dell'autorità competente "*entro il termine fissato nei commi precedenti*", la prestazione di servizi può comunque essere effettuata.

Il comma 1, dell'art. 13 del D.Lgs. 206/2007 stabilisce, inoltre, che la dichiarazione (di cui all'art. 10, comma 1) che il professionista straniero è tenuto a presentare al Ministero della Giustizia, è trasmessa da quest'ultimo "*al competente Ordine o Collegio professionale* [all'Ordine provinciale degli ingegneri competente, quindi]". Una volta ricevuta tale dichiarazione (unitamente alla documentazione a corredo), l'Ordine provvede "*ad una iscrizione automatica in apposita sezione degli albi istituiti e tenuti presso i consigli provinciali e il consiglio nazionale con oneri a carico dell'Ordine o Collegio stessi*, la cui validità è limitata al tempo di efficacia della dichiarazione. Tale adempimento si configura inequivocabilmente come un *obbligo*, non godendo l'Ordine competente di alcun margine di discrezionalità nella valutazione della richiesta.

Se una simile semplificazione può apparire giustificata qualora il Ministero vigilante abbia già effettivamente verificato la regolarità della documentazione del richiedente, **lo stesso non può certamente affermarsi nei casi in cui il Ministero abbia rigettato la richiesta (quando cioè la verifica preliminare di cui all'art. 11 abbia dato esito negativo), ovvero non abbia potuto esaminarla nel termine legalmente stabilito**. Tuttavia, dalla lettera dell'art. 13 non si evince alcuna differenza tra i casi anzidetti. Ciò, tuttavia, appare poco coerente con le stesse finalità della normativa europea, che consente la prestazione di servizi in forma occasionale o temporanea all'interno dello spazio giuridico dell'Unione, a condizione che il prestatore offra sufficienti garanzie di qualificazione professionale rispetto all'attività da svolgere.

La differenza di disciplina tra la prestazione di servizi in forma occasionale (eccessivamente "liberalizzata") e in regime di stabilimento (soggetta, invece, ad un duplice controllo del Ministero e dell'Ordine) definita dal combinato disposto del D.Lgs. n. 206/2007 e dal D.Lgs. n. 59/2010 costituisce un vulnus nel quadro normativo che necessita di essere urgentemente sanato.

Si tenga conto, in proposito, che l'art. 48 del D. Lgs. n. 59/2010 delega all'esecutivo, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro della giustizia e di concerto con i Ministri competenti per materia, l'adozione di appositi regolamenti "*per adeguare la regolamentazione vigente in materia di esercizio delle professioni regolamentate, in particolare con riferimento all'ordinamento professionale (…)* ***degli ingegneri*** *e degli architetti ai principi contenuti nel presente decreto legislativo, in particolare agli articoli 45 e 46*".

La prospettiva di un riordino dell'ordinamento professionale costituisce l'occasione per una razionalizzazione, a maggiore tutela dell'interesse generale, dei procedimenti autorizzativi sopra descritti.

Romeo La Pietra

1. L'ambito di applicazione del Decreto Legislativo n. 59/2010 e i rapporti con il D.Lgs. n. 206/2007

Con il D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, il Governo italiano ha dato attuazione alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Questa, nota anche come *Direttiva Bolkestein*, dopo aver proposto nella sua prima versione una radicale liberalizzazione del mercato interno dei servizi, basata sull'adozione del cd. *principio del paese di origine* (secondo cui un prestatore di servizi che intenda esercitare la propria attività in un altro paese europeo è tenuto comunque a rispettare la legge del proprio paese di origine), in seguito alle forti contestazioni suscitate nell'opinione pubblica europea, ha sensibilmente ridotto la propria portata innovativa, limitandosi a stabilire regole minime comuni per agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri dell'UE, in vista della creazione di un effettivo "mercato interno dei servizi" per il 2010. A tal fine, la Direttiva delinea un **quadro normativo generale di riferimento per le prestazioni rientranti nella categoria dei servizi forniti dietro corrispettivo economico,** con l'eccezione dei settori esclusi e fatte salve le disposizioni stabilite dalla precedente Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, attuata con Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206.

I rapporti tra le Direttive n. 123/2006 e n. 36/2005 sono regolati in base al principio di specialità: l'art. 3, par. 1, della Direttiva n. 123/2006 contiene, difatti, un'apposita clausola, secondo cui le disposizioni della Direttiva n. 36/2005 prevalgono su quelle della Direttiva n. 123/2006, qualora presentino un contenuto difforme e incompatibile con queste ultime. Il medesimo criterio trova applicazione nei rapporti tra i rispettivi Decreti di attuazione. L'anzidetta "*clausola di specialità*" è stata recepita all'art. 9 del D.Lgs. n. 59/2010, dove si legge: "*In caso di contrasto con le disposizioni del presente decreto, si applicano le disposizioni di attuazione di altre norme comunitarie che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio per professioni o in settori specifici, ivi incluse le disposizioni previste dalla legge 9 febbraio 1982, n. 31, di attuazione della direttiva 77/249/CEE, dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72, di attuazione della direttiva 96/71/CE, dal decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, di attuazione della direttiva 98/5/CE, dal decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, di attuazione della direttiva 89/552/CEE e* ***dal decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 206, di attuazione della direttiva 2005/36/CE***".

Tale esplicita previsione è dettata dall'esigenza di stabilire precisi criteri di coordinamento tra normative diverse ricadenti – seppur parzialmente – nel medesimo ambito materiale, o comunque interferenti. Come chiarito dal *Considerando 31* alla Direttiva n. 123/2006, "*la presente direttiva 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. 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. Per quanto concerne la prestazione di servizi transfrontalieri a titolo temporaneo, una delle deroghe alla disposizione sulla libera prestazione di servizi previste dalla presente direttiva assicura che il titolo II sulla libera prestazione*

di servizi della direttiva 2005/36/CE resti impregiudicato. ***Pertanto, 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***".

In dettaglio, la Direttiva n. 36/2005 (e, quindi, il Decreto n. 206/2007) stabilisce le condizioni di esercizio di determinate professioni in uno Stato membro diverso da quello in cui il professionista ha la cittadinanza e ha svolto i propri studi o acquisito la propria esperienza professionale.

A norma dell'art. 1, l'ambito di applicazione della Direttiva si estende alle professioni regolamentate, vale a dire alle attività libero professionali per il cui esercizio gli ordinamenti nazionali prevedono il possesso di specifici titoli di studio, tirocini e/o il superamento di un esame a fini di abilitazione, nonché ulteriori attività in ambito industriale, artigianale e commerciale.

La Direttiva n. 123/2006 e il Decreto attuativo n. 59/2010 regolano, invece, **aspetti diversi** dal riconoscimento delle qualifiche professionali. La disciplina dei servizi nel mercato interno include, infatti, *inter alia*, le condizioni di ammissibilità delle comunicazioni commerciali e delle attività multidisciplinari, l'assicurazione per la responsabilità professionale e le nuove regole per la semplificazione degli adempimenti amministrativi.

Per quanto concerne i requisiti di esercizio delle professioni regolamentate, l'inevitabile "interferenza" tra le due normative è risolta proprio sulla base dell'applicazione della clausola di specialità, posta a salvaguardia delle disposizioni di cui al Titolo II della direttiva 2005/36/CE sulla libera prestazione di servizi in regime occasionale o temporaneo.

Di tali aspetti si tratterà specificamente nei paragrafi successivi.

Nella tavola 1, si richiamano, in estrema sintesi, i contenuti salienti delle due Direttive.

Tav. 1 - L'oggetto delle Direttive n. 36/2005/CE (recepita dal D.Lgs. n. 206/2007) e 123/2006/CE (recepita dal D.Lgs. n. 59/2010)

D.Lgs. n. 206/2007 (Direttiva n. 36/2005)	D.Lgs. n. 59/2010 (Direttiva n. 123/2006)
Riconoscimento delle qualifiche professionali ai fini della prestazione di servizi: • in regime occasionale; • in regime di stabilimento.	Disciplina dei servizi nel mercato interno: • comunicazioni commerciali; • attività multidisciplinare; • assicurazione professionale; • semplificazione amministrativa e requisiti per l'esercizio delle professioni regolamentate.

Fonte: Centro studi CNI, 2010

2. I contenuti del Decreto Legislativo n. 59/2010: caratteri generali e definizioni rilevanti

Il Decreto Legislativo n. 59/2010 trova la sua base giuridica nell'art. 41 della Legge 7 luglio 2009, n. 88 (*Legge comunitaria 2008*), che ha attribuito al Governo la *Delega per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno*.

Sin dall'esame dei principi e dei criteri direttivi che caratterizzano la normativa di delega, si nota che quest'ultima risulta finalizzata all'adozione di un atto dai contenuti più avanzati della direttiva da recepire.

In particolare, oltre a "*garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato nonché assicurare agli utenti un livello essenziale ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di servizi sul territorio nazionale*" (lettera *a)*), la legge delega demanda all'esecutivo, tra l'altro:

- di "*prevedere che le disposizioni dei decreti legislativi si applichino a tutti i servizi non esplicitamente esclusi dall'articolo 2, paragrafi 2 e 3, e, relativamente alla libera prestazione di servizi, anche dall'articolo 17 della direttiva*" (lettera *c)*), estendendo così al massimo l'ambito oggettivo di applicazione della normativa di recepimento;
- di "*semplificare i procedimenti amministrativi per l'accesso alle attività di servizi, anche al fine di renderli uniformi sul piano nazionale,*

subordinando altresì la previsione di regimi autorizzatori al ricorrere dei presupposti di cui all'articolo 9 della direttiva e prevedendo che, per tali regimi, da elencare in allegato al decreto legislativo di cui al presente articolo, la dichiarazione di inizio attività rappresenti la regola generale salvo che motivate esigenze impongano il rilascio di un atto autorizzatorio esplicito" (lettera *e)*);

- di "*prevedere che l'autorizzazione all'accesso o all'esercizio di una attività di servizi abbia efficacia su tutto il territorio nazionale. Limitazioni territoriali dell'efficacia dell'autorizzazione possono essere giustificate solo da un motivo imperativo di interesse generale*" (lettera *h)*);
- mantenendo intatta l'applicazione "*del principio di prevalenza di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva*", di individuare espressamente, "*anche al fine di garantire, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva, il carattere unitario nazionale dell'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed eventuali titoli abilitanti*" per tutti i servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva "*gli eventuali requisiti compatibili con la direttiva medesima e necessari per l'accesso alla relativa attività e per il suo esercizio*" (lettera *i)*);
- di prevedere il ricorso all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, qualora le Regioni si rendano inadempienti, nelle materie di loro competenza, ai fini dell'adeguamento, del coordinamento e della semplificazione "*dei procedimenti autorizzatori concernenti l'esercizio della libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi*" (lettera *p)*);
- di garantire *l'applicazione della normativa legislativa e contrattuale del lavoro del luogo in cui viene effettuata la prestazione di servizi, fatti salvi*

trattamenti più favorevoli al prestatore previsti contrattualmente, ovvero assicurati dai Paesi di provenienza con oneri a carico di questi ultimi, evitando effetti discriminatori nonché eventuali danni ai consumatori in termini di sicurezza ed eventuali danni all'ambiente" (lettera *s)*);

- infine, di prevedere "*idonee modalità al fine di assicurare un'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto a quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea, ed evitare effetti discriminatori a danno dei prestatori italiani di servizi, nonché eventuali danni ai consumatori in termini di sicurezza ed eventuali danni all'ambiente*" (lettera *t)*).

Questi ultimi due principi appaiono tra loro complementari.

Stante l'ampiezza della delega, il Decreto Legislativo di attuazione reca alcune innovazioni rispetto al contenuto della direttiva, dettate, comunque, dall'esigenza di consentirne la migliore attuazione nell'ordinamento interno.

Sembra opportuno, ad ogni modo, prendere in esame solo gli aspetti rilevanti ai fini dell'esercizio delle professioni regolamentate, e della professione di ingegnere in particolare.

Tra le definizioni introdotte all'art. 8 Decreto meritano di essere ricordate quelle di:

"*a)* ***servizio***", inteso come *qualsiasi prestazione anche a carattere intellettuale svolta in forma imprenditoriale o professionale, fornita senza vincolo di subordinazione e normalmente fornita dietro retribuzione; i servizi non economici non costituiscono servizi ai sensi del presente decreto*"; **la normativa, pertanto, include le professioni intellettuali nella precitata nozione**;

"*e)* ***stabilimento***", descritto come "*l'esercizio effettivo a tempo indeterminato di un'attività economica non salariata da parte del prestatore, svolta con un'infrastruttura stabile*";

"*f)* ***regime di autorizzazione***", inteso come "*qualsiasi procedura, non inerente alle misure applicabili a norma del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere un provvedimento formale o un provvedimento implicito relativo all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio; ai fini del presente decreto, non costituisce regime autorizzatorio la dichiarazione di inizio attività (d.i.a). di cui all'articolo 19, comma 2, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241*". Il Decreto, perciò, disciplina i regimi autorizzatori – ai fini del rilascio di provvedimenti idonei all'esercizio di attività di servizio (incluse, quindi, le professioni intellettuali) – escludendo dal proprio ambito di applicazione le procedure finalizzate all'adozione delle "*misure applicabili a norma del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206*". Sennonché, come si avrà modo di chiarire, tali procedure (già in vigore in forza del D.Lgs. n. 206/2007) risultano, almeno in parte, interferenti con quelle stabilite dall'attuale decreto e il mero ricorso al principio di specialità non sembra idoneo a chiarire l'esatta portata degli adempimenti a carico del prestatore di servizi e delle diverse autorità di controllo;

"*i)* ***autorità competente***", vale a dire "*le amministrazioni statali, regionali o locali e gli altri soggetti responsabili del controllo o della disciplina delle attività di servizi,* ***ivi inclusi gli ordini professionali, i collegi nazionali professionali e gli albi professionali***". Sul punto, va subito osservato che una definizione di "*autorità competente*" è contenuta anche all'art. 4, lettera *d)* del D.Lgs. n. 206/2007: "*qualsiasi autorità o organismo abilitato da disposizioni nazionali a rilasciare o a ricevere titoli di formazione e altri documenti o informazioni, nonché a ricevere le domande e ad adottare le decisioni di*

cui al presente decreto". Tuttavia, se con riguardo alle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali (di cui al titolo II e al titolo III, capi II e IV, del Decreto del 2007), l'autorità competente è quella prevista dal successivo art. 5, lettera *c)*, vale a dire, per i professionisti ingegneri, il Ministero della Giustizia in qualità di "*Ministero titolare della vigilanza per le professioni che necessitano, per il loro esercizio, dell'iscrizione in Ordini, Collegi, albi, registri o elenchi*", ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi all'esercizio delle medesime professioni, di cui al Decreto n. 59/2010 l'*autorità competente*, ai sensi di legge, è il Consiglio dell'Ordine. Tale ambiguità, dovuta al fatto che la stessa espressione è utilizzata nell'un caso per il Ministero vigilante e nell'altro per l'organo di autogoverno della categoria professionale, dà origine – come si vedrà – a qualche problema di coordinamento tra le due normative.

"*m)* ***professione regolamentata***", intesa come "*un'attività professionale o un insieme di attività professionale, riservate o non riservate, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206*". Qui è lo stesso Decreto in commento a rinviare alla definizione già fornita dal D.Lgs. n. 206/2007, laddove con l'espressione "*professione regolamentata*" si intende, alternativamente:º"*1) l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità;º2) i rapporti di lavoro subordinato, se l'accesso ai medesimi è subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di qualifiche professionali; 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi pos-*

siede una qualifica professionale; 4) le attività attinenti al settore sanitario nei casi in cui il possesso di una qualifica professionale è condizione determinante ai fini della retribuzione delle relative prestazioni o della ammissione al rimborso; 5) le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'Allegato I";

"*n)* ***comunicazione commerciale***", definita come "*qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere, direttamente o indirettamente, beni, servizi, o l'immagine di un'impresa, di un'organizzazione o di una persona che svolge un'attività commerciale, industriale o artigianale o che esercita una professione regolamentata. Non costituiscono, di per sé, comunicazioni commerciali le informazioni seguenti: 1) le informazioni che permettono l'accesso diretto all'attività dell'impresa, dell'organizzazione o della persona, in particolare un nome di dominio o un indirizzo di posta elettronica; 2) le comunicazioni relative ai beni, ai servizi o all'immagine dell'impresa, dell'organizzazione o della persona elaborate in modo indipendente, in particolare se fornite in assenza di un corrispettivo economico*". Da ultimo, si segnala la definizione in parola, in quanto rilevante ai fini delle (poche) novità introdotte dal Decreto n. 59/2010 in merito alla disciplina della pubblicità commerciale da parte dei professionisti.

3. La disciplina delle comunicazioni commerciali

Proprio con riferimento al regime degli obblighi di informazione gravanti sui prestatori di servizi e all'ammissibilità delle comunicazioni commerciali, l'art 31, comma 1, del Decreto stabilisce che i prestatori sono tenuti a fornire ai fruitori del servizio, "*in modo chiaro e senza ambiguità, in tempo utile prima della stipula del contratto o in ogni caso prima della prestazione del servizio*" (comma 1), una serie di informazioni rilevanti (dati anagrafici, recapiti, forma giuridica, condizioni generali di esercizio della prestazione, prezzo del servizio, ecc.). Qualora il prestatore eserciti una professione regolamentata, tra queste figurano espressamente:

- "*e)… gli ordini professionali, albi o collegi" presso cui il prestatore è iscritto, "la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale è stata acquisita*"; nonché,
- "*m) l'eventuale assicurazione o le garanzie per responsabilità professionale, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica*".

Inoltre, ai sensi del successivo comma 3, su esplicita richiesta del destinatario, i prestatori sono tenuti a comunicare:

- "*b)… un riferimento alle regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento e ai mezzi per prenderne visione*";
- "*c) informazioni sulle loro attività multidisciplinari e sulle associazioni che sono direttamente collegate al servizio in questione, nonché sulle*

misure assunte per evitare conflitti di interesse. Dette informazioni sono inserite in ogni documento informativo nel quale i prestatori danno una descrizione dettagliata dei loro servizi";

- "*d) gli eventuali codici di condotta ai quali il prestatore è assoggettato, nonché l'indirizzo al quale tali codici possono essere consultati per via elettronica, con un'indicazione delle versioni linguistiche disponibili*"; infine,
- "*e) se un prestatore è assoggettato a un codice di condotta o è membro di un'associazione commerciale o di un ordine, collegio o albo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie, informazioni a questo riguardo*". A tal fine, il prestatore è tenuto a specificare *"in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie*".

L'art. 34 del Decreto, in attuazione dell'art. 24 della Direttiva, recepisce l'obbligo di sopprimere "*tutti i divieti totali*" in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 2 lett. *b)* del D.L. n. 223/2006 (cd. Decreto Bersani), convertito, con modificazioni, nella Legge n. 248/2006, la norma in commento stabilisce che eventuali restrizioni al libero ricorso alle comunicazioni commerciali da parte degli esercenti una professione regolamentata "*devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità*" (comma 1).

L'art. 34, al comma 2, prosegue precisando che "*alle comunicazioni di cui al comma 1 si applicano i principi di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70*" (attuativo della Direttiva 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico).

L'ultimo comma dell'art. 34 (il terzo) stabilisce, infine, che "*i codici*

deontologici assicurano che le comunicazioni commerciali relative ai servizi forniti dai prestatori che esercitano una professione regolamentata sono emanate nel rispetto delle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione, nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione. ***Le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate***".

La riformulazione di tale previsione rappresenta probabilmente la novità più significativa tra le modifiche recepite nel Decreto prima della sua definitiva approvazione. Nella sua versione originaria, il dettato della norma in commento sollevava, infatti, giuste perplessità, dal momento che non si era tenuto conto di una delle più importanti indicazioni contenute nella corrispondente disposizione della Direttiva n. 123/2006. Quest'ultima (art. 24), oltre, come detto, a prescrivere l'obbligo, a carico degli Stati membri, di sopprimere "*tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate*" (già sostanzialmente adempiuto in forza delle precitate disposizioni del D.L. n. 223/2006), demanda loro di provvedere "*affinché le comunicazioni commerciali che emanano dalle professioni regolamentate ottemperino alle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione*", precisando che "*le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate*".

Pertanto, l'impostazione della Direttiva è **chiaramente orientata a salvaguardare talune prerogative delle professioni regolamentate**, mediante l'imposizione agli Stati membri di precisi obblighi di tutela delle "*regole professionali… riguardanti… l'indipendenza, la dignità e l'integrità della*

professione nonché il segreto professionale" per i casi di inosservanza derivanti dalla diffusione di comunicazioni commerciali fuorvianti o scorrette. In altri termini, la normativa europea, per un verso, prescrive l'abolizione dei *divieti totali* di comunicazioni commerciali da parte dei soggetti appartenenti ad una categoria professionale regolamentata; per altro verso, fa salve le prerogative delle categorie medesime – e, quindi, dei loro organi di controllo – in materia di vigilanza sul rispetto delle regole poste a protezione dell'indipendenza, dell'integrità e del decoro professionale.

L'originaria formulazione dell'art. 34, 3° comma, tuttavia, eludeva tale prescrizione, limitandosi a richiamarne l'ultima parte, in base alla quale eventuali restrizioni alla diffusione di comunicazioni commerciali sono giustificabili solo per motivi imperativi di interesse generale e nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità. Non vi era traccia, invece, del recepimento dell'anzidetto obbligo di salvaguardia della "autonomia applicativa" delle regole professionali.

Si era ritenuto, quindi, che il legislatore delegato avesse valutato tale obbligo superfluo o ridondante, perché sostanzialmente già attuato nell'ambito della legislazione ordinistica riferibile alle diverse categorie professionali protette.

Nondimeno, si manifestava l'esigenza – e l'opportunità – di colmare una simile lacuna (prima dell'approvazione definitiva del testo del Decreto), anche mediante una semplice affermazione di principio, priva di effetti concreti, al di là di quanto già stabilito dalla normativa già in vigore, ma estremamente utile per ribadire l'esistenza di una precisa sfera di competenza normativa *propria* ed *esclusiva* delle professioni regolamentate, in attuazione di interessi costituzionalmente protetti.

Nella versione definitiva, il legislatore delegato sembra aver fatto proprie tali indicazioni, atteso che la normativa di recepimento tiene ora conto in modo estremamente puntuale dell'effettiva impostazione della

Direttiva. In buona sostanza, l'art. 34, nell'attribuire rilievo alle norme di autoregolamentazione delle professioni regolamentate contenute nei rispettivi codici deontologici, assicura un'adeguata tutela alla "autonomia applicativa" delle regole professionali. Ciò in aperto contrasto proprio con le posizioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), la quale, invece, ritiene di dover completamente esautorare gli Ordini dall'esercizio della funzione di vigilanza sull'attività promozionale effettuata dai professionisti iscritti all'Albo[3].

3. Com' è noto, nell'Indagine Conoscitiva (IC34) relativa a *Il settore degli ordini professionali*, l'AGCM si sofferma più volte sulla portata della pubblicità nei settori professionali e sulla legittimazione delle limitazioni al relativo esercizio. Secondo l'Autorità, la pubblicità dei professionisti e dei servizi professionali consentirebbe di colmare le lacune informative degli utenti e fornirebbe un orientamento fondamentale nella scelta del servizio e nell'individuazione del professionista, oltre ad assicurare il confronto circa i prezzi ovvero le caratteristiche degli stessi. Le censure dell'Autorità si concentrano sulle limitazione ai contenuti (quasi a confermare indirettamente che i codici deontologici non prevedono limitazioni dei mezzi di comunicazione), contestando (parr. 22-23) il riferimento, nei codici deontologici di categoria, a nozioni generiche (il decoro e la dignità professionale) che, in quanto tali, si esporrebbero al rischio di un uso distorto da parte degli Ordini professionali, capaci di limitare oltre modo la liberalizzazione della pubblicità. Sempre secondo l'AGCM, inoltre, la Direttiva imporrebbe la liberalizzazione assoluta del ricorso alla pubblicità nell'ambito delle professioni regolamentate; pubblicità che, pertanto, non ammetterebbe limitazioni di sorta, tanto meno attraverso nozioni asseritamente generiche come quelle di decoro e dignità professionale, ritenuti valori di rango subordinato rispetto alla tutela della concorrenza. In estrema sintesi, i paragrafi 265 e ss. dell'Indagine Conoscitiva affermano, erroneamente, il venir meno di qualsiasi limitazione alla pubblicità nei settori professionali ad opera sia della Legge n. 248/2006, sia della Direttiva 2006/123/CE. Pertanto, le eventuali restrizioni sui mezzi di diffusione della pubblicità, anche quelle imposte indirettamente attraverso i richiami ai principi del decoro e della dignità professionale, sarebbero del tutto illegittime. Infine, secondo l'Autorità, non sarebbe ammissibile la previsione di un intervento autorizzativo dell'Ordine

Tale posizione, evidentemente, risulta del tutto incompatibile con la con il quadro normativo interno ed europeo, essendo contraria, non solo ai principi che tradizionalmente ispirano la disciplina delle professioni regolamentate nell'ordinamento costituzionale – in linea, altresì, con il concetto di *sussidiarietà orizzontale*, che rappresenta una delle novità più significative della novella costituzionale del 2001 (art. 118, ultimo comma, Cost.) – ma con la stessa impostazione della Direttiva cui si sostiene di aderire. Sul punto, difatti, il *Considerando 100* precisa che "*occorre sopprimere i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate, **revocando non i divieti relativi al contenuto di una comunicazione commerciale bensì quei divieti che**, in generale e per una determinata professione, **proibiscono una o più forme di comunicazione commerciale**, ad esempio il divieto assoluto di pubblicità in un determinato o in determinati mezzi di comunicazione. Per quanto riguarda il contenuto e le modalità delle comunicazioni commerciali, occorre incoraggiare gli operatori del settore ad elaborare, nel rispetto del diritto comunitario, codici di condotta a livello comunitario*".

In ultima analisi, la Direttiva ritiene illegittime le sole limitazioni che vietano in senso assoluto il ricorso a determinati mezzi e forme di pubblicità, vale a dire quelle che "*proibiscono una o più forme di comunicazione commerciale*", ma non anche le norme che intervengono sui contenuti di una comunicazione commerciale. Inoltre, la stessa Direttiva sottolinea l'importanza dei codici di autoregolamentazione, pur tenendo conto dell'esigenza di armonizzarne il contenuto a livello comunitario.

Segue nota 3
all'esperimento di una determinata forma di pubblicità, ma esclusivamente la verifica *ex post* della relativa conformità ai principi di diritto dell'Unione europea. Tale impostazione è stata smentita *in toto* dal D.Lgs. 59/2010.

La stessa disposizione di cui al precitato art. 24 della Direttiva, non elimina, ma – a ben vedere – introduce una specifica limitazione alle comunicazioni pubblicitarie che, stando al tenore letterale della norma, dovranno conformarsi all'indipendenza, alla dignità ed alla integrità della professione. Anche in questo caso con il termine "comunicazione", l'art. 24 intende riferirsi ai mezzi di comunicazione e non ai suoi contenuti. Peraltro, anche qualora il legislatore avesse inteso fare riferimento al contenuto sostanziale del messaggio pubblicitario, la norma europea delegittima il ragionamento dell'Autorità Garante. Essa, infatti, pone limiti precisi, individuabili nei principi generali della indipendenza, dignità ed integrità della professione; valori, questi, del tutto analoghi a quelli di "decoro e dignità" della professione, invocati in più codici deontologici quali baluardi estremi contro la degenerazione della comunicazione pubblicitaria.

Tutto ciò consente di concludere nel senso che le comunicazioni pubblicitarie sono subordinate alle "*regole professionali*". L'Unione Europea riconosce e legittima i limiti ai contenuti dei messaggi pubblicitari nell'ambito delle professioni regolamentate. Dette limitazioni sono intimamente legate al rispetto dei valori fondamentali dell'attività professionale (quali l'indipendenza, la dignità e l'integrità professionale) generalmente trasfuse nei codici deontologici e del tutto corrispondenti alla nostra nozione di "decoro".

I principi qui menzionati consentono anche di valutare la parte finale della norma, ossia quella in cui è previsto che "*le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate.*". Il riferimento ai motivi imperativi di interesse generale non vuol significare – come sostenuto dall'AGCM (parr. 274 e ss.) – che le regole deontologiche afferenti la dignità ed il decoro non possano limitarne l'uso, in quanto, se la norma

fosse così intesa risulterebbe manifestamente in contraddizione con la parte precedente, laddove si afferma che le comunicazione pubblicitarie debbono essere conformi alle regole professionali relative alla dignità professionale. Al contrario, le limitazioni imposte dalle regole professionali dovranno essere rispettose del principio di proporzionalità e conformarsi alle esigenze di tutela del pubblico interesse, ma ciò non può condurre a ritenere (come l'AGCM: lettere *c)* e *d)* del par. 274) che il rispetto della dignità e del decoro non possano condizionare i contenuti del messaggio pubblicitario. Come si è visto, l'art. 24, e l'art. 34 che lo recepisce, depongono in senso diametralmente opposto[4].

4. Vale la pena ricordare che la stessa Direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005, "*relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*" (recepita dal D.Lgs. 9.11.2007, n. 206), al *Considerando 43*, precisa che l'esercizio della professione, nel rispetto delle norme del Trattato, può essere limitato, oltre che dalla legge, anche dai rispettivi Organismi professionali rappresentativi, salvaguardando i valori della professionalità, della qualità del servizio e della professionalità e della riservatezza con i clienti. A sua volta l'art. 5, par. 3 dispone espressamente che "*in caso di spostamento, il prestatore è soggetto a norme professionali, di carattere professionale, legale o amministrativo, direttamente connesse alle qualifiche professionali, quali la definizione della professione, l'uso dei titoli e gravi errori professionali connessi direttamente e specificamente alla tutela e sicurezza dei consumatori, nonché le disposizioni disciplinari applicabili nello Stato membro ospitante ai professionisti che, ivi, esercitano la stessa professione*". È dunque evidente che, proprio per quanto concerne la regolamentazione deontologica e disciplinare, la norma legittima espressamente gli Organismi professionali a salvaguardare i valori della professionalità e della qualità del servizio ed in quest'ambito, dunque, interviene anche sulla regolamentazione della pubblicità professionale che su tali valori è capace di incidere.

4. Le attività multidisciplinari e il regime delle assicurazioni professionali

L'art. 35 del Decreto disciplina le *Attività multidisciplinari*, precisando che i prestatori possono essere obbligati ad esercitare esclusivamente una specifica attività o essere limitati nell'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse solo in casi determinati:

- "*a) professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità*";
- "*b) prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità*".

Anche in questo caso, la disposizione in parola deve essere coordinata con la previsione di cui all'art. 2 lett. *c)* del d.l. 223/06, che ha abrogato "*il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità*".

Al riguardo, viene in rilievo l'art. 47 del Decreto n. 59/2010, che subordina l'iscrizione all'Albo di "*associazioni o società di uno Stato membro dell'Unione europea*" al "*rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalla legi-*

slazione nazionale vigente" (comma 1), rinviando espressamente all'applicazione "*dell'articolo 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni*".

Quanto al regime delle assicurazioni professionali, nella bozza provvisoria del Decreto era presente, tra i *Requisiti vietati*, di cui al (vecchio) art. 16, il divieto di imporre al prestatore di servizi "*l'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito in Italia*" (comma 1, lettera f). Parimenti, a norma del (vecchio) art. 17, comma 1, lettere d) e g), ad eccezione delle ipotesi in cui sussistano motivi imperativi di interesse generale, non possono essere imposti requisiti "*diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 o da quelli previsti in altre norme attuative di disposizioni comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività*", né "*tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare*". Tali previsioni si ispiravano, rispettivamente, alla lettera degli articoli 14, par. 1, n. 7 e 15, parr. 2 e 3, della Direttiva.

Nella versione definitiva, l'art. 33 del D.Lgs. n. 59/2010, stabilisce in modo più chiaro e condivisibile che laddove previsto, "*l'obbligo di disporre di un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia non può essere imposto al prestatore che si stabilisce sul territorio*", se costui "*è già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura, nello Stato membro in cui è già stabilito*". Qualora, invece, l'equivalenza tra le garanzie richiesta e posseduta dal prestatore sia solo parziale, le autorità competenti possono richiedere una garanzia complementare per gli aspetti non inclusi (1° comma). La dimostrazione dell'esistenza della copertura assicu-

rativa o di altra garanzia idonea può essere fornita anche mediante un semplice attestato "*rilasciato da istituti di credito e assicuratori stabiliti in un altro Stato membro*" (2° comma).

In tal modo, il Decreto di attuazione risulta conforme alle indicazioni contenute nella Direttiva, che vieta agli Stati membri la "doppia imposizione" di copertura assicurativa, salva la possibilità di richiedere una copertura complementare per la parte di attività non assicurata (art. 23, par. 2).

5. Le disposizioni del D. Lgs. n. 206/2007 che regolano la libera prestazione di servizi in regime occasionale e l'esercizio di attività professionale in regime di stabilimento

Come chiarito in apertura, la Direttiva n. 123/2006 si propone l'obiettivo di realizzare un mercato comune dei servizi all'interno dello spazio giuridico dell'Unione Europea. Essa, pertanto, reca il **quadro normativo di riferimento per il mutuo riconoscimento delle prestazioni riconducibili alla categoria dei servizi fornite dietro corrispettivo economico,** con l'eccezione dei settori esclusi e fatte salve le previsioni della precedente Direttiva n. 36/2005 in materia di professioni regolamentate.

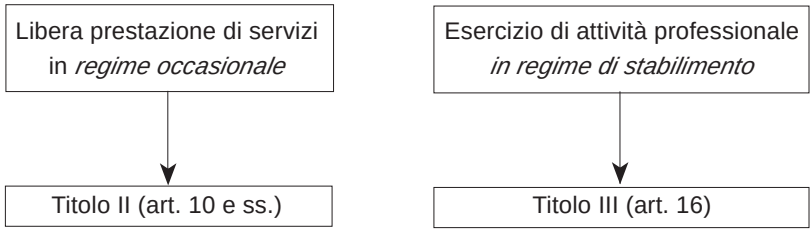
Si è detto anche che, pur avendo ambiti materiali differenti, le normative introdotte dalle Direttive n. 36/2005 e n. 123/2006 – e, con esse, i rispettivi Decreti nazionali di attuazione – presentano alcuni punti di interferenza[5].

5. Si veda, in proposito, la circolare del Consiglio Nazionale degli Ingegneri n. 337 del 17 maggio 2010, concernente le *Interrelazioni fra le disposizioni del D.Lgs. 59/2010 che recepisce la Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e il D.Lgs. 206/2007 che recepisce la Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*.

In particolare, va rilevato che, sino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 59/2010, il regime di abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate – tra cui, ovviamente, anche quella di ingegnere – nello spazio giuridico europeo era regolato, rispettivamente, dal titolo II (articoli 10 e ss.), per la libera prestazione di servizi *in regime occasionale* (ad es., la partecipazione ad una gara d'appalto), e dal titolo III (articolo 16), per l'esercizio di attività professionale *in regime di stabilimento* (ad es., l'apertura di uno studio professionale) del D.Lgs. n. 206/2007 (fig. 1).

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, il professionista "*che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi*" è tenuto ad informare 30 giorni prima, salvo casi di urgenza, l'autorità locale competente "*di cui all'articolo 5*" (**nel caso dei professionisti ingegneri, l'autorità competente, ai sensi del D.Lgs. n. 206/2007 è il *Ministero della Giustizia***, in qualità di "*Ministero titolare della vigilanza per le professioni che necessitano, per il loro esercizio, dell'iscrizione in Ordini, Collegi, albi, registri o elenchi*", di cui all'art. 5 del Decreto), mediante una dichiara-

Fig. 1 - Le disposizioni del D.Lgs. n. 206/2007 che regolano la libera prestazione di servizi in regime occasionale e l'attività professionale in regime di stabilimento



Fonte: Centro studi CNI, 2010

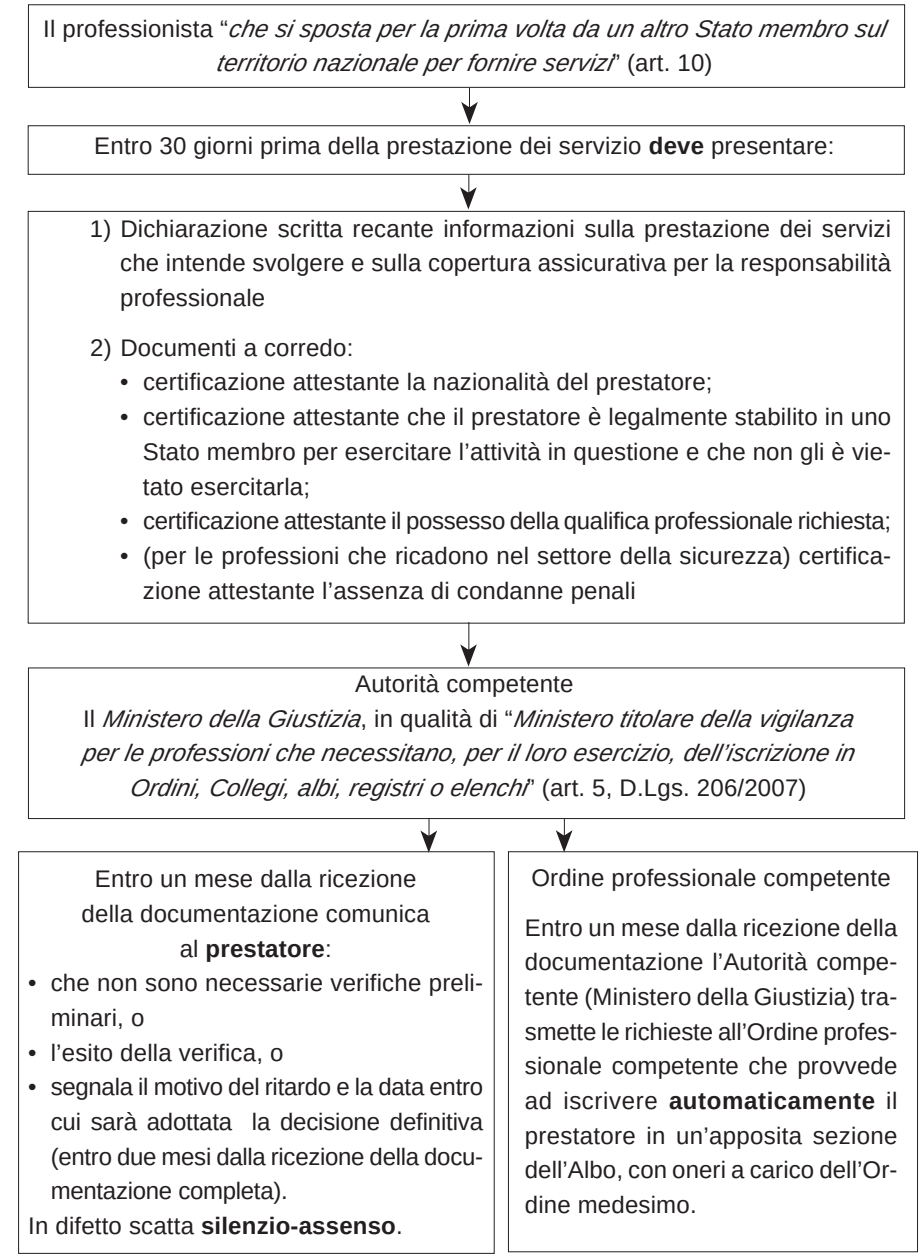
zione scritta recante informazioni sulla prestazione dei servizi che intende svolgere, "*nonché sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale*". Tale dichiarazione è valida per l'anno in corso e andrà rinnovata, qualora il prestatore intenda fornire ulteriori servizi temporanei o occasionali in tale Stato membro[6].

Al momento della prima prestazione, la dichiarazione di cui al comma 1 dovrà essere integrata da una serie di documenti, tra cui l'attestazione della nazionalità del prestatore, "*la certificazione dell'autorità competente che attesti che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato*" (così il comma 2, lettera *b), dell'art. 10),* oltre ad un documento attestante il possesso della qualifica professionale richiesta e, per le professioni che ricadono nel settore della sicurezza (tra cui rientra anche quella di ingegnere), un documento attestante l'assenza di condanne penali.

L'art. 11, comma 1, stabilisce, inoltre, che per le professioni regolamentate "*aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica*", le Autorità competenti (sempre il Ministero della Giustizia per gli ingegneri) possono procedere "*ad una verifica delle qualifiche professionali del prestatore prima della prima prestazione di servizi*", allo scopo esclusivo di "*evitare danni gravi per la salute o la sicurezza del destinatario del servizio per la mancanza di qualifica professionale del prestatore*" (comma 2). In proposito, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giusti-

6. Sul punto, vale la pena richiamare la nota del Ministero della Giustizia del 26 maggio 2010, che illustra la portata e le modalità applicative degli articoli 10 e ss. del D.Lgs. n. 206/2007, a beneficio dei professionisti stranieri che intendano esercitare la propria attività nel nostro paese.

Fig. 2 - La libera prestazione di servizi in regime occasionale. Procedimento e adempimenti (art. 10, D.Lgs. n. 206/2007)



Fonte: Centro studi CNI, 2010

Tav. 2 - Adempimenti a carico del professionista "*che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi*" (art. 10 e ss. D.Lgs. 206/2007)

Soggetto obbligato	Adempimenti	Autorità competente
Il professionista "*che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi*" (art. 10).	1) Dichiarazione scritta recante informazioni sulla prestazione dei servizi che intende svolgere e sulla copertura assicurativa per la responsabilità professionale da trasmettere entro 30 giorni prima all'autorità competente. 2) Documenti a corredo: • certificazione attestante la nazionalità del prestatore; • certificazione attestante che il prestatore è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare l'attività in questione e che non gli è vietato esercitarla; • certificazione attestante il possesso della qualifica professionale richiesta; • (per le professioni che ricadono nel settore della sicurezza) certificazione attestante l'assenza di condanne penali (art. 10).	Il *Ministero della Giustizia*, in qualità di "*Ministero titolare della vigilanza per le professioni che necessitano, per il loro esercizio, dell'iscrizione in Ordini, Collegi, albi, registri o elenchi*" (art. 5)

Fonte: Centro studi CNI, 2010

zia, con nota del 29 aprile 2009 indirizzata al Dipartimento delle Politiche comunitarie e agli Ordini interessati, ha indicato "*le professioni in relazione alle quali, ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 206/2007, questa Amministrazione, in quanto autorità competente, ritiene di procedere ad una verifica delle qualifiche professionali del prestatore anteriormente alla prima prestazione di servizi*". Si tratta delle professioni "***potenzialmente idonee ad avere ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, interpretando il concetto di pubblica sicurezza come materia attinente all'incolumità pubblica***. *Ciò in quanto il significato tecnico di pubblica sicurezza come sinonimo di ordine pubblico non può ritenersi pertinente alla citata direttiva che, per definizione, riguarda l'ambito delle libere professioni*". **Tra le professioni indicate, figura anche quella di ingegnere.**

Il Ministero ha **un mese** di tempo dalla ricezione della dichiarazione e dei documenti a corredo, per informare il prestatore che non sono necessarie verifiche preliminari, ovvero per comunicare l'esito della verifica, ovvero ancora, in caso di difficoltà, per segnalare il motivo del ritardo e la data entro cui sarà adottata la decisione definitiva, "*che in ogni caso dovrà essere adottata entro il secondo mese dal ricevimento della documentazione completa*" (comma 3). Da segnalare il dettato del successivo comma 4, secondo cui, qualora emergano differenze sostanziali tra la qualifica del prestatore e la formazione professionale richiesta dalle norme nazionali, "*nella misura in cui tale differenza sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica*", il *gap* potrà essere colmato attraverso il superamento di una specifica **prova attitudinale** a carico del prestatore.

Anche le autorizzazioni alla libera prestazione di servizi in regime occasionale soggiacciono al regime del silenzio-assenso. Il comma 5 prescrive, infatti, che in assenza di determinazioni da parte dell'autorità competente "*entro il termine fissato nei commi precedenti*", la prestazione di servizi può comunque essere effettuata.

Ai fini della prestazione di servizi di ingegneria da parte di professionisti stranieri, il titolo professionale abilitante, previa verifica da parte del Ministero della Giustizia, dovrebbe essere – in linea di principio – quello previsto dalla normativa italiana. L'art. 12, comma 1, del Decreto precisa, infatti, che "*per le professioni di cui al titolo III, capo IV e nei casi in cui le qualifiche sono state verificate ai sensi dell'articolo 11, la prestazione di servizi è effettuata con il titolo professionale previsto dalla normativa italiana*". È noto che la professione di ingegnere non rientra tra quelle espressamente contemplate dal capo IV del titolo III del Decreto. Tuttavia, **essa è tra quelle soggette a *verifica preliminare* da parte del Ministero vigilante**, come confermato dalla precitata comunicazione del Ministero della Giustizia del 29 aprile 2009.

Pertanto, il prestatore dovrà ottenere dall'Ordine provinciale interessato (ragionevolmente, quello del luogo dove la prestazione dovrà essere effettuata, ovvero altro Ordine provinciale selezionato in base a criteri differenti) l'iscrizione all'albo degli Ingegneri nella sezione e nel settore corrispondenti alla qualifica professionale di cui egli risulta titolare nel proprio paese di origine. Le disposizioni del Decreto, però, non chiariscono se tale adempimento a carico dell'Ordine configuri un vero e proprio *obbligo* o una semplice *facoltà*, né se esso debba essere osservato anche in assenza di verifica preliminare, quando cioè il Ministero abbia lasciato trascorrere il tempo utile (30 giorni) per esercitare le proprie prerogative di controllo senza pronunciarsi.

La risposta al primo interrogativo può essere individuata nelle disposizioni del successivo art. 13, significativamente intitolato *Iscrizione automatica*. Il comma 1 stabilisce, infatti, che la dichiarazione (di cui all'art. 10, comma 1) che il professionista straniero è tenuto a presentare al Ministero della Giustizia, è trasmessa da quest'ultimo "*al competente Ordine o Collegio professionale* [all'Ordine provinciale degli ingegneri competente,

quindi]". Una volta ricevuta tale dichiarazione (unitamente alla documentazione a corredo), l'Ordine provvede "*ad una iscrizione automatica in apposita sezione degli albi istituiti e tenuti presso i consigli provinciali e il consiglio nazionale con oneri a carico dell'Ordine o Collegio stessi*, la cui validità è limitata al tempo di efficacia della dichiarazione. Se così è, vale a dire se l'iscrizione del professionista straniero all'albo degli Ingegneri è *automatica*, come la legge afferma espressamente, tale adempimento si configura inequivocabilmente come un *obbligo*, non godendo l'Ordine competente di alcun margine di discrezionalità nella valutazione della richiesta.

D'altro canto, se una simile semplificazione può apparire giustificata qualora il Ministero vigilante abbia già effettivamente verificato la regolarità della documentazione del richiedente, **lo stesso non può certamente affermarsi nei casi in cui il Ministero abbia rigettato la richiesta (quando cioè la verifica preliminare di cui all'art. 11 abbia dato esito negativo), ovvero non abbia potuto esaminarla nel termine legalmente stabilito**. Tuttavia, dalla lettera dell'art. 13 non si evince alcuna differenza tra i casi anzidetti e, quindi, a rigore, si dovrebbe ritenere che l'Ordine sia tenuto a iscrivere il prestatore straniero automaticamente – al momento cioè della ricezione della richiesta – senza attendere il buon esito della verifica.

Ciò, tuttavia, appare poco coerente con le stesse finalità della normativa europea, che consente la prestazione di servizi in forma occasionale o temporanea all'interno dello spazio giuridico dell'Unione, a condizione che il prestatore offra sufficienti garanzie di qualificazione professionale rispetto all'attività da svolgere.

Rispetto alla prestazione di servizi in forma occasionale, l'esercizio di attività professionale *in regime di stabilimento*, è regolato diversamente. Il Decreto Legislativo n. 206/2007 prevede che il professionista richiedente presenti comunque rituale domanda "*all'autorità competente di cui*

Tav. 3 - Adempimenti a carico dell'Autorità competente (Ministero della Giustizia) a seguito della ricezione della documentazione da parte del professionista "*che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi*" (art. 10 e ss. D.Lgs. 206/2007)

Autorità competente (Ministero della Giustizia) entro un mese dalla ricezione della documentazione deve:			
Informare il prestatore che non sono necessarie verifiche preliminari	oppure, comunicare l'esito della verifica	oppure, segnalare il motivo del ritardo e la data entro cui sarà adottata la decisione definitiva (entro 2 mesi dalla ricezione della documentazione completa)	in difetto, silenzio-assenso
trasmettere la richiesta all'Ordine professionale competente che provvede ad iscrivere automaticamente il prestatore in un'apposita sezione dell'albo, con oneri a carico dell'Ordine medesimo			

Fonte: Centro studi CNI, 2010

all'articolo 5" (Ministero della Giustizia per gli ingegneri), la quale è tenuta ad accertare la completezza della documentazione esibita entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, dandone poi notizia all'interessato. Qualora siano necessarie eventuali integrazioni, la stessa Autorità deve richiederle direttamente (art. 16, commi 1 e 2).

Una volta in possesso della documentazione necessaria, il Ministero della Giustizia indice una conferenza di servizi finalizzata alla valutazione dei titoli acquisiti. Vi partecipano rappresentanti:

a) delle amministrazioni interessate (di cui al predetto articolo 5 del Decreto),

b) del Dipartimento delle politiche comunitarie e

c) del Ministero degli esteri

d) un rappresentante dell'Ordine degli ingegneri.

Qualora la domanda di riconoscimento abbia però ad oggetto "*titoli identici a quelli su cui è stato provveduto con precedente decreto*", la conferenza di servizi non dovrà essere nuovamente convocata.

Il Ministero della Giustizia si pronuncia sulla richiesta di riconoscimento con decreto motivato, "*da adottarsi nel termine di tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato*" (comma 6), che può contenere l'indicazione di eventuali misure compensative (compimento di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o superamento di una prova attitudinale) a norma del successivo articolo 22. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale.*

Il successivo art. 17 elenca gli adempimenti accessori (documenti, certificazioni, ecc.) che accompagnano la presentazione della domanda di riconoscimento. Da notare che, in base al comma 2, il Ministero può invitare il richiedente "*a fornire informazioni quanto alla sua formazione nella misura necessaria a determinare l'eventuale esistenza di differenze sostanziali rispetto alla formazione richiesta sul territorio dello Stato italiano*". Qualora il richiedente non sia in grado di fornire tali informazioni, lo stesso Ministero può rivolgersi "*al punto di contatto, all'autorità competente o a qualsiasi altro organismo pertinente dello Stato membro di origine*" (tav. 4).

Tav. 4 - Adempimenti connessi all'esercizio di attività professionale in regime di stabilimento (art. 16 e ss. D.Lgs. 206/2007)

Esercizio di attività professionale in regime di stabilimento: adempimenti			
1) Il richiedente presenta domanda al "*all'autorità competente di cui all'articolo 5*" (per gli Ingegneri, il Ministero della Giustizia)	2) Il Ministero deve accertare la completezza della documentazione entro 30 giorni dal ricevimento, dandone notizia all'interessato. Qualora siano necessarie eventuali integrazioni, lo stesso Ministero può richiederle direttamente	3) Quando è in possesso della documentazione, il Ministero indice una conferenza di servizi finalizzata alla valutazione dei titoli. Vi partecipa anche un rappresentante dell'Ordine degli Ingegneri	4) All'esito, il Ministero si pronuncia sulla richiesta di riconoscimento con decreto motivato, da adottarsi entro tre mesi dalla presentazione della documentazione completa. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e può prevedere il compimento di misure compensative (tirocinio fino a tre anni o prova attitudinale)

Fonte: Centro studi CNI, 2010

6. Le novità introdotte dal D.Lgs. n. 59/2010 e le modalità di coordinamento con le previsioni del D.Lgs. n. 206/2007

Il Decreto Legislativo n. 59/2010 introduce ulteriori adempimenti ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi all'esercizio di attività professionali, che – inevitabilmente – si sovrappongono o interferiscono con quelli in vigore dal 2007. Quanto alle relative modalità di coordinamento, si è già citata la "*clausola di specialità*" di cui all'art. 9, che sancisce la prevalenza delle disposizioni del D. Lgs. n. 206/2007 in caso di contrasto con quelle del più recente Decreto n. 59/2010. Tale criterio risulta più volte affermato proprio con riguardo al regime delle autorizzazioni.

In particolare, se l'art. 14 fa salve "*le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali*", vietando l'istituzione o il mantenimento di regimi autorizzatori, a meno che gli stessi non siano giustificati "*da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo*", il successivo art. 18 lascia indenni "*i poteri di ordini, collegi ed organismi professionali e di organi collegiali che agiscono in qualità di autorità competente*", ai fini del rilascio dei corrispondenti titoli di abilitazione all'esercizio professionale.

Deve notarsi, quindi, a parte la confusione indotta dall'equivalenza

dei significati attribuiti all'espressione "*autorità competente*" (qui intesa come "Ordine professionale", mentre nel Decreto n. 207/2006 riferita al Ministero vigilante), che la disciplina in commento **non stravolge il vigente assetto ordinamentale delle professioni regolamentate, ma lo integra nel nuovo regime di libera prestazione dei servizi instaurato nell'ambito dell'Unione europea**.

L'art. 20 ha specificamente ad oggetto l'***Esercizio di attività di servizi in regime di*** *libera prestazione*. La norma consente la prestazione temporanea e occasionale di servizi "*ai cittadini comunitari e agli altri prestatori aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea, quando sono stabiliti in uno stato membro*" (comma 1), obbligandoli al possesso dei medesimi requisiti applicabili ai prestatori di servizi stabiliti in Italia solo per ragioni "*di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità*" (comma 2), e affermando, nel contempo, al comma 3, che "*restano ferme le disposizioni di cui al titolo II del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva 2005/36/CE*". Tale ultima precisazione consente di ben aver chiaro che, **nel caso dei servizi di ingegneria, la circostanza che tale professione – come evidenziato anche dal Ministero della Giustizia – ricada tra quelle rilevanti ai fini della *pubblica sicurezza*, implica che gli adempimenti posti a carico del prestatore straniero dal D. Lgs. n. 206/2007 dovranno comunque essere assolti, data la loro prevalenza *ex* art. 9 (ma anche 20 e 22) sul Decreto 59/2010**. Certamente, i numerosi rinvii alla disciplina già in vigore non giovano ad un'immediata comprensione della lettera della legge, ma, in ultima analisi, tale assunto può ritenersi inconfutabile.

D'altro canto, la specialità delle previsioni dettate dal D. Lgs. n. 206/2007 è nuovamente ribadita in apertura della Parte seconda del Decreto

(che si apre con le ***Disposizioni relative ai procedimenti di competenza del Ministero della giustizia***), con specifico riguardo all'*Esercizio di attività professionale regolamentata in regime di libera prestazione* (art. 44). Al comma 1 si legge, infatti: "*Fermo quanto previsto dal Titolo II del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, dalla legge 9 febbraio 1982, n. 31, e successive modificazioni e dalle disposizioni nazionali di attuazione delle norme comunitarie che disciplinano specifiche professioni,* ***alla prestazione temporanea e occasionale di attività professionale regolamentata si applica l'articolo 20 del presente decreto***". In precedenza, tuttavia, l'art. 22, comma 1, lettera *e)*, aveva espressamente escluso l'applicazione degli articoli 20 e 21 del Decreto "*…e) alle materie* [sic!] *disciplinate dal titolo II del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva 2005/36/CE*", vale a dire alla disciplina della *Libera prestazione di servizi e prestazione occasionale e temporanea di cui agli articoli 9 e ss. del* D. Lgs. n. 206/2007. Il legislatore delegato, pertanto, si contraddice a distanza di pochi articoli e offre all'interprete un quadro normativo per certi versi incomprensibile.

Ad ogni modo, dal complesso delle disposizioni fin qui menzionate, emerge la sostanziale inapplicabilità del Decreto Legislativo n. 59/2010 all'esercizio delle professioni regolamentate già disciplinate dal precedente Decreto n. 206/2007. Ciò a motivo dell'espressa deroga sancita dal precitato art. 22, comma 3. Restano fermi, pertanto, i precitati adempimenti, a seconda che si tratti di libera prestazione di servizi in regime occasionale, ovvero di esercizio di un'attività professionale in regime di stabilimento.

Il Decreto n. 59/2010, tuttavia, al successivo art. 45, si occupa anche di disciplinare il procedimento necessario per l'iscrizione "*in albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate*". Sicché, occorre stabilire se i relativi adempimenti risultino integralmente assorbiti dalla disciplina normativa dettata dal D.Lgs. n. 206/2007 (e, quindi, siano inapplicabili

alla professione di ingegnere), ovvero non si tratti di adempimenti *aggiuntivi* rispetto a quelli precedentemente descritti.

A prima lettura, il procedimento descritto all'art. 45 del Decreto in commento sembrerebbe introdurre **adempimenti ulteriori** rispetto a quelli precedentemente esaminati. Si tratta, infatti, di prescrizioni finalizzate all'iscrizione all'Albo da parte del professionista straniero che intenda esercitare – nei limiti già indicati dalle disposizioni del D.Lgs. n. 206/2007 – un'attività professionale nel nostro paese. Pertanto, anche coloro i quali intendano esercitare la professione di ingegnere in Italia sono obbligati alla relativa osservanza.

Ai sensi del comma 1, la domanda di iscrizione deve essere presentata "*al Consiglio dell'ordine o al Collegio professionale competente*", corredata dai documenti "*comprovanti il possesso dei requisiti stabiliti per ciascuna professione dal rispettivo ordinamento*". Il procedimento, così instaurato, deve concludersi al massimo entro due mesi dalla presentazione della domanda (comma 2) e il rigetto della domanda di iscrizione "*per motivi di incompatibilità o di condotta*" può essere pronunciato solo dopo che il richiedente sia stato invitato a comparire innanzi al competente Consiglio dell'Ordine (comma 3).

Se il termine anzidetto di conclusione del procedimento non viene rispettato dal Consiglio dell'Ordine richiesto, trova applicazione l'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (comma 4)[7].

7. Si riporta il testo dell'art. 20 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (come sostituito dall'articolo 3, comma 6-ter, legge n. 80 del 2005): "*1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2. 2.*

Si tratta, com'è noto, della procedura di silenzio-assenso. In questo caso, l'iscrizione all'Albo o all'elenco speciale per l'esercizio di una professione regolamentata si perfeziona "*al momento della scadenza del termine per la formazione del silenzio assenso*" (comma 5).

La disposizione di cui al successivo art. 46, recante i *Requisiti per l'iscrizione negli albi per l'esercizio di professioni regolamentate*, è piuttosto significativa, poiché mette in correlazione diretta – diremmo quasi *operativa* – le due normative in commento. Al comma 1, si chiarisce che "*Fermi i requisiti abilitativi stabiliti per ciascuna professione dal rispettivo ordinamento, costituisce titolo di iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio delle professioni regolamentate, il decreto di riconoscimento del titolo professionale rilasciato ai sensi del titolo III, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206*". Pertanto, il procedimento sopra esaminato, previsto dall'art. 16 del D. Lgs. n. 206/2007, può ritenersi a buon titolo un *sub*-procedimento (preliminare) che si innesta in quello (generale) di iscrizione del richiedente straniero all'Albo professionale corrispondente.

Segue nota 7

L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati. 3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. 4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti" (comma così modificato dall'articolo 9, comma 3, legge n. 69 del 2009)".

Tav. 5 - Adempimenti connessi all'iscrizione "*in albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate*" (art. 45 del D. Lgs. n. 59/2010)

Procedimento di iscrizione		
1) La domanda di iscrizione deve essere presentata dal richiedente al Consiglio dell'ordine competente, corredata dai documenti "*comprovanti il possesso dei requisiti stabiliti per ciascuna professione dal rispettivo ordinamento*"	2) Il procedimento, così instaurato, deve concludersi al massimo entro 2 mesi dalla presentazione della domanda. Il rigetto "*per motivi di incompatibilità o di condotta*" può essere pronunciato solo dopo che il richiedente sia stato invitato a comparire innanzi al Consiglio dell'Ordine	3) Se il termine di conclusione del procedimento non viene rispettato dal Consiglio dell'Ordine, trova applicazione l'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (silenzio-assenso). In questo caso, l'iscrizione all'Albo si perfeziona "*al momento della scadenza del termine per la formazione del silenzio-assenso*"

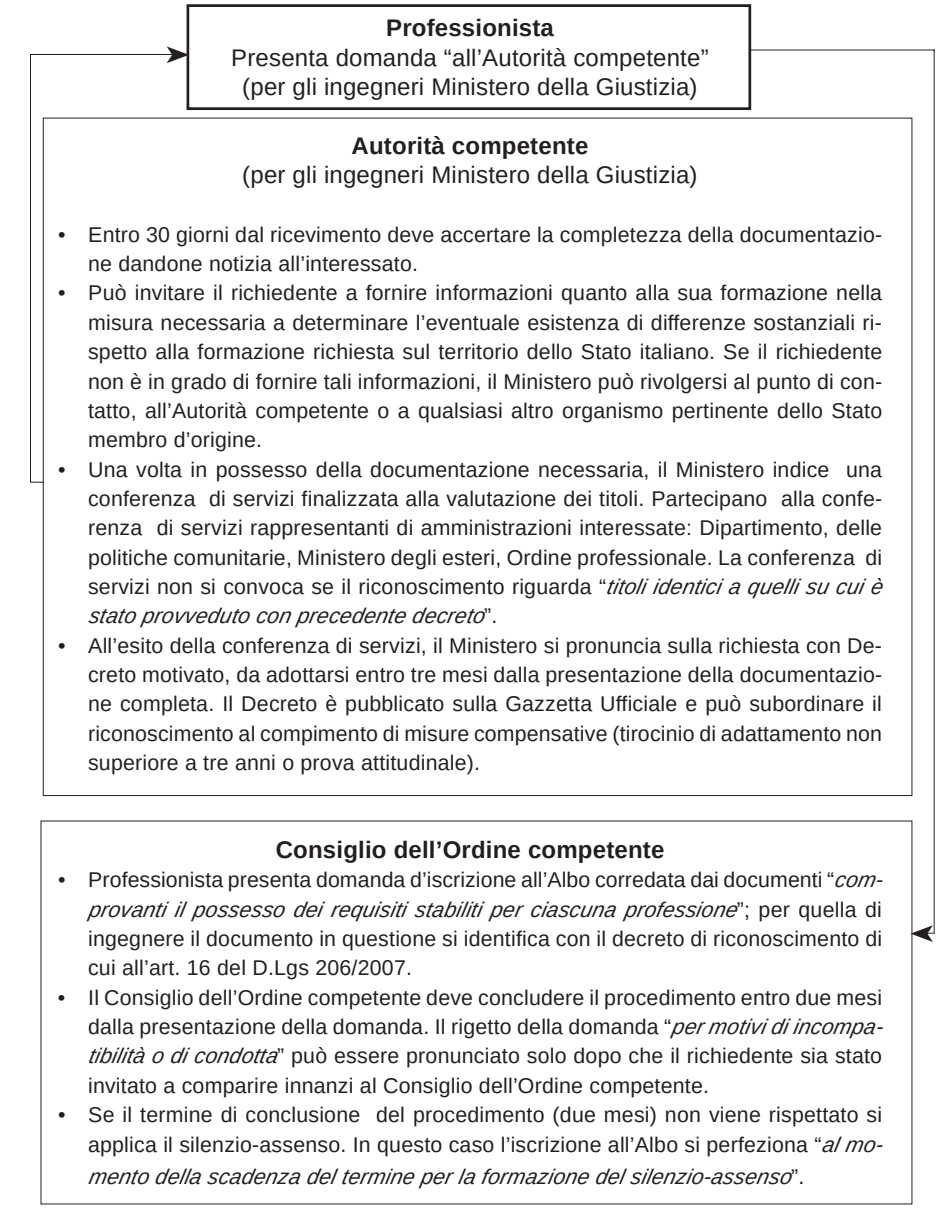
Fonte: Centro studi CNI, 2010

Ne consegue che quando si tratti della regolamentazione dell'esercizio di un'attività professionale (in specie, quella di ingegnere) *in regime di stabilimento*, il combinato disposto degli articoli 16 del D. Lgs. n. 206/2007, 45 e 46 del D. Lgs. n. 59/2010 offre un quadro normativo sufficientemente chiaro per la definizione del procedimento pertinente.

Il professionista straniero, difatti, dovrà prima ottenere dal Ministero vigilante (il Ministero della Giustizia) il decreto di riconoscimento e con questo potrà in seguito ottenere l'iscrizione all'Albo corrispondente al titolo professionale di cui è in possesso (fig. 3).

Lo stesso, tuttavia, non può affermarsi per l'esercizio in forma occasionale: in questo caso, difatti, come si ricorderà, dalla lettera dell'art. 13 del D. Lgs. n. 206/2007, l'iscrizione del richiedente straniero all'Albo professionale corrispondente è descritta come *automatica* e consegue alla mera ricezione, da parte del "*competente Ordine o Collegio professionale*" della

Fig. 3 - L'esercizio dell'attività professionale in regime di stabilimento. Procedimento e adempimenti (art. 16, D.Lgs. n. 206/2007 e artt. 45-46 D.Lgs n. 59/2007)



Fonte: Centro studi CNI, 2010

dichiarazione di cui all'art. 10, 1° comma, che il professionista straniero è tenuto preventivamente a presentare al Ministero della Giustizia. Ricevuta la dichiarazione, l'Ordine è tenuto ad iscrivere automaticamente il richiedente "*in apposita sezione degli albi istituiti e tenuti presso i consigli provinciali e il consiglio nazionale con oneri a carico dell'Ordine o Collegio stessi*", apparentemente senza poter esercitare alcuna valutazione discrezionale sulla richiesta. Ciò – in ipotesi – anche a fronte dell'esito negativo della valutazione del Ministero vigilante o in caso di silenzio-assenso.

In effetti, la clausola di prevalenza della normativa di cui al D. Lgs. n. 206/2007 sembra trovare applicazione proprio nel caso di specie, sebbene appaia irragionevole obbligare l'Ordine professionale ad iscrivere il professionista straniero senza aver potuto verificarne l'effettiva competenza e la regolarità della documentazione prodotta. In definitiva, tale differenza di disciplina tra la prestazione di servizi in forma occasionale (eccessivamente "liberalizzata") e in regime di stabilimento (soggetta, invece, ad un duplice controllo) non convince granché.

Si tenga conto, in proposito, che l'art. 48 del D. Lgs. n. 59/2010 delega all'esecutivo, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro della giustizia e di concerto con i Ministri competenti per materia, l'adozione di appositi regolamenti "*per adeguare la regolamentazione vigente in materia di esercizio delle professioni regolamentate, in particolare con riferimento all'ordinamento professionale degli assistenti sociali; dei chimici;* ***degli ingegneri*** *e degli architetti ai principi contenuti nel presente decreto legislativo, in particolare agli articoli 45 e 46*".

La formulazione di tale ultima previsione, non particolarmente felice sul piano lessicale, solleva ulteriori perplessità sull'opportunità di rinviare a nuovi atti normativi delegati la disciplina delle modalità di adeguamento delle professioni ivi indicate ai pochi precetti introdotti dal

Decreto in parola, specie ove si consideri che, per altre professioni, lo stesso Decreto vi provvede direttamente (articoli 49 ss.).

In ogni caso, la prospettiva di un riordino dell'ordinamento professionale potrebbe costituire l'occasione per una razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi sopra descritti.

Pubblicazioni del Centro Studi
del Consiglio Nazionale Ingegneri

no. 1 / 1999	Piano di attività - Triennio 1999 - 2002
no. 2 / 1999	La via dell'Etica Applicata, ossia delle politiche di prevenzione: una scelta cruciale per l'Ordine degli ingegneri
no. 3 / 1999	Monitoraggio sull'applicazione della direttiva di tariffa relativa al D. Lgs. 494/96 in tema di sicurezza nei cantieri
no. 4 / 2000	La dichiarazione di inizio attività - Il quadro normativo e giurisprudenziale
no. 5 / 2000	L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Organi, poteri e attività
no. 6 / 2000	Le ipotesi di riforma delle professioni intellettuali
no. 7 / 2000	Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività di progettazione - Il quadro normativo e giurisprudenziale
no. 8 / 2000	Le tariffe professionali - Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa
no. 9 / 2000	Le assunzioni di diplomati e laureati in ingegneria in Italia
no. 10/2000	Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza
no. 11/2000	Il nuovo regolamento generale dei lavori pubblici. Un confronto con il passato
no. 12/2000	Il nuovo capitolato generale dei lavori pubblici
no. 13/2000	Il responsabile del procedimento - Inquadramento, compiti e retribuzione
no. 14/2000	Il mercato dei servizi di ingegneria. Analisi economica e comparativa del settore delle costruzioni -Parte prima
no. 15/2000	Il mercato dei servizi di ingegneria. Indagine sugli ingegneri che svolgono attività professionale - Parte seconda
no. 16/2000	La professione di ingegnere in Europa, Canada e Stati Uniti. I sistemi nazionali e la loro evoluzione nell'epoca della globalizzazione
no. 17/2000	L'intervento delle Regioni in materia di dichiarazione di inizio attività
no. 18/2000	Opportunità e strumenti di comunicazione pubblicitaria per i professionisti in Italia
no. 19/2000	I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere - Sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività
no. 20/2001	Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici
no. 21/2001	Imposte e contributi sociali a carico dei professionisti nei principali paesi europei
no. 22/2001	Le tariffe relative al D.Lgs 494/96. Un'analisi provinciale
no. 23/2001	Le nuove regole dei lavori pubblici. Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità
no. 24/2001	L'evoluzione dell'ingegneria in Italia e in Europa
no. 25/2001	La riforma dei percorsi universitari in ingegneria in Italia
no. 26/2001	Formazione e accesso alla professione di ingegnere in Italia
no. 27/2001	Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività professionali in Europa
no. 28/2001	La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche
no. 29/2001	Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Febbraio 2000 -marzo 2001
no. 30/2001	Osservazioni sul D.P.R. 328/2001
no. 31/2001	La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta

no. 32/2001	Qualificazione e formazione continua degli ingegneri in Europa e Nord America
no. 33/2001	Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa
no. 34/2001	L'ingegneria italiana tra nuove specializzazioni e antichi valori
no. 35/2001	La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2001
no. 36/2001	Il mercato dei servizi di ingegneria. Evoluzione e tendenze nel settore delle costruzioni
no. 37/2002	Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini
no. 38/2002	Note alla rassegna stampa 2001
no. 39/2002	Ipotesi per la determinazione di un modello di stima basato sul costo minimo delle prestazioni professionali in ingegneria
no. 40/2002	Tariffe professionali e disciplina della concorrenza
no. 41/2002	Ipotesi per una revisione dei meccanismi elettorali per le rappresentanze dell'Ordine degli ingegneri
no. 42/2002	Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume I
no. 43/2002	Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume II
no. 44/2002	La remunerazione delle prestazioni professionali di ingegneria in Europa. Analisi e confronti
no. 45/2002	L'accesso all'Ordine degli ingegneri dopo il D.P.R. 328/2001
no. 46/2002	La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2002
no. 47/2003	Imposte e struttura organizzativa dell'attività professionale in Europa
no. 48/2003	Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2002
no. 49/2003	Le nuove regole in materia di progettazione delle opere pubbliche. Tariffe, prestazioni gratuite, consorzi stabili e appalto integrato
no. 50/2003	La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
no. 51/2003	Una cornice di riferimento per una tariffa professionale degli ingegneri dell'informazione
no. 52/2003	La possibile " terza via"alla mobilità intersettoriale degli ingegneri in Italia
no. 53/2003	Il Testo Unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità. Analisi e commenti
no. 54/2003	Il tortuoso cammino verso la qualità delle opere pubbliche in Italia
no. 55/2003	La disciplina dei titoli abilitativi secondo il Testo Unico in materia di edilizia
no. 56/2003	La sicurezza nei cantieri dopo il Decreto Legislativo 494/96
no. 57/2003	Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Aprile 2001- dicembre 2002
no. 58/2003	Le competenze professionali degli ingegneri secondo il D.P.R. 328/2001
no. 59/2003	La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2003
no. 60/2004	La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
no. 61/2004	Identità e ruolo degli ingegneri dipendenti nella pubblica amministrazione che cambia
no. 62/2004	Considerazionie ipotesi su possibili strategie e azioni in materia di SPC (Sviluppo Professionale Continuo) degli iscritti all'Ordine degli ingegneri
no. 63/2004	Le regole della professione di ingegnere in Italia: elementi per orientare il processo di riforma

no. 64/2004	Guida alla professione di ingegnere -Volume I: Profili civilistici, fiscali e previdenziali
no. 65/2004	Guida alla professione di ingegnere -Volume II: Urbanistica e pianificazione territoriale. Prima parte e seconda parte
no. 66/2004	La normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica in Italia, Stati Uniti e Nuova Zelanda Parte prima: profili giuridici Parte seconda: applicazioni e confronti
no. 67/2004	Ipotesi e prospettive per la riorganizzazione territoriale dell'Ordine degli ingegneri
no. 68/2004	Le assunzioni degli ingegneri in Italia. Anno 2004
no. 69/2004	La direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi
no. 70/2004	La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2004
no. 71/2004	Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2004
no. 72/2005	La verifica del progetto. Primi commenti allo schema di regolamento predisposto dalla Commissione ministeriale istituita dal vice ministro on. Ugo Martinat
no. 73/2005	Guida alla professione di ingegnere -Volume III: Formazione, mercato del lavoro ed accesso all'albo
no. 74/2005	Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2004
no. 75/2005	Le tariffe degli ingegneri ed i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi
no. 76/2005	Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2005
no. 77/2005	Le assunzioni di ingegneri in Italia. Anno 2005
no. 78/2005	Analisi di sicurezza della Tangenziale Est-Ovest di Napoli
no. 79/2005	La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2005
no. 80/2005	Le competenze in materia di indagini geologiche e geotecniche e loro remunerazione in Italia ed Europa
no. 81/2005	Appalti sotto soglia e contratti a termine. Le recenti modifiche alla legge quadro sui lavori pubblici
no. 82/2005	Gli ingegneri e la sfida dell'innovazione
no. 83/2005	Responsabilità e copertura assicurativa del progettista dipendente
no. 84/2005	Guida alla professione di ingegnere -Volume IV: Le tariffe professionali e la loro applicazione
no. 85/2005	D.M. 14 settembre 2005 Norme tecniche per le costruzioni. Comparazioni, analisi e commenti
no. 86/2005	Il contributo al reddito e all'occupazione dei servizi di ingegneria
no. 87/2006	Guida alla professione di ingegnere -Volume V: Le norme in materia di edilizia
no. 88/2006	Analisi di sicurezza della ex S.S. 511 "Anagnina"
no. 89/2006	Le assunzioni di ingegneri in Italia. Anno 2006
no. 90/2006	Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2006
no. 91/2006	Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2005
no. 92/2006	Guida alla professione di ingegnere -Volume VI: La valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione ambientale strategica (VAS)
no. 93/2006	La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2006
no. 94/2007	La Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali

no. 95/2007 Guida alla professione di ingegnere -Volume VII: La disciplina dei contratti pubblici
no. 96/2007 Criticità della sicurezza nei cantieri. Norme a tutela della vita dei lavoratori
no. 97/2007 Gli incentivi per la progettazione interna dei lavori pubblici
no. 98/2007 Le assunzioni di ingegneri in Italia. Anno 2007
no. 99/2007 Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2007
no.100/2007 Guida alla professione di ingegnere -Volume VIII: Il collaudo: nozione, adempimenti e responsabilità
no.101/2008 Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2006
no.102/2008 Energia e ambiente. Una nuova strategia per l'Italia
no.103/2008 Le competenze professionali degli ingegneri *iuniores*
no.104/2008 La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2007
no.105/2008 Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2008
no.106/2008 Note e commenti al Decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 22 gennaio 2008, n. 37
no.107/2008 La sicurezza nel settore delle costruzioni. Analisi dei dati e confronti internazionali
no.108/2008 Le assunzioni di ingegneri in Italia. Anno 2008
no.109/2008 Monitoraggio sui bandi di progettazione. Luglio-dicembre 2008
no.110/2009 Il mercato dei servizi di ingegneria. Anni 2007-2008
no.111/2009 L'abolizione del valore legale del titolo di studio. Inquadramento e possibili prospettive
no.112/2009 La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2008
no.113/2009 L'attualità delle tariffe professionali per le prestazioni d'ingegneria. I contenuti del nuovo *Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI*
no.114/2009 L'indagine conoscitiva riguardante il settore degli Ordini professionali (IC34) predisposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Analisi e commenti
no.115/2009 La sicurezza nel settore delle costruzioni. Analisi dei dati e confronti internazionali. Anno 2009
no.116/2009 Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2009
no.117/2009 La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2009
no.118/2010 Il mercato dei servizi di ingegneria. Anni 2008-2009
no.119/2010 Monitoraggio sui bandi di progettazione. Anno 2009

Finito di stampare nel mese di luglio 2010
Stampa: tipografia WebColor Srl, Località Le Campore, 67038 Oricola (AQ)