

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il decreto legislativo è volto a dare attuazione nell'ordinamento giuridico italiano alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, il cui termine di recepimento è fissato al 28 dicembre 2009. La direttiva servizi è uno dei tasselli per la crescita economica e occupazionale e lo sviluppo della competitività dell'Unione europea, perché permette di superare i numerosi ostacoli di ordine giuridico che si frappongono all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libera circolazione dei servizi negli Stati membri. È proprio sui servizi che l'Europa punta per restare competitiva a livello globale: i servizi, difatti, rappresentano il 70% del PIL e un settore chiave in materia di occupazione, soprattutto femminile. La direttiva fornisce dunque un contributo decisivo al processo di liberalizzazione e semplificazione del mercato dei servizi, coerentemente con le previsioni contenute nella strategia di Lisbona.

È una direttiva, tuttavia, diversa dalle altre: non si tratta, infatti, solo di trasporre nell'ordinamento determinate disposizioni e principi comunitari, ma di elaborare un quadro giuridico nazionale sulla base dei principi della direttiva; non una direttiva di armonizzazione, quindi, ma una direttiva che punta all'armonizzazione progressiva sulla base di un complesso ragionato di strumenti che dovrebbero rendere il sistema dei servizi meno frammentato e più competitivo.

L'obiettivo prioritario da raggiungere è dunque l'armonizzazione dei regimi normativi di accesso e di esercizio delle attività e l'eliminazione degli ostacoli alla prestazione nel mercato interno, che impedisce ai prestatori di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico. Per il raggiungimento dell'obiettivo la direttiva prevede la razionalizzazione normativa e amministrativa della regolamentazione e, in particolare, delle procedure e delle formalità relative all'accesso e allo svolgimento dell'attività, la creazione di una rete di assistenza reciproca per garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi e quindi l'istituzione di un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra gli Stati.

Il percorso, espressamente indicato nella direttiva, è quello di modernizzare, partendo dalla semplificazione amministrativa, utilizzando i criteri indicati tra i quali assumono particolare rilievo la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare alle attività di servizio, sostituendolo, tutte le volte che sia possibile, con la tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato periodo (cfr. punto 43 dei *Considerando*) e la previsione di requisiti per l'accesso all'attività solo se giustificata da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente, sempre alla condizione che ciò sia conforme ai principi di *non discriminazione, necessità e proporzionalità* ripetutamente richiamati.



L'atto di trasposizione è stato predisposto sulla base dei principi e criteri di delega contenuti nell'art. 41 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria per il 2008). Si è ritenuto opportuno, per ragioni di chiarezza sistematica, riunire in un solo testo sia le disposizioni generali relative all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizi, inclusi gli aspetti relativi alla qualità dei servizi, alla tutela dei destinatari di servizi e alla collaborazione amministrativa, sia le disposizioni relative alle modifiche apportate, per conformarne la disciplina alla direttiva, a specifiche attività di servizi.

Il provvedimento consta di due parti.

Parte prima

Le disposizioni della **Parte prima** disciplinano i profili generali della materia. Esse sono adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m) della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale; i principi da esse desumibili costituiscono altresì norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Il **Titolo I** contiene le disposizioni generali relative all'ambito di applicazione e le definizioni. Con riferimento al campo di applicazione, coerentemente con l'impostazione della direttiva, gli **articoli da 2 a 7** del decreto elencano le attività di servizi che sono escluse dall'applicazione del decreto. Tuttavia, in considerazione della difficoltà di delimitare esattamente le attività che possono essere ricondotte ad un determinato servizio, l'articolo 2, comma 3 del decreto prevede la possibilità di adottare un successivo decreto del Ministro per le politiche europee, di concerto con i Ministri interessati, per la ricognizione delle attività di servizi che sono comunque escluse dall'ambito di applicazione della direttiva.

Poiché la direttiva impone agli Stati membri di rivedere tutta la propria regolamentazione relativa a regimi autorizzatori e requisiti in materia di accesso e di esercizio di attività di servizi, eliminando dall'ordinamento o modificando quelli non conformi ai principi in essa dettati, l'**articolo 8**, contenente le definizioni, chiarisce le nozioni di "servizio", di "regime di autorizzazione" e di "requisito" che devono essere prese in considerazione per il corretto recepimento. Più precisamente, la definizione di servizio, ripresa da quella contenuta nell'articolo 50 del Trattato, chiarisce che il decreto si applica soltanto ai servizi che sono prestati dietro corrispettivo economico. In quest'ottica, i servizi di interesse generale non rientrano nel campo di applicazione della direttiva, mentre vi rientrano i servizi di interesse economico generale (con esclusione



espressa dei trasporti, e con deroghe specifiche del settore postale e dell'elettricità e del gas per quel che concerne la libera prestazione di servizi); per questi ultimi, tuttavia, alcune disposizioni del decreto si applicano solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata. Ciò in quanto le disposizioni della direttiva si applicano soltanto nella misura in cui le attività sono aperte alla concorrenza, senza obbligo per gli Stati membri di liberalizzare i servizi di interesse economico generale, di privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o di abolire i monopoli esistenti.

Per regime di autorizzazione deve intendersi qualsiasi procedura che obblighi 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 servizi o al suo esercizio. Sono fatte salve le procedure disciplinate dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, relativo al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Per requisito, infine, deve intendersi qualsiasi regola che imponga un obbligo, un divieto, una condizione o un limite al quale il prestatore o il destinatario debba conformarsi ai fini dell'accesso ed esercizio della specifica attività esercitata, e che abbia fonte in leggi, regolamenti, provvedimenti amministrativi o derivanti dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti. Pertanto, il decreto non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma che devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato.

Il **Titolo II** contiene le disposizioni generali in materia di accesso e di esercizio delle attività di servizi in regime di stabilimento, mentre il **Titolo III** contiene le disposizioni generali in materia di libera prestazione di servizi, ossia di prestazioni effettuate in via transfrontaliera non in regime di stabilimento, ma in modo occasionale e temporaneo.

Per la prestazione di servizi in regime di stabilimento, l'**articolo 10** del decreto ribadisce il principio che l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie.

Al fine di confermare e rafforzare il processo di liberalizzazione nel settore dei servizi, il comma 2 del medesimo articolo dispone che, ove non diversamente previsto, il regime applicabile per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi è la dichiarazione di inizio



di attività (d.i.a.) con efficacia immediata: l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della domanda all'autorità competente. In queste ipotesi, in coerenza con la definizione di "regime autorizzatorio" prevista dalla direttiva e dal decreto, è fatta salva l'applicazione dell'articolo 11 che elenca una serie di requisiti che comunque non possono essere introdotti nell'ordinamento, e dell'articolo 12, che elenca una serie di requisiti non vietati ma da sottoporre a verifica di conformità con la direttiva.

Pur restando ovviamente soggetta al rispetto delle norme del Trattato in materia di libera circolazione dei servizi, la d.i.a. ad efficacia immediata non costituisce un regime autorizzatorio ai sensi della direttiva. In relazione al procedimento della d.i.a. immediata, è stato necessario riformulare anche l'art. 19 della l. 241/1990, attraverso l'art. 84, comma 1, del decreto. In particolare, non risulta possibile estendere il regime della d.i.a. immediata a tutti i procedimenti rientranti nel campo di applicazione della direttiva, dal momento che per molti di essi motivi imperativi di interesse generale impongono la previsione di requisiti o di regimi autorizzatori. In tale ottica sono invece da considerare regimi autorizzatori: la d.i.a. ad efficacia differita, il procedimento autorizzatorio per il quale è prevista la formazione del silenzio-assenso decorso un determinato periodo temporale, e il procedimento che si conclude con un provvedimento espresso. Per quest'ultima ipotesi, l'**articolo 17** del decreto, a segnalare l'eccezionalità di tale eventuale previsione, ribadisce la necessità della presenza di un motivo imperativo di interesse generale. Dovrà pertanto giustificarsi sia la previsione di un regime autorizzatorio, sia la previsione che tale regime autorizzatorio preveda che il procedimento si concluda con un provvedimento espresso.

Non possono, tuttavia, essere considerati regimi autorizzatori i procedimenti che permettono l'acquisizione di una qualifica professionale e, comunque, le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali (**articolo 14**).

Per tutte queste modalità di accesso e di esercizio dell'attività di servizi, la direttiva, e coerentemente il decreto, fissa una serie di principi e richiede adempimenti diversi in funzione del tipo di prescrizione introdotta.

Innanzitutto, viene fissato il principio che regimi autorizzatori possono essere mantenuti o introdotti nell'ordinamento solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità (articolo 14). Ciò significa, in particolare, che l'imposizione di un'autorizzazione dovrebbe essere ammissibile solo nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a posteriori. Il numero di titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili (articolo 14). In questi casi le autorità competenti sono tenute ad effettuare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, assicurando la predeterminazione e



la pubblicazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, alle quali le stesse autorità devono attenersi (articolo 16).

I requisiti in materia di accesso e di esercizio di attività di servizi, connessi o meno a regimi autorizzatori, seguono le seguenti regole:

- i requisiti elencati dall'articolo 14 della direttiva (**articolo 11** del decreto), che sono chiaramente incompatibili con la libertà di stabilimento, a causa in particolare del loro effetto discriminatorio, devono essere eliminati e ne è vietata l'introduzione;
- i requisiti elencati nell'articolo 15 della direttiva (**articolo 12** del decreto), che ugualmente producono importanti effetti restrittivi per la libertà di stabilimento, possono essere mantenuti o introdotti se giustificati da motivi imperativi di interesse generale.

Per poter attuare correttamente queste prescrizioni della direttiva, è stato necessario effettuare, in collaborazione con tutte le amministrazioni, un censimento di tutti i regimi autorizzatori e dei requisiti vigenti in materia di accesso e di esercizio di attività di servizi. I risultati del monitoraggio hanno costituito la base per effettuare la valutazione di conformità alla direttiva e per poter intervenire sui singoli procedimenti autorizzatori (vedi la Parte seconda di questo decreto).

L'**articolo 19** del decreto introduce l'importante prescrizione che il titolo autorizzatorio ha efficacia su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali ed uffici. La previsione di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento deve essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. La limitazione territoriale degli effetti potrà, in presenza di tale causa di giustificazione, inerire direttamente al titolo autorizzatorio o discendere dalla previsione, in altro ambito territoriale, di una restrizione quantitativa legittimamente introdotta ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera a).

L'autorizzazione, inoltre, ha durata illimitata, salvo i casi, espressamente elencati, di previsione di un rinnovo automatico o di limitazione numerica dei titoli che possono essere rilasciati.

Il **Titolo III** del decreto disciplina la libera prestazione di servizi. In tale ipotesi, il prestatore non può essere sottoposto alla legislazione del Paese ospitante. L'**articolo 20**, pertanto, stabilisce che restrizioni o requisiti possono essere imposti al prestatore transfrontaliero solo se sussistono motivi imperativi di interesse generale ma, qui limitati all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla sanità pubblica o alla tutela dell'ambiente. L'**articolo 21** introduce una serie di requisiti che, per il loro carattere estremamente discriminatorio, possono essere imposti al prestatore transfrontaliero solo se giustificati da gravi motivi imperativi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica e di tutela dell'ambiente. Rimangono salve le disposizioni del decreto



legislativo 206/2007, di recepimento della direttiva 2005/36/Ce in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, che disciplinano espressamente la libera prestazione di servizi per le professioni regolamentate.

L'**articolo 22** accoglie tutte le deroghe previste dalla direttiva per le attività che possono non rientrare nel campo di applicazione della libera prestazione di servizi.

L'**articolo 23** stabilisce che al rapporto dei dipendenti dell'impresa di altro Stato membro distaccati nel territorio nazionale, ancorché ai fini di una prestazione temporanea e occasionale, si applichino, durante il periodo di distacco, le condizioni di lavoro e salariali applicabili ai lavoratori italiani in base alla legislazione giuslavoristica nazionale e ai contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative. La norma riproduce, come previsto dalla direttiva, il regime contenuto nella direttiva 96/71/CE, in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, recepita, in Italia, con decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 72.

L'**articolo 24** chiarisce che i prestatori di servizi stabiliti in Italia possono avvalersi, in caso di prestazione temporanea od occasionale, dei diritti e delle facoltà attribuite ai prestatori comunitari nell'esercizio del diritto della libera prestazione di servizi. La norma ha lo scopo di evitare le c.d. discriminazioni al contrario di soggetti nazionali, principalmente nel caso di spostamento sul territorio – ai fini di una prestazione temporanea od occasionale – del prestatore che disponga di un'autorizzazione territorialmente limitata. Attraverso il rinvio all'articolo 20, comma 3, analoga facoltà viene riconosciuta nell'ipotesi di libera prestazione di servizi professionali, in relazione ai casi in cui il riconoscimento della qualifica professionale abbia un'efficacia territorialmente circoscritta. La disposizione chiarisce che, in tal caso, il prestatore nazionale può giovare delle norme sulla libera prestazioni di servizi contenute nel decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206.

L'**articolo 25** prevede che i prestatori possano espletare tutte le procedure e le formalità necessarie allo svolgimento delle attività di servizi (rientranti nel campo di applicazione della direttiva) attraverso lo sportello unico per le attività di servizi previsto dall'art. 38, comma 3 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE è più ampio di quello coperto dalla precedente normativa nazionale in materia di sportello unico, per cui si è avuta la necessità di estendere alle prestazioni di servizi che non rientrano nella c.d. "impresainungiorno" e che non riguardino la realizzazione o la trasformazione di impianti, la procedura alla quale fa riferimento l'art. 38 del decreto legge 112/2008. Attraverso lo sportello unico, quale unico punto di contatto, il prestatore di servizi può presentare le domande necessarie per l'accesso alle attività di servizi. Le predette procedure, anche al fine di assicurare ai prestatori transfrontalieri l'accessibilità alle attività di servizi ed evitare ripetizioni istruttorie e documentali con riduzione dei tempi



necessari alla conclusione del procedimento, sono espletate per via telematica (**commi 1 e 2**).

Le relative domande possono essere presentate anche contestualmente alla comunicazione unica di cui all'art. 9 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 attraverso il registro delle imprese disciplinato dall'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Il registro delle imprese, una volta ricevute le comunicazioni, le trasmette immediatamente allo sportello unico (**comma 3**).

Al fine di assicurare la funzionalità di tale unico punto di accesso su tutto il territorio, nel caso che i Comuni non avessero istituito lo sportello unico o che esso non rispondesse ai requisiti previsti dalla legge, l'esercizio delle relative funzioni è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (**comma 4**).

Per le attività che non richiedono l'iscrizione presso il registro delle imprese il portale "impresa in un giorno", disciplinato dall'art. 38, comma 3, lett. d) decreto legge 112/2008, costituisce il punto di contatto nazionale con le amministrazioni statali, regionali o locali e con gli altri soggetti responsabili del controllo o della disciplina delle attività dei servizi, ivi inclusi gli ordini professionali, i collegi nazionali professionali e gli albi. Il portale assicura così il collegamento e il reindirizzamento ai sistemi informativi ed ai portali già realizzati (**comma 5**).

Le autorità competenti devono garantire che presso lo sportello unico il prestatore possa espletare tutte le ulteriori formalità richieste per il rilascio dell'autorizzazione (**comma 6**).

Il prestatore ha l'obbligo di informare lo sportello unico di eventuali cambiamenti della sua situazione, come l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime autorizzatorio, e i cambiamenti della sua situazione tali da modificare o far venir meno le condizioni in base alle quali è stato rilasciato il titolo autorizzatorio (**comma 7**).

L'ipotesi presa in considerazione dal 53° considerando della direttiva 2006/123/CE, cioè la necessità che il rilascio di autorizzazione espressa per talune attività di servizi richieda il colloquio con il richiedente al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere l'attività in questione, trova regolamentazione nel comma 8 dell'articolo in rassegna, il quale prevede che, in presenza di motivi imperativi di interesse generale, il procedimento autorizzatorio può essere espletato non interamente in modalità telematica.

La norma di raccordo sopra descritta conferma che lo sportello unico costituisce unicamente uno strumento di semplificazione nell'accesso alle amministrazioni competenti al rilascio delle autorizzazioni e non incide sulle attività che queste ultime già svolgono nell'esercizio delle proprie competenze, già prese in considerazione dalle assegnazioni di bilancio, senza che siano necessarie ulteriori risorse, umane, finanziarie e strumentali, per assicurare il collegamento allo sportello unico. Non trattandosi di



nuovi compiti (che anzi la semplificazione operata sui regimi autorizzatori esistenti ha in parte diminuito), le autorità competenti saranno chiamate a svolgere la normale attività di competenza, per la parte che qui interessa, in modalità telematica attraverso le reti pubbliche di connettività già operanti o in via di realizzazione con risorse assegnate da altri strumenti legislativi.

A tal riguardo, si segnala che la semplificazione in oggetto introduce l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi realizzata a "costo zero", poiché utilizza strumenti già da tempo in uso presso le pubbliche amministrazioni: il protocollo informatico (previsto dal DPR 445-28/12/2000 e dal regolamento attuativo DPCM 31/10/2000), la posta elettronica certificata (articolo 47, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e dall'art. 16 comma 8 del D.L. 29 novembre 2008, n. 185 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 28 gennaio 2009, n. 2), strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete e firma digitale (art. 65, comma 1 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) . Si avvale, inoltre, di infrastrutture e reti esistenti e ben funzionanti, che fanno capo al sistema informatico delle Camere di commercio, prevedendo il riutilizzo del portale "impresa.gov", rinominato "impresainungiorno.it", opportunamente modificato.

Il Titolo VII è intitolato "Collaborazione amministrativa". La leale collaborazione tra gli Stati membri è uno dei principi cardine del Trattato, e gli Stati membri sono chiamati a cooperare per far sì che gli strumenti comunitari possano produrre pienamente i propri effetti. Tuttavia, con il progressivo abbandono delle direttive c.d. "dettagliate", di armonizzazione normativa sostanziale, e con l'introduzione di armonizzazioni amministrativo-procedurali, l'Unione europea, in alcune ultime direttive (vedi, oltre alla direttiva "Servizi", la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, la direttiva sul commercio elettronico), ha inserito disposizioni specifiche creanti veri e propri obblighi di cooperazione amministrativa. La cooperazione amministrativa tra gli Stati membri dovrà diventare una prassi amministrativa standard e oltre alla necessità di dover chiedere informazioni agli altri Stati membri, comporterà anche l'obbligo di rispondere alle domande di informazioni e di procedere a verifiche, ispezioni ed inchieste affidabili, espressamente poste dagli altri Stati membri.

Le competenti autorità amministrative degli Stati membri sono, quindi, tenute al rispetto di particolari e definiti comportamenti nello scambio informativo con le autorità di altri Stati membri, pena l'attivazione di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Attesa la prescrizione che lo scambio d'informazioni e richieste deve avvenire obbligatoriamente per via elettronica, per accelerare e facilitare la cooperazione tra Stati membri, la Commissione europea ha elaborato, in collaborazione



con gli Stati membri, un sistema informativo denominato Internal Market Information-IMI. Il sistema, disciplinato in via generale da una decisione della Commissione, ha previsto la designazione di un Coordinatore Nazionale con il compito di costituire il "punto di contatto nazionale" per la gestione tecnica del sistema e per coordinare il flusso informativo al fine di evitare "blocchi" o per facilitare la ricerca delle autorità competenti a rispondere alle richieste delle autorità competenti degli altri Stati membri. Tale punto di contatto è stato individuato nell'Ufficio Mercato interno e competitività del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie in ambito Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale ufficio dovrà provvedere anche alla registrazione delle autorità competenti nel sistema, se richiesto dalle stesse, e alla convalida presso la Commissione europea delle registrazioni effettuate direttamente dalle autorità competenti.

L'obbligo di prestarsi reciproca assistenza è imposto sia in caso di stabilimento sia in tema di libera circolazione dei servizi. La cooperazione amministrativa, necessaria per garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi, contribuirà al rispetto dei requisiti applicabili e anche a non ingenerare duplicazioni dei controlli, ulteriori ingiustificabili barriere, etc.

Le richieste che possono essere inoltrate al fine di assicurare il controllo effettivo di un prestatore e la tutela dei destinatari dei servizi devono essere precise e motivate e indicare chiaramente i tipi di informazione richiesta e le ragioni per le quali l'informazione è necessaria per svolgere correttamente il controllo.

Le risposte alle domande devono essere fornite al più presto e per via elettronica (**art. 37, comma 1**). L'autorità competente ricevente la richiesta di informazioni, dovrebbe essere capace di trasmettere rapidamente l'informazione all'autorità richiedente dell'altro Stato membro (es. conferma dell'iscrizione in un dato registro del prestatore, la validità di un'autorizzazione, l'autenticità di un certificato, ecc). Le informazioni fornite ad altri Stati membri non devono venire utilizzate per altri scopi che non quelli motivati nella richiesta.

In casi eccezionali lo scambio di informazioni può non essere semplice, ad esempio l'informazione non è accessibile, oppure il prestatore non coopera con le autorità competenti: in tal caso le autorità richiedenti e quelle riceventi devono cercare una soluzione (**art. 37 comma 3**) e nelle situazioni più critiche dovranno consultare i punti di contatto nazionali per facilitare la soluzione del problema (**art. 36 comma 2**). Nel caso estremo di incapacità di un'autorità ad adempiere all'obbligo di mutua assistenza, la Commissione europea va informata (**art. 37 comma 5**) affinché vengano prese misure adeguate, ultima delle quali la procedura d'infrazione.

Gli Stati membri provvedono affinché i registri nei quali i prestatori sono iscritti e che possono essere consultati dalle autorità competenti sul loro territorio siano altresì



consultabili, alle stesse condizioni, dalle competenti autorità omologhe degli altri Stati membri.

Si riportano di seguito gli obblighi di cooperazione disciplinati dal decreto:

Stabilimento

In casi di stabilimento, sul territorio, è compito dell'autorità competente nazionale assicurare la conformità alla propria legislazione.

In certi casi, questa autorità competente può chiedere a suoi omologhi in altri Stati membri di verificare la conformità con alcune proprie esigenze. Facciamo il caso di un prestatore di servizi, che produce documenti emessi da autorità competenti di altri Stati membri e che si nutrano dubbi in merito all'autenticità o finalità del documento. L'autorità competente può anche richiedere ragguagli al fine di evitare duplicazioni di requisiti e di controlli; in particolare, nei casi previsti nell'**art. 15 comma 2** del decreto, le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non devono rappresentare doppioni di requisiti equivalenti a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato nello stesso o in un altro Stato membro. Il prestatore e i punti di contatto nazionali assistono l'autorità competente per acquisire le informazioni necessarie.

Prestazione di servizi transfrontalieri

Sulla base degli articoli **21 e 22** del decreto, gli Stati membri nei quali vengono erogati i servizi, non possono imporre i propri requisiti a prestatori di servizi degli altri Stati membri, a meno che non siano coperti da deroga, prevista nell'**art. 21 comma 2**, o giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di salute pubblica o di protezione dell'ambiente. Questa distinzione è indicata negli articoli **38 e 40** che stabiliscono regole di cooperazione amministrativa in caso di prestazioni transfrontaliere, differenziando i compiti delle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento e dello Stato membro ove il servizio viene fornito sulla base di questa distinzione.

Due grandi categorie di casi devono venire distinti:

a) situazioni in cui lo Stato membro, ove il servizio viene erogato, può imporre i propri requisiti secondo gli **articoli 20, 21 e 22**.

L'**art. 40, comma 1**, prevede che tocchi allo Stato membro, in cui il servizio è fornito, di controllare l'attività del prestatore transfrontaliero che fornisce il servizio sul territorio ed effettuare le verifiche necessarie ad assicurare il rispetto di tali regole. In tale caso l'autorità competente può richiedere l'aiuto dello Stato membro in cui il prestatore è stabilito: per esempio, per accertare l'autenticità dei documenti sottoposti o per evitare una duplicazione dei requisiti.



b) situazioni in cui lo Stato membro di stabilimento vigila sul rispetto dei propri requisiti, secondo gli articoli 20, 21 e 22.

Le autorità competenti nazionali, in caso siano impossibilitati ad applicare i propri requisiti ai prestatori di servizi di altri Stati membri (**art 39 comma 1**), dovranno aiutare lo Stato membro di stabilimento a partecipare al controllo del prestatore, in conformità all'**art 40 comma 3 e 4**.

Nel caso non si abbia certezza che il prestatore del servizio eserciti legalmente la propria attività, possono essere richieste informazioni allo Stato membro di stabilimento del prestatore (ad esempio per conoscere se il prestatore sia abilitato alla fornitura di determinati servizi o se non presti attività illecitamente). In presenza di indicazioni secondo cui il prestatore non dispone di uno stabilimento fisso (ma di un semplice recapito postale), le autorità competenti nazionali possono domandare allo Stato membro in cui il prestatore pretende essersi stabilito, di effettuare le verifiche specifiche. Le autorità competenti nazionali possono ugualmente dover fornire allo Stato membro di stabilimento, le informazioni risultanti da verifiche effettuate di propria iniziativa sul proprio territorio, verifiche autorizzate a condizione che siano non discriminatorie, non motivate dal fatto che il prestatore sia stabilito in altro Stato membro e che siano proporzionale (**art. 40 comma 4**).

Parte seconda

La **Parte seconda** contiene le disposizioni relative ai procedimenti di competenza delle singole Amministrazioni. In concreto, a ciascuna delle Amministrazioni competenti è stato chiesto, in una prima fase, il censimento di tutti i regimi di autorizzazione che condizionano la libertà di circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento dei prestatori per l'accesso ad un'attività di servizio e per il relativo esercizio, nonché delle disposizioni che subordinano le due libertà al rispetto di requisiti specifici; in una seconda fase, esse hanno proceduto alla valutazione di conformità alla direttiva delle previsioni legislative, regolamentari e amministrative di propria competenza, al fine di correggere o abolire i regimi autorizzatori ingiustificati o sproporzionati e di eliminare i requisiti incompatibili con la direttiva.

Titolo I - Disposizioni relative ai procedimenti di competenza del Ministero della giustizia)

La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (nel prosieguo direttiva servizi) si applica a tutti i servizi forniti in uno Stato membro da prestatori stabiliti in un diverso Stato membro, salve le espresse esclusioni indicate



nell'articolo 2. Tra i servizi resi da professionisti, gli unici espressamente esclusi sono i servizi forniti da notai (cfr. art. 2, n.2, lettera l). Per la disciplina degli altri servizi professionali occorre applicare la clausola di specialità, contenuta nell'articolo 3, secondo la quale, quando le disposizioni della direttiva servizi confliggono con disposizioni di altri atti comunitari, disciplinanti aspetti specifici dell'accesso ad una attività di servizi o del suo esercizio in settori o professioni specifiche, tali disposizioni speciali prevarranno su quelle della direttiva servizi. Con riferimento alle attività professionali, è espressamente considerata speciale (ex articolo 3, punto 1, lett. d) della direttiva servizi, la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Tale direttiva, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n.206, ha dettato regole uniformi per il riconoscimento delle qualifiche professionali consentendo, nel rispetto delle condizioni ivi dettate, a professionisti di un diverso Stato membro, di esercitare l'attività professionale in Italia in modo temporaneo ed occasionale in regime di libera prestazione di servizi (ipotesi disciplinata nel Titolo II, d. leg.vo n.206/2007). Oltre alla direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, rientrano nella clausola di specialità, due direttive che regolamentano l'esercizio dell'attività professionale degli avvocati:

- la direttiva 77/249/CEE, attuata con legge 9 febbraio 1982, n. 31, recante disposizioni in materia di libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee;
- la direttiva 98/5/CE, attuata con il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96, recante disposizioni volte a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale.

La presenza della clausola di specialità fa sì che la direttiva servizi si applichi, come norma generale, all'esercizio di attività professionale limitatamente alle parti che non risultino espressamente disciplinate dalle direttive specifiche sopra richiamate. Tale dato si desume, peraltro, dalla presenza nel testo della direttiva servizi di numerosi riferimenti alle attività professionali, come, a titolo di esempio, nell'articolo 4, relativo alle definizioni, laddove al n.11) sono definite, le "professioni regolamentate" con un espresso richiamo alla definizione contenuta nella direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, o nell'articolo 14, dove ai numeri 6 e 7 si fa espresso riferimento ad organismi o agli ordini "professionali", o ancora nell'articolo 25, disciplinante le attività multidisciplinare. Pertanto, il legislatore comunitario, ha voluto, con l'introduzione della clausola di specialità, prevedere che per le questioni diverse dal riconoscimento delle qualifiche professionali, per le quali si applica la direttiva 2005/36/CE, ovvero le direttive speciali (come quelle in materia di esercizio dell'attività di avvocato) si applicherà quale norma generale la direttiva servizi. Il considerando 31, ha indicato, a titolo esemplificativo, alcuni ambiti di applicazione

della direttiva servizi con riferimento alle attività professionali, individuandoli nella disciplina dell'assicurazione di responsabilità professionale, nelle comunicazioni commerciali, nelle attività multidisciplinari, nella semplificazione amministrativa.

La direttiva servizi detta disposizioni generali, applicabili nel rispetto della clausola di specialità sopra richiamata, a tutte le attività di servizi, mentre contiene specifiche disposizioni con riferimento alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi.

La libera prestazione di servizi, che si realizza quando il professionista sia legalmente stabilito in altro Stato membro per esercitarvi la professione, e intenda esercitare la corrispondente professione in modo temporaneo od occasionale in altro Stato membro, è la libertà sulla quale maggiormente trova applicazione il principio di specialità. Infatti, il titolo II, del decreto legislativo n.206/2007, che disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali, prevede che quando il prestatore transfrontaliero voglia esercitare in modo temporaneo ed occasionale la professione in Italia, dovrà compiere gli adempimenti previsti nella norma (tra i quali la dichiarazione preventiva, e l'eventuale prova attitudinale). L'articolo 5, della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (recepita quasi integralmente dall'articolo 9, comma 4, del d.lg.vo n.206/2007) prevede 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”*. Applicando tale principio, al prestatore transfrontaliero, che eserciti temporaneamente ed occasionalmente attività professionale in Italia, si applicherà la legge italiana per quanto concerne la definizione di professione, l'uso dei titoli, le disposizioni disciplinari, e tutto quanto previsto nell'articolo sopra riportato. Inoltre, è lo stesso articolo 17 della direttiva servizi, che nel dettare deroghe all'applicazione dei principi disciplinanti la libera prestazione di servizi, dispone (punto 6) che gli stessi non si applichino a quanto disciplinato dal Titolo II della direttiva 2005/36/CE, *“compresi i requisiti negli Stati membri dove il servizio è prestato che riservano un'attività ad una particolare professione”*. Dunque, in caso di libera prestazione di servizio la clausola di specialità impone che quanto attiene alla definizione di professione, ovvero all'uso dei titoli ed alla responsabilità professionale, sia disciplinato dalla legge dello Stato ospitante, solo gli aspetti della professione che esulino da tale ambito ricadranno nel campo di applicazione della direttiva servizi. Data tale premessa, per gli aspetti dell'attività professionale in regime di libera prestazioni che esulino dall'applicazione della clausola di specialità, l'articolo 16, punto 3, della direttiva servizi dispone che al prestatore transfrontaliero potranno applicarsi i requisiti



richiesti dallo Stato ospitante ai prestatori stabiliti, solo se sussistano 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. Per rendere più chiaro quanto previsto dalla norma possono formularsi alcuni esempi. Alle comunicazioni commerciali diffuse dal prestatore transfrontaliero che operi in Italia in regime di libera prestazione, potrà applicarsi la legge italiana solo nei limiti in cui ciò sia finalizzato a garantire l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità, non discriminazione e necessità (come peraltro stabilito nell'articolo 24 della direttiva servizi). Lo stesso a dirsi per le attività multidisciplinari per le quali lo Stato ospitante potrà imporre, ai prestatori transfrontalieri in regime di libera prestazione, il rispetto di requisiti imposti ai prestatori stabiliti, ma solo se ciò sia giustificato per garantire l'applicazione di norme di deontologia professionale tese a assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del professionista (articolo 25 della direttiva servizi). Quanto esposto è stato trasfuso nell'articolo 44 del presente decreto. La norma esplicita la clausola di specialità prevedendo che rimanga ferma l'applicazione di quanto previsto nel titolo II del d. l. n. 206/2007, e dunque anche dal richiamato comma 4, articolo 9, di tale decreto (che disciplina i presupposti e gli adempimenti necessari per l'esercizio della prestazione di servizi professionali temporanea ed occasionale). Dovrà, altresì, applicarsi come norma speciale la legge 9 febbraio 1982, n.31, che recepisce la direttiva 77/249/CEE, in materia di libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee, e le disposizioni nazionali di attuazione di norma comunitarie (clausola di chiusura che rende la disposizione suscettibile di adeguamento rispetto a future disposizioni europee). Per quanto non disciplinato da queste disposizioni alla prestazione temporanea e occasionale di attività professionale regolamentata si applicheranno i limiti fissati dall'articolo 20 del presente decreto ed, in particolare, il principio secondo il quale ai prestatori transfrontalieri stabiliti nell'Unione europea, che esercitino in Italia in regime di libera prestazione si applicheranno i requisiti richiesti ai prestatori stabiliti in Italia solo se sussistano ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica, sanità pubblica o di tutela dell'ambiente.

L'esercizio della libertà di stabilimento, riconosciuta e garantita dal Trattato CE, permette ai cittadini comunitari di stabilire la propria sede in qualsiasi Stato membro, al fine di svolgere la propria attività in modo stabile e continuativo *“alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini”* (art. 43 del Trattato CE). L'articolo 9 della direttiva servizi stabilisce che gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime autorizzatorio, solo se tale regime non sia discriminatorio nei confronti del prestatore, e se la necessità di tale regime sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, deve, infine, essere verificato che l'obiettivo non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva. Il considerando 39, della direttiva



servizi, ha chiarito che la nozione di “*regime di autorizzazione*” comprende anche “*l’obbligo per poter esercitare l’attività di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, un ruolo..*”, mentre l’ultimo comma dell’articolo 9, della direttiva servizi, ha espressamente escluso dall’ambito di applicazione della norma gli aspetti dei regimi autorizzatori disciplinati, direttamente o indirettamente, da altri strumenti comunitari. Calando le disposizioni normative riportate nell’ambito dell’esercizio di attività professionale regolamentata, discende che per la parte strettamente inerente il riconoscimento del titolo, al prestatore comunitario che intenda stabilirsi in Italia dovranno applicarsi le disposizioni dettate nel Titolo III, del d. leg.vo n.206/2007 (di attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), mentre per le parti non disciplinate da tale normativa occorrerà applicare i principi della direttiva servizi. Dunque, poiché la disciplina italiana del riconoscimento del titolo prevede che le autorità competenti, cioè i diversi dicasteri cui è attribuita la vigilanza sulle singole professioni regolamentate, acquisita dal professionista europeo la documentazione necessaria e adottate, ove richiesto, le necessarie misure compensative (quali, per alcune professioni, il superamento di una prova attitudinale), provvedano al riconoscimento del titolo professionale con decreto motivato da pubblicare in Gazzetta Ufficiale, dal momento successivo alla pubblicazione del decreto di riconoscimento del titolo, il professionista europeo che intenda stabilirsi in Italia, sarà soggetto all’applicazione della disciplina italiana, che andrà vagliata, per valutarne la conformità rispetto ai principi espressi nella direttiva servizi. Ottenuto il decreto di riconoscimento del titolo, il professionista europeo che intenda stabilirsi in Italia è abilitato a richiedere iscrizione nell’albo professionale, iscrizione peraltro necessaria per esercitare la professione in Italia. Si è reso, dunque necessario verificare se le norme nazionali che disciplinano l’iscrizione in albi, registri o elenchi e tutte le norme che disciplinano l’esercizio dell’attività professionale (in particolare quelle relative alla comunicazioni commerciali, all’attività multidisciplinare ovvero che richiedono un particolare regime soggettivo in capo al professionista) siano o meno compatibili con la direttiva servizi. Per verificare la compatibilità di tali norme, con riferimento alle professioni vigilate dal Ministero della giustizia, è stato compiuto un completo monitoraggio sia della normativa primaria, sia delle disposizioni deontologiche vigenti, con la piena collaborazione dei Consigli degli ordini nazionali e dei Collegi professionali nazionali.

Con riferimento al regime autorizzatorio, l’articolo 9, della direttiva servizi, richiede che, preliminarmente, venga valutata la necessità di un tale regime, che potrà essere ritenuto compatibile rispetto alla direttiva europea, solo qualora giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. Nel caso della professioni regolamentate, la necessità del regime autorizzatorio emerge con chiarezza, sia in considerazione degli interessi che si intendono tutelare (sicurezza degli utenti finali, competenza tecnica dei prestatori in ragione delle attività svolte dai professionisti etc.), sia in considerazione della stessa disciplina comunitaria, che nel momento in cui ha riconosciuto per i titoli



professionali un dettagliato *iter* per il reciproco riconoscimento, ha espressamente avallato la necessità di un vaglio, da parte di amministrazioni pubbliche, dei titoli abilitanti all'esercizio delle attività professionali regolamentate. Data tale premessa, si è reso necessario valutare, attraverso il monitoraggio dei diversi regimi autorizzatori presenti nelle norme che disciplinano gli ordinamenti professionali italiani, se gli stessi fossero conformi rispetto a quanto richiesto dalla direttiva servizi, analizzando in particolare le condizioni di rilascio dell'autorizzazione (art. 10); la loro durata di validità (art. 11); i meccanismi di selezione tra diversi candidati (art. 12); le procedure di autorizzazione (articolo 13), la presenza di requisiti vietati (articolo 14) o di requisiti da valutare (articolo 15).

Dal monitoraggio compiuto è emerso, con chiarezza, che non sussistono profili di criticità della normativa italiana, rispetto a quella comunitaria, con riferimento alle condizioni di rilascio dei provvedimenti di iscrizione negli albi professionali, essendo assicurato nel nostro ordinamento che tali iscrizioni siano rilasciate nel rispetto di precisi canoni legislativi (evitando in tal modo che vi sia esercizio arbitrario del potere), sulla base di parametri non discriminatori, giustificati da motivi imperativi di interesse generale, chiari, trasparenti resi pubblici preventivamente. Inoltre, per tutte le professioni vigilate dal Ministero della giustizia, l'iscrizione all'albo consente al professionista di esercitare l'attività professionale su tutto il territorio nazionale, l'iscrizione agli albi non ha durata limitata nel tempo e risulta altresì conforme a quanto previsto nell'articolo 12 della direttiva.

L'articolo 13, della direttiva, oltre a richiede che le procedure di autorizzazione siano rese pubbliche preventivamente e tali da garantire che le domande siano trattate con obiettività e imparzialità (requisiti rispettati dalle leggi professionali monitorate), detta, nell'ottica di una generale semplificazione e unificazione delle procedure, un meccanismo semplificato per il rilascio dell'autorizzazione. E' previsto, dal legislatore comunitario, che le procedure e le formalità di autorizzazione siano tali da garantire la trattazione dell'istanza con la massima sollecitudine, e che sia fissato un termine di risposta prestabilito da rendere pubblico preventivamente, termine che decorre dalla presentazione di tutta la documentazione richiesta, il termine potrà essere prorogato una sola volta per un periodo limitato. La direttiva, infine, dispone che in mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato "*l'autorizzazione si considera rilasciata*", permettendo agli Stati membri di mantenere regimi diversi solo se giustificati da "*un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi*". Dal monitoraggio della normativa nazionale esistente, è emerso che numerose leggi professionali vigenti non contengono alcun termine espresso, mentre altre leggi professionali prevedono che l'iscrizione avvenga entro un termine. Il termine, laddove previsto, non è omogeneo in quanto in alcune leggi professionali è fissato il termine di due mesi in altri quello di tre mesi, decorrenti dalla presentazione della domanda. Ulteriore differenza è emersa quando si sono considerati i regimi di impugnazione del



provvedimento di diniego o del “silenzio” dell’ordine competente, in quanto alcune leggi professionali non contengono alcuna disposizione speciale, mentre altre prevedono che in caso di “silenzio” dell’ordine locale sulla istanza di iscrizione all’albo, l’interessato possa presentare ricorso al Consiglio dell’ordine nazionale o al Collegio professionale nazionale. A fronte di tali divergenze e difformità di disciplina, che poco si conciliano con un’ottica di semplificazione amministrativa e di razionalizzazione delle procedure, obiettivi perseguiti dalla direttiva servizi, si è rilevato che non risulta edito, né è stato segnalato dai Consigli o Collegi nazionali interpellati, alcun ricorso relativo al mancato rispetto dei termini per l’iscrizione negli albi professionali. Inoltre, la considerazione che l’iscrizione all’albo professionale avviene dopo un lungo iter, costituito dal conseguimento del titolo di studio, seguito dall’espletamento del tirocinio professionale, e dal superamento dell’esame di Stato, ovvero per i professionisti che abbiano conseguito il titolo in un diverso Stato dell’Unione Europea, dal rilascio da parte dell’autorità competente di un decreto ministeriale adottato, previa indizione di una conferenza di servizi, fanno ritenere che l’iscrizione all’albo sia l’ultimo atto di un procedimento complesso, nel quale i Consigli degli ordini o i Collegi professionali sono già in possesso delle informazioni necessarie per compiere gli accertamenti dovuti. Inoltre, la presenza di procedimenti così complessi, ed in particolare per i professionisti transfrontalieri l’adozione di un decreto ministeriale di riconoscimento del titolo, avrebbero reso difficile per il legislatore italiano giustificare, per i professionisti comunitari che abbiano ottenuto il decreto ministeriale di riconoscimento del titolo per stabilirsi in Italia, la necessità di un provvedimento espresso di iscrizione all’albo professionale. Non appariva possibile, infatti, invocare i “*motivi di interesse generale*” richiesti dall’articolo 13 della direttiva servizi, per ritenere conforme alla disciplina comunitaria il mantenimento di un regime nazionale disciplinato da una procedura diversa da quella delineata nel medesimo articolo, quando il professionista europeo era stato sottoposto ad un accurato vaglio da parte dell’autorità competente, vaglio culminato nel rilascio di un decreto di riconoscimento del titolo professionale, adottato *ad personam*. Alla luce di tale necessario adeguamento, il principio di delega contenuto nell’articolo 41, comma 1, lettera t), della legge n.88/2009 (legge comunitaria 2008), che impone al legislatore delegato 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*”, ha imposto di uniformare, il procedimento per l’iscrizione in albi, registri o elenchi per l’esercizio di professioni regolamentate. Infatti, se per i motivi esposti è apparso necessario uniformare la disciplina nazionale, per l’iscrizione negli albi dei prestatori europei che intendano esercitare in regime di stabilimento la professione in Italia, ai criteri dell’articolo 13 della direttiva servizi, con l’adozione di un regime semplificato di silenzio assenso, sarebbe risultato discriminatorio mantenere per i professionisti italiani l’attuale regime che richiede un provvedimento espresso, discriminazione non conforme al principio di delega richiamato.



L'articolo 45, del presente decreto legislativo, detta quindi disposizioni uniformi per disciplinare il procedimento di iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate, prevedendo che la domanda deve essere corredata dei documenti comprovanti il possesso dei requisiti, stabiliti da ciascuna legge professionale (comma 1). Il comma 2, dell'articolo 45, detta un termine unico che varrà per tutte le professioni regolamentate per la conclusione del procedimento, fissato in due mesi dalla presentazione della domanda. La scelta del termine è stata effettuata all'esito del più volte richiamato monitoraggio, dal quale è emerso che le leggi professionali attualmente vigenti, quando prevedono un termine per la conclusione del procedimento di iscrizione, lo determinando in due o tre mesi. Poiché le norme più recentemente varate (come ad esempio il d. leg.vo n.139/2005, che disciplina la professione di commercialista) prevedono un termine di due mesi, si è ritenuto di considerarlo congruo. Il comma terzo dell'articolo 45 stabilisce un principio presente solo in alcune leggi professionali ma che si è ritenuto opportuno affermare per tutti i procedimenti di iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio delle professioni regolamentate; tale principio prevede che il rigetto della domanda di iscrizione per motivi di incompatibilità o di condotta, cioè per motivi che attengono a comportamenti o a situazioni soggettive del richiedente, non possa essere pronunciato se non previo invito a comparire del richiedente per esporre le proprie difese. Il comma 4, dell'articolo 45, recepisce il più volte richiamato n.4, dell'articolo 13, della direttiva servizi, prevedendo che in caso di mancata adozione del provvedimento espresso di iscrizione da parte del Consiglio o del Collegio competente, trascorso il termine di due mesi dalla presentazione della domanda si applichi l'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n.241. Come noto questa norma, detta i principi generali in materia di silenzio assenso, prevedendo che 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 comunichi all'interessato, nel termine stabilito (che nel caso di specie è di due mesi dalla presentazione della domanda) espresso rigetto. L'articolo 45, esplicita chiaramente (comma 5) che l'iscrizione all'albo o all'elenco speciale per l'esercizio di una professione regolamentata, in mancanza di provvedimento espresso, si perfezioni al momento della scadenza del termine per la formazione del silenzio assenso, e che dallo stesso momento (comma 6) decorra il termine, ove previsto, per le notificazioni o comunicazioni del provvedimento agli aventi diritto. Il comma 7, dell'articolo 45, richiama la clausola di specialità contenuta nella direttiva servizi, disponendo che i principi descritti nell'articolo non si applichino alle disposizioni nazionali di attuazione di normative comunitarie che disciplinino specifiche professioni, si pensi ad esempio alla direttiva che disciplina il diritto di stabilimento degli avvocati (sopra richiamata).



L'**articolo 46** detta i requisiti per l'iscrizione in albi, registri o elenchi, per l'esercizio delle professioni regolamentate.

Il comma 1, dell'articolo 46, realizza un collegamento tra le singole leggi professionali e quanto stabilito dal d. leg.vo. n. 206/2007, prevedendo espressamente che il decreto di riconoscimento del titolo professionale del professionista comunitario, rilasciato ai sensi del titolo III del d. leg.vo n.206/2007, costituisca titolo per l'iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio delle professioni regolamentate .

Il comma 2, recepisce l'articolo 14 della direttiva servizi. In questa norma il legislatore comunitario ha fissato una serie di requisiti da considerare vietati. Prendendo atto della consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia elaborata interpretando il Trattato CE, nella direttiva servizi viene vietato agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi alla sussistenza di una serie di requisiti considerati, *ipso iure*, discriminatori, tra i quali la cittadinanza del prestatore, la residenza sul territorio nazionale, la verifica della condizione di reciprocità. Le norme nazionali, disciplinanti l'esercizio di professioni regolamentate, molte delle quali adottate quando la Comunità Europea non era ancora stata costituita, prevedono tutti i requisiti richiamati, totalmente vietati dalla direttiva servizi. A seguito di sentenze della Corte di Giustizia, si era provveduto a espungere da alcune leggi professionali questi requisiti, o a dettare norme generali che ne vietassero l'applicazione ai cittadini dell'Unione, ad esempio equiparando la residenza al domicilio professionale, ovvero equiparando i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione ad albi. Inoltre, numerose circolari ministeriali avevano richiesto agli ordini professionali di disapplicare le norme nazionali non conformi ai principi del Trattato, realizzando di fatto un'applicazione delle norme italiane conformi alla disciplina comunitaria. Tuttavia, le singole leggi disciplinanti l'esercizio di professioni regolamentate continuano a richiedere, formalmente, numerosi requisiti considerati discriminatori dal diritto europeo, che si è ritenuto necessario espungere sia inserendo la clausola generale contenuta nel comma 2 dell'articolo 46, sia intervenendo sulle singole leggi non conformi. Pertanto, è stato espressamente previsto che i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea siano equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione o del mantenimento dell'iscrizione in albi, elenchi o registri per l'esercizio delle professioni regolamentate e che, ai medesimi fini, il domicilio professionale sia equiparato alla residenza.

L'**articolo 47** detta disposizioni per l'esercizio dell'attività professionale in regime di stabilimento, stabilendo che per l'iscrizione in albi, elenchi o registri per l'esercizio di attività professionale regolamentata da parte di associazioni o di società è necessario che vengano rispettati i limiti previsti dalla legislazione nazionale vigente, con un esplicito richiamo all'articolo 2 del decreto legge 4 luglio 2006, n.223 (convertito con modificazione dalla legge n.248/2006) che oltre a disciplinare i requisiti per la fornitura di servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di

persone o associazioni tra professionisti (oggetto sociale esclusivo, partecipazione del professionista a non più di una società, obbligo di rendere la prestazione da parte di uno o più soci professionisti previamente indicati), ha rimosso il divieto di svolgere pubblicità informativa nel rispetto dei principi di trasparenza e veridicità, e ha abrogato le norme che prevedevano l'obbligatorietà delle tariffe professionali fisse o minime.

L'**articolo 48**, dispone che vengano emanati regolamenti, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia regolamenti, al fine di adeguare i regolamenti attualmente vigenti, disciplinati le professioni regolamentate, ai principi contenuti nel presente decreto. La disposizione è necessaria in quanto alcune professioni sono disciplinate, quanto agli aspetti relativi all'iscrizione nell'albo professionale e ai requisiti per l'iscrizione, da fonti di rango secondario che possono essere adeguate ai principi contenuti nella direttiva solo con fonti di pari rango.

Gli **articoli da 49 a 62**, modificano le leggi che disciplinano le specifiche professioni, vigilate dal Ministero della giustizia, al fine di adeguarle alle disposizioni della direttiva servizi, nel rispetto dei seguenti principi:

- parificare ai fini dell'iscrizione negli albi, registri o elenchi i cittadini dell'Unione europea a quelli italiani;
- equiparare il domicilio professionale alla residenza;
- eliminare il riferimento alla condizione di reciprocità con riguardo ai cittadini dell'Unione europea, mantenendolo solo con riferimento ai cittadini di paesi terzi;
- inserire espressamente, in ogni legge professionale considerata, tra i titoli che permettono l'iscrizione ad albi, registri o elenchi il decreto di riconoscimento del titolo professionale, ai sensi del titolo III del d. leg.vo n.206/2007;
- adeguare il procedimento di iscrizione agli albi, elenchi o registri a quanto richiesto dall'articolo 13 della direttiva servizi, con l'introduzione del meccanismo del silenzio assenso;
- espungere dalla normativa riferimenti superati ovvero incompatibili con i principi della direttiva (come, ad esempio, il riferimento ancora contenuto in una legge professionale alle leggi razziali).

Le diverse leggi professionali, adeguate alla direttiva servizi nei punti sopra riportati, sono modificate nei seguenti articoli:

- l'articolo 49, modifica il regio decreto legge 27 novembre 1933, n.1578 recante ordinamento della professione di avvocato e procuratore;
- l'articolo 50 modifica la legge 7 gennaio 1976, n.3 recante ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale;
- l'articolo 51 modifica la legge 6 giugno 1986, n.251 recante istituzione dell'albo professionale degli agrotecnici;
- l'articolo 52 modifica la legge 9 febbraio 1942, n.194 recante disciplina



- giuridica della professione di attuario;
- l'articolo 53 modifica la legge 28 marzo 1968, n.434 recante ordinamento della professione di perito agrario;
 - l'articolo 54 modifica la legge 3 febbraio 1963, n.69 recante ordinamento della professione di giornalista;
 - l'articolo 55 modifica la legge 28 giugno 2005, n.139 recante costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;
 - l'articolo 56 modifica la legge 24 maggio 1967, n.396 recante ordinamento della professione di biologo;
 - l'articolo 57 modifica la legge 11 gennaio 1979, n.12 recante norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro;
 - gli articoli 58 e 59 modificano rispettivamente la legge 3 febbraio 1963 n.112, e 12 novembre 1990, n.339 recanti disposizioni in materia di professione di geologo;
 - l'articolo 60 modifica la legge 18 gennaio 1994, n.59 recante ordinamento della professione di tecnologo alimentare;
 - l'articolo 61 modifica la legge 2 febbraio 1990, n.17 recante modifiche all'ordinamento professionale dei periti industriali;
 - l'articolo 62 modifica la legge 23 marzo 1993, n.84 recante ordinamento della professione di assistente sociale.

TITOLO II - Disposizioni relative ad alcuni procedimenti di competenza del Ministero dello Sviluppo economico)

L'intervento normativo è prevalentemente volto ad assicurare che la regolazione in materia di accesso e svolgimento delle attività di servizi sia improntata a criteri di uniformità di trattamento e non discriminazione. Tale obiettivo viene perseguito attraverso la razionalizzazione della disciplina in materia di requisiti di accesso all'esercizio di attività di servizi, secondo le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza comunitaria, nonché dalle pronunce della Corte Costituzionale italiana in materia, al fine di rendere omogenea sul territorio nazionale la regolazione di settore. In taluni ambiti di attività di servizio, infatti, requisiti e presupposti sono richiesti per ottenere il rilascio delle autorizzazioni o per presentare le dichiarazioni di inizio dell'attività ed effettuare le previste comunicazioni, in altri casi requisiti e presupposti sono richiesti per l'iscrizione in appositi registri, elenchi o albi. Ciò anche al fine di rendere la regolazione dei servizi agevolmente accessibile ai cittadini appartenenti ad altri Stati membri.

Alla luce dei principi sopra esposti, in materia di esercizio dell'attività commerciale sono state effettuate alcune scelte di semplificazione che, complessivamente, possono essere riassunte come segue:



- relativamente alle autorizzazioni per avviare le attività, gli interventi proposti riguardano la trasformazione dell'autorizzazione in d.i.a., l'apertura di un punto esclusivo e non esclusivo di vendita di quotidiani e periodici (**articolo 71**);
- per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, l'eliminazione del contingentamento numerico, nonché del criterio del reddito della popolazione residente e fluttuante (**articolo 62**);
- per l'attività di apertura di un punto vendita esclusivo e non esclusivo di quotidiani e periodici, l'eliminazione della verifica di natura economica, ovvero della necessità della prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato (**articolo 71**);
- in materia di requisiti di accesso, l'unificazione per tutte le attività commerciali (attività di somministrazione di alimenti e bevande, attività di vendita in sede fissa, le forme speciali di vendita, attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche, apertura di un punto esclusivo e non esclusivo di vendita di quotidiani e periodici – **articolo 69**).

Altro fronte di intervento ha riguardato le altre attività di servizi, per le quali, viste le risultanze dello *screening*, si prevedono alcune misure di semplificazione, le cui linee si riassumono nel prosieguo. Ci si riferisce, preliminarmente, alle attività di agente di affari in mediazione, agente immobiliare, agente d'affari, agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo e spedizioniere, la cui disciplina nazionale subordina, peraltro con varie disomogeneità tra le diverse categorie, l'esercizio dell'attività all'iscrizione in ruoli, albi o in elenchi, per l'accesso ai quali sono stabiliti requisiti vari, o ad autorizzazioni di pubblica sicurezza oramai prive di una effettiva giustificazione.

Nel caso specifico degli agenti, peraltro, la normativa comunitaria (già la direttiva 86/653/CE del Consiglio, del 18 dicembre 1986, in materia di agenti commerciali) esclude per l'esercizio di tali professioni la necessità di iscrizione in ruoli e anche la Corte di Giustizia europea con sentenza del 6 marzo 2003 ha affermato che l'iscrizione dell'agente commerciale nel ruolo non può essere ritenuta condizione di validità dei contratti di agenzia conclusi dall'agente con il suo proponente, con la conseguenza che, pur non essendo preclusa l'esistenza di norme nazionali che per l'iscrizione dell'agente commerciale nel registro delle imprese richiedano la preventiva iscrizione nell'apposito ruolo, chi non è iscritto nel ruolo suddetto può qualificarsi agente, può stipulare un valido contratto di agenzia, ma non può iscriversi come tale nel Registro delle imprese. Non solo, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato a suo tempo la necessità di rimuovere le ingiustificate restrizioni all'esercizio delle attività



professionali in esame (si confronti, in particolare, la segnalazione AS 219 del 18 ottobre 2001, in materia di agenti e rappresentanti del commercio). Nei casi di attività che si ritengono assimilabili, pertanto, si ravvisa l'esigenza di unificare i profili professionali di agente di affari in mediazione, agente immobiliare, agente d'affari, agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo e spedizioniere, nell'ambito della nuova categoria degli intermediari commerciali e di affari.

Si ritiene, altresì, necessario richiedere per l'esercizio della relativa attività unicamente una dichiarazione di inizio di attività (da presentare alla Camera di commercio competente per territorio tramite lo Sportello Unico per le attività produttive - SUAP, e per conoscenza alla Questura), corredata delle autocertificazioni e delle certificazioni attestanti il possesso dei requisiti soggettivi, morali, professionali, tecnici e finanziari, ove prescritti dalla legislazione vigente, alla quale può conseguire, verificato il possesso dei requisiti, l'iscrizione nel repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA), tenuto dalle Camere di commercio, e la contestuale attribuzione della qualifica. Si ritiene, infatti, che la soppressione dei ruoli in questione, purché all'interno di detto procedimento, sia in grado di offrire comunque sufficienti garanzie volte alla tutela della concorrenza e del consumatore.

In sintesi, nel settore delle attività di servizio che necessitano di iscrizione in ruoli o elenchi l'intervento di semplificazione concerne l'eliminazione di albi o ruoli e la trasformazione del titolo autorizzatorio in d.i.a. (**articoli 72-75**).

Per le altre restanti attività di servizio (attività di acconciatore, di estetista e di tinto lavanderia – **articoli 77, 78, 79**), le previsioni concernono la dichiarazione di inizio attività da presentare allo Sportello Unico per le attività produttive – SUAP. Nel caso della disciplina applicabile all'esercizio dell'attività delle tintolavanderie che, a tre anni dall'emanazione della disciplina nazionale (legge 22.2.2006, n. 84), non risulta recepita da alcuna delle Regioni, si è prevista la semplificazione dei requisiti professionali di accesso, considerata l'onerosità dei medesimi.

Riguardo, altresì, all'attività di facchinaggio, si è ritenuto di eliminare la d.i.a. prevista dal D.P.R. n. 342 del 1984, nel caso di soggetti e degli addetti che abbiano presentato la d.i.a. ai sensi della legge n. 40 del 2007, in quanto il meccanismo di una doppia presentazione della dichiarazione di inizio attività risulta oneroso, e non giustificabile in termini di adeguatezza e proporzionalità detto adempimento (**articolo 72**).

L'articolo 71 liberalizza il sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica. La normativa vigente (decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170), infatti, prevede il regime autorizzatorio per l'apertura di punti vendita di quotidiani e periodici. L'autorizzazione è concessa dai Comuni sulla base di requisiti quali la



densità della popolazione, le caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone, l'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni, le condizioni di accesso e l'esistenza di altri punti vendita. Inoltre l'autorizzazione è rilasciata nel rispetto dei piani di localizzazione dei punti vendita esclusivi dei quotidiani e dei periodici adottati dai Comuni.

Con la norma in esame si sostituisce il regime autorizzatorio con la dichiarazione di inizio di attività presentata agli sportelli unici dei Comuni.

Il comma 1 sostituisce il testo dell'art. 1, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170 nella parte in cui prevede le parole "sono autorizzati alla vendita" per introdurre il testo "possono vendere".

Il comma 2 modifica il testo dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170, nella parte in cui prevede "al rilascio di autorizzazione da parte dei comuni", per sostituirlo con il testo "alla dichiarazione di inizio di attività da presentare allo sportello unico del comune competente per territorio ai sensi dell'articolo 19, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241". L'esplicito richiamo alla norma della legge sul procedimento amministrativo rimanda, in tal modo, all'istituto generale della dichiarazione di inizio di attività.

Il comma 3 sostituisce il secondo periodo dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170, richiedendo che, nell'ambito della dichiarazione di inizio di attività, sia contenuta una esplicita dichiarazione relativa al rispetto delle disposizioni di cui al comma 6 dello stesso articolo, nonché al rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge.

Il comma 4 prevede che al comma 3 dell'art. 2, del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170 il termine "possono essere autorizzate" è sostituito da "possono presentare la dichiarazione di inizio di attività".

Al comma 5 è prevista l'abrogazione del comma 5 dell'art. 2 del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170,

Al comma 6 è prevista la sostituzione del comma 6 dell'art. 2, del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170, che disciplina le modalità e le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, limitando la possibilità di una autorizzazione correlandola esclusivamente alla tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale. Solo in questi casi i comuni possono adottare provvedimenti di programmazione di nuove aperture.

Al comma 7 viene sostituita la parola "autorizzazione" prevista dall'art. 3, comma 1, primo periodo del citato decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170, con le parole "dichiarazione di inizio di attività".

Il comma 8 introduce all'art. 4 del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170 il comma 2 bis, che disciplina il principio della parità di trattamento, specificando a quali testate esso si applichi con riferimento alle rivendite di giornali.

Il comma 9 prevede l'abrogazione dell'art. 6 del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170, che disciplina i piani comunali di localizzazione.

Il comma 10 prevede la medesima disciplina del principio di parità di trattamento di cui al comma 8 con riferimento però ai distributori di giornali.

Titolo III - (Disposizioni relative ai procedimenti di competenza di altre Amministrazioni)

Art. 81. L'articolo 47, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, disciplina il conferimento della nomina a spedizioniere doganale, prevedendo che lo spedizioniere doganale è abilitato alla presentazione di dichiarazioni esclusivamente presso le dogane di una determinata circoscrizione doganale, prescelta dall'interessato. Come noto, il modello organizzativo dell'Agenzia, disciplinato all'articolo 7 del Regolamento di Amministrazione, ha previsto quali organi territoriali locali gli Uffici delle dogane.

Al riguardo, si rileva che la realizzazione di tali nuovi uffici, tenendo conto dei parametri indicati dal comma 2 del citato articolo 7, costituisce una struttura con un assetto organizzativo funzionale che non rispecchia integralmente la preesistente articolazione periferica, ivi compresa la competenza territoriale delle Circoscrizioni doganali.

Inizialmente, in via amministrativa, per le patenti già rilasciate si è continuato a far riferimento all'originario territorio previsto dalla attuale disciplina. Per le nuove patenti, invece, si è da subito fatto riferimento al territorio dei nuovi uffici.

Da ultimo, sempre in via amministrativa, in attesa di una modifica normativa più volte proposta da questa Agenzia, si è ritenuto, per gli spedizionieri abilitati soltanto nell'ambito territoriale dei nuovi uffici delle dogane, di integrare la relativa patente con la specificazione che la nomina a spedizioniere abilita alla presentazione delle dichiarazioni doganali esclusivamente presso l'ufficio delle dogane prescelto dall'interessato, nonché presso tutti gli uffici della preesistente Circoscrizione doganale e di cui lo stesso Ufficio delle dogane ha assunto tutte o parte delle competenze.

Il descritto mutamento del modello organizzativo di questa Agenzia che comunque impone, una modifica dell'articolo 47, rappresenta l'occasione per eliminare le limitazioni territoriali attualmente vigenti per l'esercizio dell'attività di spedizioniere doganale, in linea con il principio della libera circolazione dei servizi in ambito nazionale. In tal senso, quindi si propone di consentire allo spedizioniere doganale di poter operare sull'intero territorio nazionale.

L'articolo 47 necessita anche di essere adeguato al nuovo modello organizzativo delineatosi a seguito dell'istituzione delle Agenzie fiscali. Infatti, esso contiene il riferimento al "Ministero delle Finanze" connesso al rilascio della patente di



spedizioniere doganale, che andrebbe attualizzato facendo riferimento alla nuova realtà organizzativa.

Ciò premesso, con la lettera b) dello schema di norma allegato, si propone, per comodità, una nuova scrittura del citato articolo 47 che contiene le modifiche sopra illustrate.

Inoltre, con la lettera a) dello schema di norma in esame, si è provveduto a riscrivere il primo capoverso del vigente articolo 46 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73, proponendo una formulazione coerente con il nuovo articolo 47 sopra illustrato, nonché con il nuovo modello organizzativo di questa Agenzia che prevede quali organi territoriali locali gli Uffici delle Dogane.

Infine, con la lettera c), dello schema di norma in esame si propone, una nuova scrittura anche dell'articolo 51, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73, concernente i requisiti di ammissione agli esami di spedizioniere doganale, al fine di adeguarlo alla nuova realtà organizzativa di questa Agenzia e per venire, parzialmente, incontro alle richieste della categoria che, in considerazione dell'attuale situazione di crisi economica, ha rappresentato la necessità di facilitare l'accesso all'esame di spedizioniere doganale, consentendo di far partecipare al predetto esame anche coloro che, in possesso degli altri requisiti richiesti, abbiano superato un corso di formazione professionale di durata almeno annuale, tenuto da un istituto universitario. La proposta normativa di questa agenzia integra la richiesta della categoria, aggiungendo ai requisiti richiesti per l'ammissione agli esami di spedizioniere doganale anche l'iscrizione da almeno un anno nel registro del personale ausiliario.

L'**articolo 82** si propone di estendere gli effetti e l'operatività della disciplina della direttiva in via di attuazione anche in ordine ai procedimenti di rilascio dei titoli autorizzatori per l'apertura e l'esercizio delle attività turistico ricettive.

Dal punto di vista comunitario l'esigenza di intervenire trova la propria ragion d'essere nella stessa operatività della direttiva e dei relativi obiettivi.

A livello nazionale, l'intervento si pone nel solco tracciato più volte dalla Corte Costituzionale, la quale ha riconosciuto la necessità di un intervento unitario del legislatore statale che nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze nn. 76 del 2009, 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale in esame. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione,



diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate.

Il principio della leale collaborazione e la salvezza delle competenze regionali è salvaguardato dalla clausola di cedevolezza generale a chiusura del testo nonché dalla natura di principio fondamentale della norma in questione, da declinare poi in sede eventuale attuativa da parte delle singole Regioni.

Nel merito la semplificazione si svolge attraverso il riferimento alla d.i.a. di cui all'articolo 19, **comma 2, primo periodo**, della legge 241/90. Infatti, la delicatezza e complessità degli accertamenti da svolgere, specie in merito alla classificazione, impone di garantire uno spazio temporale di possibile intervento prima di consentire l'avvio della nuova attività. Non si giunge invece alla richiesta di un titolo autorizzatorio in quanto comunque i parametri definiti sulla scorta in specie della norma di cui al comma 4, d'intesa tra Stato e Regioni tra l'altro, garantiscono in termini di dettaglio la possibilità di automatica qualificazione da parte degli operatori interessati, con conseguente mera attività di verifica da parte delle amministrazioni competenti.

L'articolo 83 è una disposizione indispensabile ad assicurare il corretto, tempestivo ed uniforme recepimento della direttiva per le materie di competenza esclusiva regionale e per le materie di competenza concorrente, così da non privare la direttiva del suo effetto utile. Ormai nell'imminenza del termine di scadenza per la trasposizione, infatti, nonostante l'intenso lavoro di coordinamento svolto dalle Regioni, molte di esse non riusciranno a rispettare la scadenza del 28 dicembre fissata per il recepimento.

Per tali motivi, in base all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli articoli 16, comma 3, e 10, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, le disposizioni del decreto, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, troveranno applicazione fin quando ciascuna regione e provincia autonoma ancora inadempiente abbia adottato la propria normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto.

L'articolo 85 reca le disposizioni finali concernenti la clausola di invarianza finanziaria.



RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento non comporta né nuovi o maggiori oneri, né minori entrate a carico del bilancio dello Stato.

Le modifiche apportate sono finalizzate a razionalizzare i procedimenti autorizzatori vigenti e a predisporre modalità procedurali volte ad ottenere maggiore semplificazione ed efficacia delle disposizioni ordinamentali in materia di accesso ed esercizio di attività di servizi. Si è proceduto, infatti, a razionalizzare i procedimenti autorizzatori già vigenti, senza introdurre nuovi compiti a carico delle amministrazioni e senza previsione di nuovi strumenti operativi.

Anche le disposizioni in materia di "Sportello unico" costituiscono unicamente norme di raccordo al fine di rendere operative le previsioni già contenute nella legge 133/2008.

Per quest'ultimo aspetto, in particolare:

- le procedure elettroniche si sovrappongono alle attuali procedure cartacee, e riguardano tutte le amministrazioni attualmente competenti al rilascio di autorizzazioni o altro titolo autorizzatorio (licenze, pareri, nulla osta ecc.), quindi amministrazioni statali, regionali e locali. La rete pubblica di connettività assicura già il collegamento tra tutte le amministrazioni statali ed è stata collegata anche ai sistemi informativi regionali;
- le strutture destinate allo svolgimento delle competenze derivanti dal decreto sono le stesse che attualmente seguono i procedimenti autorizzatori, con utilizzo delle medesime risorse umane (quindi con esclusiva modifica delle modalità operative);
- saranno utilizzate postazioni di computer già assegnate a ciascuna amministrazione, con utilizzo delle caselle di posta certificata già previste da altri strumenti legislativi.

Verifica del Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato ai sensi dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978 n. 300
provvedimento privo di effetti finanziari

16/12/09
18.12.09
[Signature]

[Signature]

[Signature]

IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

Cautio

18 DIC. 2009

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Amministrazioni proponenti

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, Ministero della giustizia e Ministero dello sviluppo economico.

Titolo

Decreto legislativo di recepimento della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno.

Indicazione del referente dell'amministrazione proponente

Avv. Sergio Fiorentino (Capo dell'Ufficio Legislativo) – Roma, Piazza Nicosia n. 20 - tel. 06/67795370

PARTE I. Aspetti tecnico-normativi di diritto interno

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

La direttiva 2006/123/CE prevede la data del 28 dicembre 2009 come termine per la trasposizione da parte degli Stati membri. L'articolo 41 della legge comunitaria 2008 ha conferito delega al Governo per la trasposizione della direttiva entro il medesimo termine di recepimento fissato dalla direttiva, prevedendo altresì principi e criteri specifici di delega.

2) Analisi del quadro normativo nazionale e incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Sulla base della ricognizione effettuata su tutta la regolamentazione nazionale relativa all'accesso ed all'esercizio di attività di servizi, il decreto interviene a razionalizzare, semplificare e modificare molti procedimenti autorizzatori vigenti al fine di renderli conformi alle prescrizioni della direttiva; si è, in particolare, intervenuto sui procedimenti di competenza del Ministero della giustizia, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e finanze e del Dipartimento per il turismo. Il decreto fissa, inoltre, i principi generali ai quali dovrà attenersi tutta la regolamentazione in materia di attività di servizi.

3) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Il provvedimento è stato predisposto nel rispetto delle norme costituzionali, sia in relazione all'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario sia in relazione al riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni.

4) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Il decreto legislativo stabilisce che le proprie disposizioni eventualmente incidenti su materie riservate alla competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, qualora queste ultime non abbiano provveduto con proprie norme attuative secondo quanto previsto



dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, perdono efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa attuativa regionale o provinciale.

5) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Le norme contenute nel decreto legislativo non impattano con i principi richiamati dall'articolo 118 della Costituzione.

6) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Nel decreto legislativo non sono contenute norme di rilegificazione e non si è fatto ricorso alla delegificazione.

7) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non risultano esistenti progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

8) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

In relazione all'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008 n. 133 e richiamato nell'articolo 25 (sportello unico) del decreto legislativo, pende ricorso in Corte Costituzionale a seguito dell'impugnazione della disposizione da parte della Regione Emilia Romagna (ricorso n. 69/2008 pubbl. su GU del 27 novembre 2008, n. 49).

PARTE II. Contesto normativo comunitario e internazionale

9) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento è pienamente coerente con le prescrizioni della direttiva e con la normativa comunitaria vigente.

10) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano avviate dalla Commissione europea procedure di infrazione relativamente alla materia oggetto della direttiva.

11) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento non impatta con obblighi internazionali.

12) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Il provvedimento è in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di libera prestazione di servizi e di libertà di stabilimento.



13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in ordine alle materie oggetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Poiché la direttiva impone di intervenire su tutta la regolamentazione nazionale in materia di accesso e di esercizio di attività di servizi, informazioni sulle modifiche ordinamentali intervenute negli Stati membri, e quindi sulle eventuali liberalizzazioni introdotte rispetto al quadro vigente, potranno essere acquisite solo al termine del recepimento e sulla base del processo di valutazione reciproca, ugualmente prescritto dalla direttiva.

PARTE III. Elementi di qualità sistemica e redazionale del testo

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non sono state introdotte nel testo nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

È stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti negli articoli del provvedimento.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella nei seguenti articoli del decreto legislativo: da 49 a 62; da 63 a 69; 71; 74; 76; 78; 81.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non si ravvisano effetti abrogativi impliciti nelle disposizioni del decreto legislativo.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non sussistono disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.



Non sussistono altre deleghe aperte in ordine alle materie oggetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Nell'articolo 41 si è previsto un decreto interministeriale per la disciplina delle modalità operative e procedurali per l'inoltro, il recepimento, la chiusura, la revoca e la correzione del c.d. "allerta" previsto dall'articolo medesimo.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Non sono stati utilizzati riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento.

