



DIPARTIMENTO
POLITICHE EUROPEE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

LA DIRETTIVA SERVIZI

Guida all'utente

In collaborazione con Formez

Publicazione a cura di Lidia Germani, Dirigente coordinatore del Servizio I “Libera circolazione delle Persone e dei servizi e professioni regolamentate”, Ufficio mercato interno e competitività, Dipartimento Politiche Europee

Testi di Lorella Di Giambattista, Esperto della Struttura di missione per le procedure d'infrazione istituita presso il Dipartimento Politiche Europee

Iniziativa del Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Formez, nell'ambito del progetto: “Attività a sostegno dell'iniziativa formativa-informativa promossa dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, Ufficio Cittadinanza Europea, sull'attuazione della Direttiva sui Servizi nel Mercato Interno (2006/123/CE)”.

Responsabile del progetto: Anna Maria Villa, Direttore dell'Ufficio cittadinanza europea, Dipartimento Politiche Europee

Coordinatore del progetto: Laura Cavallo, Dirigente del Servizio partenariati e formazione, Dipartimento Politiche Europee

Elaborazione grafica: Annamaria De Caroli, Servizio Rapporti Istituzionali

Roma, gennaio 2012.

INDICE

INTRODUZIONE

1. LA DIRETTIVA SERVIZI E IL MERCATO UNICO EUROPEO

1.1. I SERVIZI NELL'UNIONE EUROPEA

1.1.1. Il ruolo dei servizi nel mercato interno

1.1.2. L'attuazione del mercato interno dei servizi

1.2. La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno

1.2.1. Il campo di applicazione della Direttiva Servizi

1.2.2. Agevolare l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

1.2.3. Facilitare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi

1.2.4. Rafforzare i diritti dei destinatari dei servizi e promuovere la qualità dei servizi

1.2.5. Realizzare una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri

2. L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SERVIZI IN ITALIA

2.1. IL NUOVO QUADRO NORMATIVO PER I SERVIZI

2.1.1. Il decreto legislativo di recepimento della Direttiva Servizi

2.1.2. Il rapporto tra normativa statale e normativa regionale

2.1.3. Le attività economiche escluse dall'ambito di applicazione del Decreto

2.2. LE AUTORIZZAZIONI E I REQUISITI PER L'ACCESSO E L'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI SERVIZI

2.2.1. I regimi autorizzatori

2.2.2. I criteri per il rilascio delle autorizzazioni

2.2.3. Le norme procedurali per il rilascio delle autorizzazioni

2.2.4. Le limitazioni dei titoli autorizzatori: durata, ambito territoriale di validità e numero

2.2.5. Autorizzazioni limitate nel numero: la procedura di selezione

2.2.6. I requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

2.3. LA PROGRAMMAZIONE

2.3.1. Principi generali

2.3.2. L'applicazione a specifiche attività economiche: la somministrazione di alimenti e bevande

2.3.3. L'applicazione a specifiche attività economiche: il commercio al dettaglio su aree pubbliche

2.4. LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ

2.4.1. L'art.19 della legge n. 241/1990

2.4.2. Casi nei quali la SCIA non è applicabile

2.4.3. Effetti della presentazione della SCIA

2.4.4. Attività economiche per le quali resta necessaria l'autorizzazione

2.5. LE SINGOLE ATTIVITÀ ECONOMICHE INTERESSATE DAL RECEPIMENTO

2.5.1. Le principali novità connesse all'attuazione della Direttiva

2.5.2. Somministrazione di alimenti e bevande

- 2.5.3. Esercizi di vicinato e forme speciali di vendita**
- 2.5.4. Commercio al dettaglio sulle aree pubbliche**
- 2.5.5. Requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività commerciali**
- 2.5.6. Facchinaggio**
- 2.5.7. Agenti di affari in mediazione, agenti e rappresentanti di commercio, mediatori marittimi e spedizionieri**
- 2.5.8. Acconciatore ed estetista**
- 2.5.9. Tintolavanderia**
- 2.5.10. Marchi e attestati di qualità dei servizi**
- 2.6. GLI SVILUPPI SUCCESSIVI ALL'APPROVAZIONE DEL D. LGS. N. 59/2010**
 - 2.6.1. Agenzie di viaggi e turismo**
 - 2.6.2. Strutture turistico – ricettive**
 - 2.6.3. Misure di liberalizzazione del collocamento, dei servizi e delle attività economiche**
 - 2.6.4. Le professioni**
 - 2.6.5. Le restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche**
 - 2.6.6. Gli esercizi commerciali**
 - 2.6.7. Le concessioni demaniali marittime**

SCHEDA PRATICA

3. LA DIRETTIVA SERVIZI PER LE IMPRESE

- 3.1. LO SPORTELLO UNICO**
 - 3.1.1. Il quadro normativo**
 - 3.1.2. Il funzionamento del sistema**
 - 3.1.3. Gli strumenti operativi**
- 3.2. LE OPPORTUNITÀ DI INTERNAZIONALIZZAZIONE**

3.2.1. La prestazione transfrontaliera temporanea e occasionale

3.2.2. Lo stabilimento in un altro Stato membro, a titolo principale o secondario

3.3. I SERVIZI DI ASSISTENZA ALLE IMPRESE

3.3.1. L'assistenza alle imprese che prestano servizi

3.3.2. L'assistenza alle imprese destinatarie di servizi

SCHEMA PRATICA

4. LA DIRETTIVA SERVIZI PER I DESTINATARI DEI SERVIZI

4.1. LA TUTELA DEI DESTINATARI DI SERVIZI

4.1.1. I servizi di assistenza per chi acquista un servizio all'estero

4.1.2. I mezzi di tutela del destinatario dei servizi in caso di controversia transfrontaliera

4.2. LA GARANZIA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

4.2.1. Gli obblighi delle imprese che offrono servizi

4.2.2. I diritti di chi acquista un servizio all'estero

SCHEMA PRATICA

5. LA DIRETTIVA SERVIZI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

5.1. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

5.2. LA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA E IL SISTEMA DI INFORMAZIONE DEL MERCATO INTERNO (IMI)

5.2.1. Gli obblighi di cooperazione amministrativa

5.2.2. I poteri di controllo delle autorità competenti

5.2.3. La rete IMI

**5.3. L'OBBLIGO DI NOTIFICA DEI REQUISITI ALLA
COMMISSIONE EUROPEA**

SCHEDA PRATICA

**6. LA DIRETTIVA SERVIZI PER LE PROFESSIONI
REGOLAMENTATE**

**6.1. IL RAPPORTO TRA LA DIRETTIVA SERVIZI E LA
DIRETTIVA QUALIFICHE PROFESSIONALI**

**6.2. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI
PROFESSIONALI**

**6.2.1. Il diritto di stabilimento e la libera
prestazione dei servizi per i professionisti**

**6.2.2. Le assicurazioni e garanzie per la
responsabilità professionale**

6.2.3. Le comunicazioni commerciali

6.2.4. I servizi multidisciplinari

SCHEDA PRATICA

7. PROSPETTIVE

7.1. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE RECIPROCA

7.2. IL "PERFORMANCE CHECK"

INTRODUZIONE

La direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, intervenuta a fissare regole per una maggiore liberalizzazione del mercato dei servizi, è considerata una delle direttive più importanti del Mercato interno, quella, in particolare, dalla quale si attendono i maggiori risultati in termini di incremento del Prodotto interno lordo europeo e di occupazione (si considera che l'attuazione della direttiva servizi possa far ottenere guadagni superiori a 140 bilioni di euro, pari a una crescita di oltre l'1,5% del PIL dell'Unione europea). Nonostante i servizi siano considerati la forza trainante dell'economia dell'Unione europea, infatti, essi rappresentano solo un quinto degli scambi totali all'interno dell'Unione europea; solo circa l'8% delle PMI europee, inoltre, operano in altri Stati membri.

È anche, tuttavia, una delle direttive più complesse dal punto di vista dei contenuti e degli adempimenti richiesti agli Stati membri. Nell'impossibilità, difatti, di dettare norme armonizzate per i 27 Stati membri, la direttiva prevede misure minime di armonizzazione sostanziale e introduce, invece, ampie e incisive misure di armonizzazione procedurale e organizzativa, dettando una serie coordinata di adempimenti che, insieme, dovranno contribuire alla convergenza degli ordinamenti nazionali e alla auspicata riforma del mercato interno dei servizi: basti citare la prescritta revisione di tutti i regimi autorizzatori in materia di accesso e di esercizio di attività di servizi, la semplificazione amministrativa, l'introduzione dello sportello unico obbligatorio, l'organizzazione strutturata della cooperazione amministrativa tra autorità competenti e l'attenzione alla qualità dei servizi.

Il recepimento della direttiva è stato, pertanto, il frutto di un lavoro molto complesso e impegnativo che ha chiamato il Dipartimento per le politiche europee e le amministrazioni competenti ad operare su più fronti. Da un lato, si è dovuto coordinare un imponente screening di tutta la regolamentazione nazionale, statale e regionale, in materia di attività di servizi per valutarne la conformità a direttiva (solo i regimi e i requisiti che potevano essere giustificati sulla base di un motivo imperativo di interesse generale (i c.d. regimi e requisiti "necessari") potevano essere mantenuti nell'ordinamento); dall'altro si è posto mano alla riforma degli esistenti Sportelli unici per le attività produttive per affidare ad essi le ulteriori funzionalità previste dalla direttiva stessa. Gli obblighi di cooperazione amministrativa hanno, inoltre, richiesto una estensione della struttura informatica a ciò deputata e delle attività

amministrative correlate.

Ma mai come per questa direttiva si è trattato e si tratta di un lavoro in progress. Nonostante, difatti, gran parte del lavoro di trasposizione sia stato compiuto, l'applicazione pratica del decreto ha comportato degli "affinamenti" progressivi e degli sviluppi a livello nazionale e anche a livello europeo.

A livello nazionale, alcuni significativi interventi normativi sono già intervenuti a modificare il quadro dettato dal decreto legislativo 59/2010, di trasposizione della direttiva (mi riferisco, in particolare, all'introduzione della Scia in luogo della dichiarazione di inizio attività e alle recenti manovre di stabilità economica); inoltre, la messa in opera degli sportelli unici "rivisitati" e dei meccanismi di cooperazione amministrativa comporterà probabilmente ulteriori aggiustamenti e semplificazioni necessarie al sistema delineato. Lo stesso successo della direttiva, del resto, non dipenderà solo dal corretto recepimento da parte degli Stati membri, ma anche da quanto sarà incisivo l'effetto di trascinamento delle legislazioni operate dal confronto applicativo quotidiano delle diverse normative nazionali.

A livello europeo, l'attuazione della direttiva, inoltre, non "chiude" le aspettative delle istituzioni europee in materia di mercato interno dei servizi: strumenti innovativi di approfondimento dello stato delle trasposizioni nazionali sono in cantiere a livello europeo per monitorare e migliorare l'attuale quadro di attuazione.

Le istituzioni europee, infatti, stanno operando al fine di incentivare tale azione di trascinamento e anche per dare un seguito operativo alla trasposizione della direttiva e alle misure necessarie per migliorare il mercato interno dei servizi.

Proprio in considerazione dell'importanza rivestita dalla direttiva "Servizi", e dell'importante modifica del quadro ordinamentale interno scaturente dal recepimento della stessa, il Dipartimento delle politiche europee si è fatto carico di organizzare una serie di iniziative (seminari con le Regioni, convegni, seminari con i prestatori di servizi) per diffondere la conoscenza della direttiva alle amministrazioni, agli operatori e ai consumatori.

Nell'ambito di tali iniziative, la Guida all'utente vuole offrire all'utente (impresa, pubblica amministrazione, professionista o destinatario di servizi) un utile strumento di lettura della direttiva e di consultazione, al fine di guidarlo nella complessità delle prescrizioni della direttiva, ma anche di offrirgli una visione più compiuta del mercato europeo dei servizi e del contesto delle

iniziative tuttora in corso a livello nazionale ed europeo.

Nella prima parte, dopo una sintetica descrizione del contenuto della direttiva 2006/123/Ce, viene presentata la nuova disciplina delle attività di servizi scaturente dal decreto legislativo 59/2010, di recepimento della direttiva, con attenzione ai più recenti sviluppi normativi. La seconda parte della Guida si propone di “introdurre” le diverse tipologie di utenti all’interno delle procedure connesse all’accesso e all’esercizio delle attività di servizi, con una strutturazione in sezioni distinte e un’impostazione di tipo pratico, che illustra le modalità operative di interesse per ciascuna categoria interessata dall’applicazione della Direttiva.

Lidia Germani

1. LA DIRETTIVA SERVIZI E IL MERCATO UNICO EUROPEO

1.1. I SERVIZI NELL'UNIONE EUROPEA

1.1.1. Il ruolo dei servizi nel mercato interno

I servizi svolgono una **funzione chiave per il mercato interno europeo**. Nel complesso, essi rappresentano circa il 75% del PIL dell'Unione europea e il 70% dei posti di lavoro. I servizi costituiscono anche la principale fonte di investimenti esteri diretti e di creazione di nuova occupazione. L'esistenza di un mercato unico dei servizi correttamente funzionante e realmente integrato è dunque indispensabile per favorire la crescita, creare occupazione e stimolare l'innovazione, rafforzando così la competitività dell'Europa a livello mondiale.

Nell'arco di svolgimento del processo di integrazione europea, le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi garantite dai Trattati e tutelate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sono state ulteriormente rafforzate dall'adozione di atti normativi relativi a settori specifici quali i servizi finanziari, le telecomunicazioni e il riconoscimento delle qualifiche professionali. Tuttavia, nonostante gli indubbi progressi compiuti, il mercato dei servizi resta ancora lontano dal raggiungimento dell'obiettivo di una piena integrazione economica tra gli Stati membri dell'Unione europea. Infatti, solo il 20% dei servizi forniti nell'Unione europea ha dimensione transfrontaliera.

1.1.2 L'attuazione del mercato interno dei servizi

Già nel 2000 il Consiglio europeo di Lisbona aveva invitato la Commissione europea a proporre una strategia globale per il mercato interno, diretta ad eliminare gli ostacoli che impediscono la libera circolazione dei servizi. La Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Lo

*stato del mercato interno dei servizi*¹ aveva identificato le **numerose barriere** (giuridiche, amministrative e operative) che caratterizzano il mercato interno dei servizi e che ostacolano la piena realizzazione delle potenzialità di crescita del settore, mettendo in luce il divario tra il modello di integrazione economica delineato dai Trattati e la realtà vissuta da cittadini e prestatori di servizi. Queste barriere hanno delle **ripercussioni negative molto evidenti** sui costi e sulla qualità dei servizi, gravando in modo particolare sulle piccole e medie imprese, le cui possibilità di crescita oltre i confini nazionali risultano fortemente compromesse. Proprio allo scopo di consentire una piena attuazione della libera circolazione dei servizi, il 12 dicembre 2006 è stata adottata la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

Le **riforme strutturali necessarie** a creare un vero mercato interno dei servizi sono al centro dell'azione dell'Unione europea. La strategia "**Europa 2020**"² ha evidenziato l'esigenza di "*creare un mercato unico aperto per i servizi in base alla direttiva sui servizi*", stimando che una piena attuazione della Direttiva potrebbe aumentare gli scambi di servizi commerciali del 45% e gli investimenti esteri diretti del 25%, con un conseguente incremento del PIL compreso tra lo 0,5% e l'1,5%. Anche l'**Atto per il mercato unico**³ ricorda come un buon funzionamento del mercato unico dei servizi sia condizione essenziale per generare crescita e occupazione in Europa, conferendo a tal fine "*priorità immediata*" alla piena applicazione della direttiva sui servizi e alla messa in opera degli sportelli unici da parte di tutti gli Stati membri.

¹ Relazione presentata nell'ambito della prima fase della strategia per il mercato interno dei servizi, COM/2002/0441 def.

² Comunicazione della Commissione "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 def.

³ Comunicazione della Commissione "L'Atto per il mercato unico – Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia", COM(2011) 206 def.

1.2. LA DIRETTIVA 2006/123/CE RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO

La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno è stata approvata il 12 dicembre 2006, all'esito di un processo di elaborazione particolarmente complesso. La Direttiva, il cui termine di recepimento è stato fissato al 28 dicembre 2009, mira a facilitare l'accesso al mercato per le imprese che forniscono servizi all'interno dell'Unione europea, garantendo contestualmente ai consumatori servizi sicuri e di qualità, e a realizzare una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri, in modo da superare gli ostacoli e le frammentazioni di diversa natura che impediscono il pieno sviluppo di un mercato unico dei servizi.

1.2.1 Il campo di applicazione della Direttiva Servizi

La nozione di “**servizio**”, così come definita nei Trattati e nella stessa Direttiva, comprende qualsiasi attività economica non salariata fornita normalmente dietro retribuzione, e dunque le attività di carattere industriale, le attività di carattere commerciale, le attività artigiane e delle libere professioni.

La Direttiva Servizi crea un **quadro giuridico generale per qualsiasi servizio fornito dietro corrispettivo economico**, ad eccezione dei settori espressamente esclusi dall'articolo 2, interessando attività che equivalgono, nel loro complesso, a circa il 40% del PIL e dell'occupazione dell'Unione europea.

Tra i **settori che rientrano nel campo di applicazione** della Direttiva si segnalano la distribuzione e il commercio, compresa la vendita all'ingrosso e al dettaglio di beni e servizi; i servizi nel settore dell'edilizia; i servizi degli artigiani; i servizi collegati al settore dell'industria, come le attività di installazione e manutenzione dei macchinari e i servizi di pulizia; i servizi professionali (avvocati, commercialisti, veterinari, architetti, ecc.), i servizi resi alle imprese (come la pubblicità, i servizi di ricerca del personale e la consulenza in materia di brevetti); i servizi del settore turismo (agenzie di viaggio, guide turistiche); i servizi di ristorazione e alloggio, forniti ad

esempio da alberghi e ristoranti; i servizi educativi e di formazione, come università private, scuole di lingua; i servizi domestici, come i servizi di pulizia, babysitter, giardinaggio, ecc.; i servizi sociali offerti da operatori privati; i servizi legati ai settori della cultura e dello spettacolo, come l'organizzazione di eventi; i servizi collegati con il settore dei trasporti, come il noleggio di autoveicoli e l'organizzazione di bus turistici.

1.2.2. Agevolare l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

La Direttiva Servizi **agevola l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi**, riducendo gli oneri burocratici e i requisiti per costituire nuove imprese nel proprio Stato o in un altro paese dell'Unione europea, in via principale o tramite una sede secondaria. A tal fine, essa introduce alcuni **strumenti specifici**, ovvero:

- l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo del settore dei servizi, rappresentati dai regimi autorizzatori e dai requisiti previsti negli ordinamenti nazionali per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi;
- l'attivazione di sportelli unici presso i quali il prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività;
- l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica.

La Direttiva impone agli Stati membri di esaminare ed eventualmente semplificare le procedure e i requisiti per svolgere un'attività di servizi. Tale semplificazione riguarda sia l'avvio di attività economica in forma stabile, nel proprio Paese o in un altro Stato membro dell'Unione europea, sia lo svolgimento di attività economica in modalità transfrontaliera, in regime di libera prestazione dei servizi.

1.2.3. Facilitare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi

Per facilitare la libertà di stabilimento dei

prestatori di servizi, la Direttiva prevede:

- l'obbligo per gli Stati membri di valutare la compatibilità con la Direttiva dei regimi di autorizzazione applicabili al settore dei servizi, verificando, per la permanenza degli stessi nell'ordinamento nazionale, che essi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale, non discriminatori e proporzionati, e di rispettare taluni principi quanto alle condizioni e procedure di rilascio dei titoli autorizzatori;
- il divieto di taluni requisiti giuridici che esistono nelle legislazioni degli Stati membri e che non possono essere giustificati, ad esempio i requisiti di nazionalità;
- l'obbligo di valutare la compatibilità con la Direttiva di un certo numero di altri requisiti giuridici alla luce dei principi di non discriminazione, necessità, e proporzionalità.

Per facilitare la prestazione temporanea e occasionale di servizi in uno Stato diverso da quello di appartenenza, la Direttiva dispone che:

- lo Stato membro nel quale si reca il prestatore di servizi possa imporre il rispetto dei propri requisiti solo a condizione che siano non discriminatori, proporzionati e giustificati per ragioni relative all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla salute pubblica o alla tutela dell'ambiente;
- deroghe a questo principio sono ammesse solo per casi limitati, ad esempio in materia di qualifiche professionali, di distacco dei lavoratori e per i servizi di interesse economico generale.

1.2.4. Rafforzare i diritti dei destinatari dei servizi e promuovere la qualità dei servizi

La Direttiva Servizi **rafforza i diritti dei destinatari e promuove la qualità dei servizi**. In particolare, essa:

- assicura il diritto dei destinatari di utilizzare servizi in altri Stati membri;
- rafforza i diritti degli utenti di servizi, garantendo il diritto ad ottenere informazioni sui servizi offerti e sulle regole applicabili ai prestatori qualunque sia il loro luogo di stabilimento;
- tutela la qualità dei servizi, incoraggiando ad esempio la certificazione volontaria delle attività o l'elaborazione di carte di qualità e sostenendo l'elaborazione di codici di condotta europei da parte di organismi o associazioni professionali.

1.2.5. Realizzare una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri

La Direttiva introduce importanti **strumenti di cooperazione amministrativa** tra gli Stati membri. Più precisamente, essa prevede:

- l'obbligo per gli Stati membri di collaborare con le autorità di altri Stati membri per garantire un controllo efficace delle attività di servizi nell'Unione europea, istituendo a tal fine un meccanismo di allerta ed evitando la moltiplicazione dei controlli sui prestatori;
- lo sviluppo di un sistema elettronico di scambio di informazioni tra Stati membri, indispensabile alla realizzazione di una cooperazione amministrativa effettiva.

2. L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SERVIZI IN ITALIA

2.1. IL NUOVO QUADRO NORMATIVO PER I SERVIZI

2.1.1. Il decreto legislativo di recepimento della Direttiva Servizi

La Direttiva Servizi è stata attuata in Italia con il **d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59**. Obiettivo del Decreto è garantire la libertà di accesso e di esercizio all'attività di servizi, nel presupposto che ciò costituisca espressione della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, principio esplicitamente richiamato nell'articolo 10 del Decreto. Tale ultima disposizione fissa anche altri principi fondamentali della materia, in particolare il divieto di limitazioni non giustificate o discriminatorie all'accesso alle attività di servizi.

La **Parte Prima** del Decreto contiene le disposizioni generali o orizzontali relative ai servizi. Si tratta di un gruppo di norme di particolare importanza, sia per la loro portata prescrittiva immediata rispetto alle attività che ricadono nell'ambito di applicazione del Decreto, sia per il loro carattere di vincolo per il legislatore statale e regionale nel regolamentare in futuro l'attività di servizi. Nella **Parte Seconda** del Decreto sono contenute le disposizioni di tipo verticale o settoriale, che modificano in modo puntuale la disciplina di specifiche attività economiche.

All'esito del processo di monitoraggio e di revisione della normativa nazionale prescritta dalla Direttiva, con l'approvazione del Decreto sono state **semplificate le procedure** per l'avvio delle attività di servizi, sostituendo i regimi autorizzatori con meccanismi meno restrittivi, quali il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio attività (oggi sostituita dalla Segnalazione certificata di inizio attività) nei casi in cui essi risultavano discriminatori o ingiustificatamente restrittivi. Inoltre, per molte attività economiche sono

stati **abrogati i requisiti per l'accesso ai servizi** espressamente vietati dalla Direttiva o con essa incompatibili perché non giustificati dall'esigenza di tutelare un obiettivo di interesse pubblico o non proporzionati.

Il d. lgs. n. 59/2010 non esaurisce l'attuazione della Direttiva Servizi nell'ordinamento italiano. Vari **atti legislativi, adottati successivamente al Decreto**, risultano ispirati ai medesimi principi prescrittivi contenuti nella Direttiva. Per approfondimenti al riguardo, si rinvia al paragrafo 2.6 di questa Guida.

2.1.2. Il rapporto tra normativa statale e normativa regionale

Il Decreto è dotato di un **rango particolare nel sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico italiano**. L'articolo 1, comma 2, statuisce che le disposizioni della Parte prima 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 e il corretto e uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale.

L'articolo 84 del d. lgs. n. 59/2010 introduce, inoltre, la cd. "clausola di cedevolezza", in base alla quale fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione della direttiva 2006/123/CE le disposizioni del Decreto si applicano anche laddove incidano su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente.

Nel quadro normativo così delineato, le disposizioni della Parte prima del Decreto hanno applicazione generale e vincolano anche il legislatore regionale, mentre quelle della Parte seconda si sostituiscono alla normativa regionale eventualmente contrastante fintanto che non siano adottati i necessari atti di recepimento della Direttiva Servizi nelle materie di competenza regionale esclusiva o concorrente.

2.1.3. Le attività economiche escluse dall'ambito di applicazione del Decreto

Gli articoli da 3 a 7 individuano le **attività economiche escluse** dall'ambito di applicazione del Decreto. Si tratta di un elenco tassativo che comprende:

- i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno forniti da amministrazioni pubbliche, da prestatori da esse incaricati o da associazioni che perseguono scopi caritatevoli;
- i servizi finanziari, ivi inclusi i servizi bancari e nel settore del credito, i servizi assicurativi e di riassicurazione, il servizio pensionistico professionale o individuale, la negoziazione dei titoli, la gestione dei fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti;
- i servizi ed alle reti di comunicazione, fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui ai titoli IV e V della parte prima del decreto;
- i servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente (a tal fine non costituiscono servizi di trasporto quelli di scuola guida, trasloco, noleggio di veicoli e unità da diporto, pompe funebri, fotografia aerea);
- i servizi di somministrazione di lavoratori forniti dalle agenzie per il lavoro;
- i servizi sanitari e quelli farmaceutici forniti direttamente a scopo terapeutico nell'esercizio delle professioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che vengano prestati in una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione, di finanziamento e dalla loro natura pubblica o privata;
- i servizi audiovisivi, ivi compresi i servizi cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi

radiofonici;

- il gioco d'azzardo e di fortuna comprese le lotterie, le scommesse e le attività delle case da gioco, nonché alle reti di acquisizione del gettito;
- i servizi privati di sicurezza;
- i servizi forniti da notai.

2.2 LE AUTORIZZAZIONI E I REQUISITI PER L'ACCESSO E L'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI SERVIZI

2.2.1. I regimi autorizzatori

La Direttiva Servizi impone agli Stati membri di esaminare procedure e requisiti per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi e di valutarne la compatibilità con la Direttiva, modificandoli ove necessario. Oggetto di tale revisione e semplificazione sono i regimi di autorizzazione, ovvero le disposizioni in base alle quali lo svolgimento di un'attività economica richiede la previa decisione di un'autorità competente, nonché i requisiti previsti per svolgere singole attività di servizi.

Le disposizioni della Direttiva relative ai **regimi autorizzatori** sono state trasposte nell'ordinamento italiano con gli articoli 14-19 del d. lgs. n. 59/2010, che disciplinano sia i titoli sia i procedimenti autorizzatori.

In base alla Direttiva, e come ribadito all'articolo 14, comma 1, del Decreto, l'accesso ad un'attività di servizi può essere subordinato al rilascio di un'autorizzazione soltanto in presenza di tre condizioni, ovvero quando:

- a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;
- b) la previsione di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori potrebbe risultare inefficace.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, costituiscono **motivi imperativi di interesse generale**, tra gli altri, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano. Il regime di autorizzazione è ammesso soltanto qualora l'obiettivo di interesse generale perseguito non possa essere raggiunto tramite una misura alternativa meno restrittiva. Ciò accade, in particolare, nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati, tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori.

Le condizioni richieste per ottenere il rilascio dell'autorizzazione devono essere proporzionate all'interesse generale che si vuole proteggere e non discriminatorie riguardo alla provenienza o al Paese di stabilimento dei prestatori. Tutti i regimi autorizzatori che non soddisfano tali requisiti sono incompatibili con la Direttiva e devono essere sostituiti con un regime meno restrittivo di accesso all'attività di servizi.

2.2.2. I criteri per il rilascio delle autorizzazioni

La libertà di stabilimento è basata sul principio della parità di trattamento, che comporta il divieto non soltanto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche di qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi dalla nazionalità, ma tali da portare di fatto allo stesso risultato.

Nella Direttiva Servizi tale divieto trova applicazione specifica riguardo ai **criteri per il rilascio delle autorizzazioni**: l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non possono essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività. Il divieto non si applica ai requisiti secondo cui è obbligatoria la presenza di un prestatore o di un suo dipendente o rappresentante nell'esercizio della sua attività se ciò è giustificato da motivi imperativi di

interesse generale.

Nell'ottica di **eliminare qualsiasi requisito a carattere discriminatorio**, la Direttiva Servizi vieta limitazioni della capacità giuridica e della capacità processuale delle società costituite conformemente alla legislazione di un altro Stato membro sul cui territorio queste hanno lo stabilimento principale. Essa esclude, altresì, forme di vantaggio per i prestatori che abbiano un legame particolare con un contesto socioeconomico nazionale o locale, e limitazioni, in funzione del luogo di stabilimento, della facoltà del prestatore di acquisire, usare o alienare diritti e beni o di accedere alle diverse forme di credito e di alloggio, nella misura in cui queste facoltà sono utili all'accesso alla sua attività o all'esercizio effettivo della stessa. Infine, la Direttiva non consente di richiedere una dimostrazione della capacità economica come condizione per la concessione di un'autorizzazione e vieta l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente.

2.2.3. Le norme procedurali per il rilascio delle autorizzazioni

La Direttiva Servizi contiene alcune norme procedurali per il rilascio delle autorizzazioni, recepite all'articolo 14 e seguenti del Decreto. **Le procedure di rilascio** devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità.

Le **condizioni per il rilascio** devono essere non discriminatorie; giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e ad esso proporzionate; oggettive, trasparenti e accessibili. Per il rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non devono essere previste condizioni che rappresentino un duplicato di requisiti e controlli

equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già stato assoggettato in un altro Stato membro o nel medesimo Stato. Pertanto, nell'esaminare se le condizioni di rilascio dell'autorizzazione siano soddisfatte dal richiedente, le autorità competenti sono tenute a prendere in considerazione le condizioni equivalenti già soddisfatte dal richiedente in un altro Stato membro. Le autorità competenti devono rendere noti i termini entro cui i procedimenti di autorizzazione debbano considerarsi conclusi, insieme con i mezzi di ricorso a disposizione dei candidati.

In base all'articolo 17 del Decreto, il **termine per la conclusione del procedimento** decorre dal momento in cui il prestatore ha presentato tutta la documentazione necessaria ai fini dell'accesso all'attività e al suo esercizio. Le autorità competenti sono tenute ad assicurare che per ogni domanda di autorizzazione sia rilasciata una **ricevuta**, che deve contenere le seguenti informazioni:

- a) il termine previsto per la conclusione del procedimento e i casi in cui la sua decorrenza subisca un differimento o una sospensione;
- b) i mezzi di ricorso previsti;
- c) fatti salvi i casi in cui il procedimento si conclude con l'adozione di un provvedimento espresso, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come rilasciata. Quando la domanda è presentata per via telematica la ricevuta è inviata tramite posta elettronica. La conclusione del procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso può essere imposta solo qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale.

L'articolo 18 del Decreto vieta, ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori o dell'adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio dell'attività di servizi, la partecipazione diretta o indiretta alla decisione di operatori concorrenti, anche in seno a organi consultivi.

2.2.4. Le limitazioni dei titoli autorizzatori: durata, ambito territoriale di validità e numero

Le autorizzazioni rilasciate ai fini dell'accesso o esercizio di attività di servizi sono, di norma, di durata illimitata e valide su tutto il territorio nazionale.

Limitazioni della durata delle autorizzazioni e restrizioni in merito all'ambito territoriale di validità delle stesse sono ammesse solo se giustificate da motivi imperativi di interesse generale. Ad esempio, la protezione dell'ambiente può giustificare la necessità di ottenere una singola autorizzazione per ciascuna installazione sul territorio nazionale.

Il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'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.

2.2.5. Autorizzazioni limitate nel numero: la procedura di selezione

Quando il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività **è limitato** per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, l'articolo 16 del Decreto dispone che le autorità competenti applichino una **procedura di selezione** tra i candidati potenziali. Questa procedura deve presentare garanzie di imparzialità e di trasparenza. In particolare, è necessario che i criteri e le modalità atti ad assicurare l'imparzialità della procedura siano predeterminati e pubblicati e che la loro osservanza risulti dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio; l'avvio della procedura, nonché il suo svolgimento e completamento, devono essere oggetto di un'adeguata pubblicità.

La procedura di selezione ha lo scopo di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. Nella formulazione dei criteri di rilascio dell'autorizzazione l'autorità competente può tener conto di tutti i motivi di interesse generale conformi al diritto dell'Unione

europea, quali, ad esempio, la salute pubblica, obiettivi di politica sociale, la salute e la sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, la protezione dell'ambiente, la salvaguardia del patrimonio culturale.

Nei casi in cui il numero di autorizzazioni disponibili è limitato, l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata e non può prevedere rinnovi automatici né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. La durata dell'autorizzazione così concessa deve essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza oltre quanto sia necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti.

2.2.6 I requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

A prescindere dalla circostanza che essi siano o meno previsti all'interno di un regime autorizzatorio, la Direttiva Servizi assoggetta **i requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi** ad una specifica disciplina, classificando alcuni requisiti come vietati, mentre altri sono subordinati alla sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale.

I requisiti vietati, elencati all'articolo 11 del Decreto, riguardano condizioni o qualità che non possono essere richieste a chi intenda svolgere un'attività di servizi. Si tratta, ad esempio, di requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale; del divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di altri Stati membri; delle restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario; dell'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito in Italia; dell'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri italiani o di avere in precedenza esercitato

l'attività in Italia per un determinato periodo.

I requisiti subordinati alla sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale sono invece elencati all'articolo 12 del Decreto. Questi requisiti sono ammissibili solo in presenza di una giustificazione obiettiva, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione. E' il caso, ad esempio, delle restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori; dei requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico; degli obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società; del divieto di disporre di più stabilimenti sul territorio nazionale e delle tariffe obbligatorie minime o massime che il prestatore deve rispettare.

2.3. LA PROGRAMMAZIONE

2.3.1. Principi generali

Alcune disposizioni della Direttiva Servizi vietano limitazioni all'avvio e all'esercizio di attività di servizi basate su alcuni presupposti specificamente individuati. Restrizioni al numero di aperture sono consentite solo per salvaguardare interessi generali di rango equivalente alla tutela della concorrenza e della libertà di iniziativa economica, tra i quali non può in alcun modo essere inclusa l'esigenza di assicurare una quota di mercato agli esercizi già esistenti.

Queste disposizioni, puntualmente recepite nel d. lgs. n. 59/2010, impongono modifiche ai meccanismi di programmazione applicabili nelle zone da sottoporre a tutela. Nella predisposizione dei provvedimenti di programmazione, le autorità competenti non possono più utilizzare criteri collegati al rapporto tra domanda e offerta, né limitazioni numeriche che non siano ispirate da motivi imperativi di interesse generale, quali, ad esempio, la tutela del patrimonio storico, artistico, architettonico e ambientale, dell'ordine pubblico e della salute pubblica.

Più precisamente, l'articolo 11, lett. e), del Decreto inserisce tra i requisiti vietati l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente. Tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale.

In base all'articolo 12, lett. a), del Decreto, costituisce requisito subordinato alla sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale la previsione di restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori.

2.3.2. L'applicazione a specifiche attività economiche: la somministrazione di alimenti e bevande

I principi generali relativi alla programmazione delle aperture sono ulteriormente specificati nella Parte seconda del Decreto per le attività di somministrazione di alimenti e bevande e di commercio al dettaglio su aree pubbliche.

Per la somministrazione di **alimenti e bevande**, l'articolo 64, comma 3, d. lgs. n. 59/2010 dispone che, al fine di assicurare un corretto sviluppo del settore, i Comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, ferma restando l'esigenza di garantire sia l'interesse della collettività inteso come fruizione di un servizio adeguato sia quello dell'imprenditore al libero esercizio dell'attività. Tale programmazione può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non

altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità. In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di alimenti e bevande e presenza di altri esercizi di somministrazione.

2.3.3. L'applicazione a specifiche attività economiche: il commercio al dettaglio su aree pubbliche

In relazione al **commercio al dettaglio sulle aree pubbliche**, l'articolo 28, comma 13, d. lgs. n. 114/1998, così come modificato dall'articolo 70, comma 3, d. lgs. n. 59/2010, dispone che le Regioni, al fine di assicurare il servizio più idoneo a soddisfare gli interessi dei consumatori e un adeguato equilibrio con le altre forme di distribuzione, stabiliscono i criteri generali ai quali i comuni si devono attenere per la determinazione delle aree e del numero dei posteggi da destinare allo svolgimento dell'attività, per l'istituzione, la soppressione o lo spostamento dei mercati che si svolgono quotidianamente o a cadenza diversa, nonché per l'istituzione di mercati destinati a merceologie esclusive sulla base delle caratteristiche economiche del territorio, della densità della rete distributiva e della popolazione residente e fluttuante limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale e sociale, di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di acquisto nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, in particolare, per il consumo di alcolici e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità.

In ogni caso resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico,

architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di prodotti alimentari e non alimentari e presenza di altri operatori su aree pubbliche. Le Regioni stabiliscono, altresì, le caratteristiche tipologiche delle fiere, nonché le modalità di partecipazione alle medesime prevedendo in ogni caso il criterio della priorità nell'assegnazione dei posteggi fondato sul più alto numero di presenze effettive.

2.4. LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ

2.4.1. L'art.19 della legge n. 241/1990

Con la riformulazione dell'articolo 19 della legge n. 241/1990, la **“dichiarazione di inizio attività” è stata sostituita dalla “segnalazione certificata di inizio attività”** o SCIA⁴. Risulta, così, superata la bipartizione originariamente introdotta dal d. lgs. n. 59/2010 che, nel riformulare a sua volta l'articolo 19 della legge n. 241/1990, aveva distinto tra efficacia “immediata” ed efficacia “differita” della dichiarazione di inizio attività. Attualmente, l'ordinamento prevede il solo istituto della segnalazione certificata di inizio di attività, che sostituisce a tutti gli effetti la DIA e che pertanto deve considerarsi come l'unica procedura utilizzabile ai fini dell'applicazione delle disposizioni del d. lgs. n. 59/2010.

In base alla nuova disposizione, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi e ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi

⁴ Articolo 19, legge 7 agosto 1990, n. 241, così come riscritto dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

a carattere generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, fatte salve le eccezioni espressamente indicate. La segnalazione deve essere corredata, per quanto riguarda gli stati, le qualità personali e i fatti previsti dagli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445 del 2000, dalle dichiarazioni sostitutive dell'interessato e potrà essere accompagnata dalle eventuali attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte di un'agenzia per le imprese di cui all'articolo 38, c. 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, attestante la sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge.

Le attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle auto-certificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

Il D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, ha disposto (con l'art. 5, comma 2, lettera c)) che *“Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle **denunce di inizio attività in materia edilizia** disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei*

casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la Scia non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.”

2.4.2. Casi nei quali la SCIA non è applicabile

La SCIA non è applicabile nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. Sono, altresì, esclusi gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

La SCIA non è inoltre applicabile qualora, per motivi imperativi di interesse generale, il procedimento debba concludersi con un atto espresso dell'Amministrazione.

2.4.3 Effetti della presentazione della SCIA

L'attività oggetto della segnalazione **può essere iniziata dal giorno della presentazione della segnalazione** stessa.

Una volta ricevuta la SCIA, l'amministrazione competente ha sessanta giorni di tempo per procedere alla verifica della segnalazione e delle dichiarazioni e certificazioni poste a suo corredo e, in caso di verificata assenza dei requisiti e dei presupposti di legge, per inibire la prosecuzione dell'attività, salva la regolarizzazione della stessa entro un termine fissato dall'amministrazione medesima e comunque non inferiore a trenta giorni. Nei casi di SCIA in materia edilizia, il termine di sessanta giorni è ridotto a trenta giorni.

Decorso detto termine, l'Amministrazione competente può incidere sull'esercizio dell'attività solo:

- a) mediante provvedimenti in autotutela ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-octies della legge n. 241 del 1990;
- b) mediante la procedura interdittiva sopra esposta, purché sia verificato che siano state rese, in sede di SCIA, dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false e mendaci;
- c) mediante la procedura interdittiva, ma solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili⁵. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione⁶.

2.4.4. Attività economiche per le quali resta necessaria l'autorizzazione

Poiché la segnalazione certificata di inizio di attività sostituisce ogni atto abilitativo, il cui rilascio non implichi esercizio di potere discrezionale, nei casi in cui "non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi", appare evidente come l'istituto della SCIA non sia ammissibile laddove per l'avvio di un'attività la disciplina di settore preveda l'applicazione di strumenti di programmazione.

Secondo quanto precisato dal Ministero dello Sviluppo Economico con la circolare n. 3637/C del 10 agosto 2010, resta ferma la necessità dell'autorizzazione nei

⁵ Articolo 19, comma 6-ter, legge n. 241/90, inserito dall'articolo 6, comma 1, lettera c), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138.

⁶ Di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

seguenti casi:

- avvio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, nelle zone del territorio comunale che, in attuazione dell'articolo 64, comma 3, del d.lgs n. 59/2010, siano state assoggettate o siano assoggettabili a programmazione;
- trasferimento di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande da una sede collocata in zona non sottoposta a programmazione, ai sensi dell'articolo 64, comma 3, del d. lgs. n 59, ad una sede collocata in una zona tutelata nell'ambito di tale programmazione, o anche in caso di trasferimento di sede nell'ambito di zone tutelate (cfr. punto 3.3 della circolare 6 maggio 2010, n. 3635);
- avvio dell'attività di commercio sulle aree pubbliche su posteggi dati in concessione o su qualsiasi area purchè in forma itinerante, di cui all'articolo 28 del d. lgs. n. 114, come modificato dall'articolo 70 del d. lgs. n. 59 (cfr. punto 10.4 della citata circolare n. 3635);
- avvio dell'attività di vendita nelle strutture denominate medie strutture, grandi strutture o centri commerciali di cui agli artt. 8 e 9 del d. lgs. n. 114.

2.5. LE SINGOLE ATTIVITÀ ECONOMICHE INTERESSATE DAL RECEPIMENTO

2.5.1. Le principali novità connesse all'attuazione della Direttiva

Le singole attività economiche che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva Servizi sono state riformate dalle disposizioni della Parte seconda del d. lgs. n. 59/2010 attraverso modifiche puntuali alla legislazione di settore.

Tra le più importanti **novità connesse al**

recepimento della Direttiva, si segnala l'assoggettamento a SCIA delle attività di intermediazione commerciale e di affari, agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo, spedizioniere, somministrazione di alimenti e bevande riservata a particolari soggetti, vendita negli esercizi di vicinato e strutture ricettive turistiche. Inoltre, è stata prevista l'applicazione del meccanismo del silenzio assenso, decorsi due mesi dalla presentazione dell'istanza, per i procedimenti per l'iscrizione agli albi di alcune professioni regolamentate, per i quali era in precedenza previsto l'obbligo di rilascio del provvedimento espresso, e sono stati eliminati ruoli, albi ed elenchi per attività quali agenti di affari in mediazione, agenti immobiliari, agenti d'affari, agenti e rappresentanti di commercio, mediatori marittimi, spedizionieri. Infine, sono stati disciplinati in modo uniforme a livello nazionale i requisiti per l'accesso alle attività commerciali (attività di somministrazione di alimenti e bevande, attività di vendita in sede fissa, forme speciali di vendita e attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche) e sono stati riformulati i criteri per la programmazione regionale e comunale delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, vietando espressamente la possibilità di verifiche di natura economica o fondate sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato.

2.5.2 Somministrazione di alimenti e bevande

La **nuova apertura di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande** al pubblico è soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio. L'autorizzazione costituisce licenza di polizia, che come tale implica l'assoggettamento dell'attività alle disposizioni delle leggi di pubblica sicurezza per i profili attinenti alla tutela dell'ordine e sicurezza pubblica e dell'incolumità delle persone. Di conseguenza, l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è tenuta a verificare il possesso dei requisiti soggettivi previsti dalle norme di pubblica sicurezza e dei requisiti oggettivi relativi alla

sorvegliabilità del locale.

Il trasferimento di sede e il trasferimento della gestione o della titolarità di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande è soggetto a SCIA da presentare allo Sportello unico per le attività produttive del Comune competente per territorio. Nel caso in cui l'operatore intenda trasferire l'attività da una sede ubicata in zona non sottoposta a programmazione a una sede ubicata in una zona tutelata nell'ambito della programmazione, nonché nel caso di trasferimento nell'ambito di zone tutelate, la SCIA non è ammissibile e resta ferma la necessità dell'autorizzazione espressa, in modo da consentire la verifica del rispetto di tutti i vincoli fissati dal provvedimento di programmazione.

La somministrazione di alimenti e bevande riservata a particolari categorie di utenti (al domicilio del consumatore; negli esercizi annessi ad alberghi, pensioni, locande o ad altri complessi ricettivi, limitatamente alle prestazioni rese agli alloggiati; negli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime; negli esercizi nei quali sia prevalente l'attività congiunta di trattenimento e svago; nelle mense aziendali e negli spacci annessi ai circoli cooperativi e degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'Interno; esercitata in via diretta a favore dei propri dipendenti da amministrazioni, enti o imprese pubbliche; nelle scuole, negli ospedali, nelle comunità religiose, in stabilimenti militari delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; nei mezzi di trasporto pubblico) è soggetta a SCIA. Tali attività sono, altresì, escluse dalla programmazione.

2.5.3. Esercizi di vicinato e forme speciali di vendita

L'attività di vendita dei prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare e non alimentare nelle strutture di vendita denominate esercizi di vicinato (aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con

popolazione residente superiore a 10.000 abitanti), nonché mediante **forme speciali di vendita** quali spacci interni, apparecchi automatici, vendita per corrispondenza, televisione o altri sistemi di comunicazione e vendita presso il domicilio dei consumatori, è soggetta a SCIA.

2.5.4 Commercio al dettaglio sulle aree pubbliche

L'esercizio dell'attività di **commercio al dettaglio sulle aree pubbliche** è subordinato ad autorizzazione, che può essere rilasciata anche a persone fisiche, a società di persone, a società di capitali regolarmente costituite o a cooperative.

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di **vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante** è rilasciata dal comune nel quale il richiedente (persona fisica o giuridica) intende avviare l'attività. Tale autorizzazione abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o di svago. I titolari dell'autorizzazione possono esercitare l'attività in forma itinerante su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il **commercio sulle aree pubbliche tramite l'utilizzo di un posteggio**, le concessioni in essere alla data di entrata in vigore del d. lgs. n. 59/2010 restano efficaci fino alla scadenza del termine decennale per ciascuna di esse originariamente previsto. Al termine di tale periodo, le concessioni saranno oggetto di rilascio e rinnovo sulla base di criteri, in corso di definizione con intesa in sede di Conferenza unificata, che individuino una durata adeguata di tali concessioni, tenuto conto degli investimenti necessari per attrezzare i posteggi, delle esigenze organizzative dell'impresa e delle problematiche anche di ordine sociale rilevanti nel settore, evitando discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa nei criteri di concessione dei posteggi. Nell'intesa potranno essere individuati eventuali limiti al numero di posteggi concedibili ad una stessa impresa nella medesima area pubblica mercatale.

In ogni caso, non sono più ammessi rinnovi automatici o meccanismi di priorità, nell'ambito delle procedure di selezione, a vantaggio dei soggetti che hanno già utilizzato la relativa porzione di area pubblica. I comuni, sentito il soprintendente, individuano con appositi provvedimenti le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio.

2.5.5 Requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività commerciali

L'esercizio dell'attività commerciale di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande richiede il possesso di specifici **requisiti di onorabilità**. L'art. 71 del d. lgs. n. 59/2010 ha unificato tali requisiti sull'intero territorio nazionale, prevedendo che le attività in questione non possano essere svolte da coloro che siano stati destinatari di uno dei provvedimenti penali indicati al comma 1, lettere da a) a f), e al comma 2. In caso di società, associazioni od organismi collettivi, i requisiti di cui al comma 1 devono essere posseduti dal legale rappresentante, da altra persona preposta all'attività commerciale e da tutti gli altri soggetti espressamente indicati.

L'esercizio, in qualsiasi forma, di **un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare** e di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande, anche se effettuate nei confronti di una cerchia determinata di persone, è consentito a chi è in possesso di uno dei **requisiti professionali** indicati, ovvero, alternativamente:

- a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) avere prestato la propria opera, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, presso imprese esercenti l'attività nel settore alimentare o nel settore della

somministrazione di alimenti e bevande, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o, per il coniuge, parente o affine entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dall'iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale;

- c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

2.5.6. Facchinaggio

Riguardo all'attività di facchinaggio, il Decreto esclude l'obbligo di presentazione della dichiarazione prevista dal d. P. R., 18 aprile 1991, n. 342 per chi ricorra alla SCIA, così evitando inutili duplicazioni degli adempimenti necessari.

2.5.7. Agenti di affari in mediazione, agenti e rappresentanti di commercio, mediatori marittimi e spedizionieri

Il Decreto ha soppresso i ruoli e gli elenchi camerali per gli agenti di affari in mediazione, agenti e rappresentanti di commercio, mediatori marittimi e spedizionieri, individuando nella SCIA la nuova modalità di accesso alle attività in questione. Restano immutati i requisiti soggettivi, morali, professionali, tecnici e finanziari normativamente prescritti, il cui effettivo possesso è verificato dalle Camere di commercio. Ciascuna Camera cura l'iscrizione dei dati relativi ai soggetti legittimati allo svolgimento dell'attività nel registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economiche o amministrative (REA) per i soggetti diversi dalle imprese. L'iscrizione ha effetto dichiarativo del possesso dei requisiti abilitanti all'esercizio della relativa attività professionale.

2.5.8. Acconciatore ed estetista

Le attività di acconciatore ed estetista possono essere avviate contestualmente alla presentazione della SCIA. Durante lo svolgimento dell'attività deve essere garantita la presenza del responsabile tecnico in possesso della qualifica professionale in ciascuna delle sedi dell'impresa in cui essa è esercitata. È ammesso lo svolgimento dell'attività di estetista in forma di impresa, individuale o societaria.

2.5.9. Tintolavanderia

Il Decreto ha semplificato l'accesso all'attività di tintolavanderia, soggetta a SCIA, modificando la disciplina dei relativi corsi di qualificazione tecnico-professionale.

2.5.10. Marchi e attestati di qualità dei servizi

Il Decreto impone ai soggetti pubblici o privati, che istituiscono marchi ed altri attestati di qualità relativi ai servizi o sono responsabili della loro attribuzione, di rendere disponibili ai prestatori e ai destinatari, tramite pubblicazione sul proprio sito internet, le informazioni sul loro significato e sui criteri di attribuzione. Contestuale comunicazione deve essere inviata al Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione, Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, Divisione XVII – Qualità dei prodotti e dei servizi. La comunicazione dovrà contenere tutti gli elementi di informazione prescritti nonché l'indicazione del sito internet ove le informazioni richieste sono reperibili da parte di tutti gli interessati.

2.6. GLI SVILUPPI SUCCESSIVI AL D. LGS. N. 59/2010

2.6.1. Agenzie di viaggi e turismo

L'articolo 21 del Codice del Turismo⁷ ha introdotto la segnalazione certificata di inizio attività per l'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo. È stata così realizzata una significativa semplificazione delle procedure, con possibilità di iniziare l'attività dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. Resta fermo l'obbligo di rispetto dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti dalla normativa vigente. In relazione alla figura professionale di direttore tecnico delle agenzie di viaggio e turismo, l'articolo 20 del Codice prevede la fissazione di requisiti professionali uniformi a livello nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato previa intesa con la Conferenza permanente per il rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano

L'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate a operare non è soggetta a segnalazione certificata autonoma ma a comunicazione alla provincia ove sono ubicati, nonché alla provincia a cui è stata inviata la segnalazione di inizio attività. In questi casi, non è richiesta la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio.

2.6.2. Strutture turistico – ricettive

Gli adempimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio delle strutture turistico - ricettive sono stati semplificati dall'articolo 16 del Codice del Turismo⁸, che ha introdotto la segnalazione certificata di inizio attività. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. Resta fermo l'obbligo di rispetto delle norme urbanistiche,

⁷ Allegato al Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79

⁸ Allegato al Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79

edilizie, ambientali, di pubblica sicurezza, di prevenzione incendi, igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché quelle relative all'efficienza energetica e delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

2.6.3. Misure di liberalizzazione del collocamento, dei servizi e delle attività economiche

Con un apposito intervento normativo sono state approvate alcune **misure di liberalizzazione del collocamento, dei servizi e delle attività economiche**⁹. In primo luogo, è stato ampliato il novero dei soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione in materia di occupazione; inoltre, è stata prevista l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, di un'Alta Commissione per la formulazione di proposte in materia di liberalizzazione dei servizi. Spetterà al Governo, sentita l'Alta Commissione (il cui termine dei lavori è fissato in 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge), l'elaborazione definitiva di proposte di riforma in materia di liberalizzazione dei servizi e delle attività economiche da presentare alle categorie interessate. In ogni caso, decorsi 8 mesi dal 17 luglio 2011 (data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 98), tali servizi e attività economiche si intenderanno liberalizzati, salvo quanto espressamente regolamentato con apposite norme. Dalla liberalizzazione sono escluse le attività per le quali è prescritto un esame di Stato di abilitazione all'esercizio professionale.

2.6.4. Le professioni

Le **professioni** sono state oggetto di specifiche misure di liberalizzazione¹⁰. Il legislatore ha delineato un **percorso di riforma** degli ordinamenti professionali

⁹ Articolo 29, d. l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111.

¹⁰ Articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011; tale disposizione è stata ulteriormente modificata dall'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183.

mediante decreto del Presidente della Repubblica da emanare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge. Il d.P.R. dovrà attuare i principi espressamente indicati, tra i quali si segnalano:

- fermo restando l'esame di Stato per l'accesso alle professioni regolamentate, la libertà dell'accesso alla professione e l'impossibilità, in forza di una disposizione di legge, di limitare il numero di persone abilitate ad esercitare una certa professione in tutto il territorio dello Stato o in una certa area geografica, salvo ragioni di interesse pubblico;
- il divieto di introdurre discriminazioni dirette o indirette basate sulla nazionalità o, in caso di esercizio dell'attività in forma societaria, della sede legale della società professionale;
- la libertà della pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivoche, ingannevoli, denigratorie;
- la pattuizione per iscritto del compenso all'atto del conferimento dell'incarico professionale, prescindendo dalle tariffe professionali.

Alla **delegificazione degli ordinamenti professionali**, conseguirà – dal momento dell'emanazione dei regolamenti di delegificazione e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012 ¹¹ – l'abrogazione delle leggi professionali attualmente vigenti.

È stata, inoltre, consentita la **costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico** ¹² secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile. La società tra professionisti può essere

¹¹ Previsione così da ultimo modificata dall'articolo 33, comma 1, lett. a), del d. l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

¹² Articolo 10, comma 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

costituita anche per l'esercizio di più attività professionali, fermo restando per i professionisti soci l'obbligo di osservanza del codice deontologico del proprio ordine, così come la società è soggetta al regime disciplinare dell'ordine al quale risulta iscritta. L'atto costitutivo deve prevedere l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci, oltre a criteri e modalità affinché l'esecuzione dell'incarico professionale conferito alla società sia eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta e la designazione del socio professionista sia compiuta dall'utente ovvero, in mancanza, il nominativo sia previamente comunicato per iscritto all'utente. Alla società tra professionisti sono ammessi in qualità di soci i soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi, anche in differenti sezioni, nonché i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, purché in possesso del titolo di studio abilitante, ovvero soggetti non professionisti soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento.

2.6.5. Le restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche

Vari interventi legislativi, in rapida successione, hanno disposto **l'abrogazione di tutte le indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche**. A tal fine, l'articolo 3 del d. l. n. 138/2011 ha disposto che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, Comuni, Province, Regioni e Stato adeguino i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi dei vincoli espressamente elencati. In base al comma 8 dello stesso articolo, le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente ivi indicate sono **abrogate quattro mesi dopo l'entrata in vigore del decreto** in questione. L'**esclusione**, in tutto o in parte, **di singole attività economiche**

dall'abrogazione delle restrizioni in questione

può essere concessa con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri solo qualora la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico e qualora la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata e non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa.

Ulteriori e più incisive misure di liberalizzazione delle attività economiche, ad eccezione delle professioni, dei servizi di comunicazione e dei servizi finanziari, sono state introdotte dal d. l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214. In particolare, l'articolo 34, nel sancire che la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, prevede l'**eliminazione di tutti i controlli ex-ante**, ad eccezione dei casi in cui sussistano esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

La norma dispone, altresì, l'**abrogazione immediata di tutte le restrizioni elencate** al comma 3, ovvero:

- il divieto di esercizio di un'attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;
- l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di un'attività economica;
- il divieto di esercizio di un'attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche;
- la limitazione dell'esercizio di un'attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;

- la limitazione dell'esercizio di un'attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore;
- l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi;
- l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

In base al comma 4, la sottoposizione dell'esercizio di un'attività economica ad un regime autorizzatorio deve essere giustificata sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità. I disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche sono soggetti al parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che si esprime in merito al rispetto del principio di proporzionalità entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento. Infine, nei casi in cui l'esercizio di un'attività economica è soggetta al possesso di alcuni requisiti, la loro comunicazione all'amministrazione competente deve poter essere data sempre tramite autocertificazione con contestuale inizio dell'attività, salvo il successivo controllo amministrativo, da svolgere in un termine definito; restano ferme le responsabilità dei singoli per i danni eventualmente arrecati a terzi nell'esercizio dell'attività.

In base al comma 1 dell'articolo 34, le disposizioni di cui all'articolo 34 sono adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione; esse vincolano, dunque, anche le Regioni, che sono, altresì, espressamente tenute ad adeguare la loro legislazione ai principi e alle regole di cui ai commi 2, 4 e 6.

2.6.6. Gli esercizi commerciali

L'articolo 31, d. l. 6 dicembre 2011, n. 201, qualifica come principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di **apertura di nuovi esercizi commerciali** sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri

vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Alle Regioni e agli enti locali è richiesto l'adeguamento dei propri ordinamenti a tale disposizione entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

2.6.7. Le concessioni demaniali marittime

Le norme della Direttiva Servizi, in base alle quali le autorità competenti che concedono autorizzazioni disponibili in numero limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili sono tenute ad applicare una procedura di selezione che garantisca la trasparenza e la parità di trattamento dei candidati potenziali, trovano applicazione anche con riguardo alle concessioni demaniali rilasciate alle imprese balneari; tali concessioni non possono dunque prevedere un rinnovo automatico, né accordare particolari vantaggi al prestatore di turno.

Allo scopo di adeguare l'ordinamento italiano a tali disposizioni, l'articolo 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010) ha delegato il Governo ad adottare un **decreto legislativo per la revisione e il riordino della normativa nazionale in materia di affidamento delle concessioni di beni demaniali marittimi**. Il decreto dovrà stabilire limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti e prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti.

SCHEDA PRATICA

La Direttiva Servizi:

- ✓ semplifica il quadro regolatorio applicabile ai servizi;
- ✓ rimuove gli ostacoli all'accesso al mercato dei servizi;
- ✓ incoraggia gli investimenti, sia nazionali che esteri.

In Italia, con l'attuazione della Direttiva Servizi:

- ✓ è stato fortemente ridotto il numero di casi nei quali per poter avviare un'attività di servizi è necessario ottenere il rilascio di un'autorizzazione;
- ✓ le autorità competenti non possono più subordinare il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o, più in generale, a programmazioni di tipo economico;
- ✓ sono stati aboliti molti requisiti per accedere alle attività di servizi;
- ✓ quando è prevista la Segnalazione Certificata di Inizio Attività, è possibile avviare l'attività sin dal momento della sua presentazione;
- ✓ i principi contenuti nella Direttiva Servizi hanno ispirato vari altri interventi legislativi di liberalizzazione, successivi al d. lgs. n. 59/2010.

3. LA DIRETTIVA SERVIZI PER LE IMPRESE

3.1. LO SPORTELLO UNICO

3.1.1. Il quadro normativo

La Direttiva Servizi (articoli 6-8) impone agli Stati membri di istituire un **“Punto unico di contatto”**, denominato **“Sportello unico”**, mediante il quale i prestatori di servizi possano espletare tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere la propria attività di servizi, in particolare presentare dichiarazioni, notifiche o istanze, nonché le domande di autorizzazione eventualmente necessarie. Le procedure e le formalità relative all’accesso ad un’attività di servizio e al suo esercizio devono poter essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo Sportello unico. Infine, per il tramite degli sportelli unici i prestatori e i destinatari devono poter prendere agevolmente conoscenza di alcune informazioni, quali i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio dello Stato, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle.

In Italia, l’attuazione di queste disposizioni della Direttiva Servizi si è intersecata con il processo nazionale di riforma degli **Sportelli Unici per le Attività Produttive**, disciplinati fin dal 1998, ma con un’operabilità concreta molto limitata. La disciplina del SUAP è stata profondamente riformata con l’articolo 38, comma 3, d.l. 112/2008 e con il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160. Obiettivo del SUAP è quello di mettere a disposizione delle imprese un punto unico di accesso per lo svolgimento di tutti gli adempimenti relativi alla realizzazione e alla modifica di impianti produttivi di beni e servizi e all’espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE; viene, così, individuato un unico intermediario tra l’impresa e la Pubblica amministrazione, in grado di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche

amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

La recente riforma ha introdotto l'obbligo di attivazione del SUAP in forma telematica. Inoltre, per i Comuni che non hanno istituito lo Sportello unico, o il cui Sportello unico non risponda ai requisiti prescritti, l'esercizio delle relative funzioni è delegato alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, le quali provvedono alla gestione del front-end attraverso il portale "www.impresainungiorno.gov.it". In tale ipotesi ¹³ le camere di commercio, attraverso il portale, provvedono alla gestione telematica dei procedimenti, comprese le fasi di ricezione delle domande, divulgazione delle informazioni, attivazione di adempimenti, rilascio di ricevute all'interessato e pagamento dei diritti e delle imposte. Attraverso apposite misure telematiche, le Camere di commercio hanno, inoltre, realizzato il collegamento tra le attività necessarie per la costituzione dell'impresa tramite la Comunicazione Unica ¹⁴ e gli adempimenti specificamente richiesti per l'esercizio di ogni singola attività produttiva.

L'articolo 25 del d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59, nel disporre che l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi sia assicurato attraverso lo Sportello Unico per le Attività Produttive, costituisce il punto di raccordo tra la normativa nazionale e quella europea in materia di Sportello unico. Con una previsione di analogo contenuto, l'articolo 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, stabilisce che il portale "impresainungiorno" *"costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorità competenti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera i), del medesimo decreto legislativo"*.

¹³Articolo 4, comma 12, d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

¹⁴Disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40.

Allo stato, dunque, il **portale www.impresainungiorno.gov.it** è al tempo stesso il sistema nazionale a supporto della rete degli Sportelli unici delle attività produttive (SUAP) e, altresì, il Punto unico di contatto (PSC) previsto dalla Direttiva Servizi. Il portale è un sistema di supporto alla rete degli sportelli unici per le attività produttive. Esso permette di accedere agli sportelli unici, attraverso i quali è possibile espletare, per via telematica, tutti gli adempimenti necessari all'esercizio di un'attività di servizi. Lo Sportello unico costituisce, dunque, il canale esclusivo tra Amministrazione e imprenditore, consentendo a quest'ultimo di espletare online, in modo rapido e semplice, tutte le procedure previste per avviare un'attività economica. Risultano, così, eliminate tutte le ripetizioni istruttorie e documentali e la necessità di doversi rivolgere contemporaneamente alle varie autorità competenti.

3.1.2. Il funzionamento del sistema

La Direttiva Servizi pone lo Sportello unico al centro degli obblighi di attuazione da parte degli Stati: esso costituisce il punto virtuale presso il quale le imprese che prestano servizi possono facilmente ottenere informazioni sui requisiti specifici per le attività che intendono svolgere e compiere gli adempimenti prescritti per lo svolgimento della loro attività (iscrizione presso albi commerciali e professionali, rilascio di permessi e licenze, presentazione di dichiarazioni alle amministrazioni competenti, trasmissione di informazioni e documenti richiesti, ricezione di decisioni e permessi), senza doversi relazionare con le singole autorità coinvolte; inoltre, tramite lo Sportello unico deve essere possibile completare i procedimenti utilizzando procedure telematiche e informatizzate.

La normativa nazionale consente il ricorso ai SUAP già dal 29 marzo 2011 per l'avvio del **procedimento automatizzato** obbligatorio nei casi per i quali è prevista la segnalazione certificata di inizio attività. Quando l'esercizio di un'attività economica è soggetto al mero accertamento di requisiti e presupposti richiesti

dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, è dunque possibile avviare l'attività in questione sin dalla data della presentazione della segnalazione al SUAP in via telematica.

Per quanto riguarda le **attività che sono ancora soggette ad autorizzazione o licenza**, dal 1 ottobre 2011 per i SUAP già operativi è possibile lo svolgimento delle funzioni relative al procedimento ordinario di autorizzazione per le attività produttive; di conseguenza, anche la richiesta e il rilascio di autorizzazioni può avvenire in via elettronica per il tramite dello Sportello Unico.

Gli **adempimenti relativi alla costituzione di un'impresa** erano già esperibili in via telematica tramite la Comunicazione Unica. Già dal 2007, ComUnica permette di ottemperare agli obblighi di legge verso Camere di Commercio, INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate, attraverso l'inoltro per via telematica di un'unica dichiarazione al Registro Imprese che si fa carico di trasmettere agli altri Enti le informazioni di competenza di ciascuno di essi; la dichiarazione risulta in tal modo valida anche ai fini fiscali e previdenziali. Oggi tramite ComUnica Starweb è possibile presentare, contestualmente alla Comunicazione Unica, anche la Segnalazione Certificata di inizio Attività; in questo modo, tutti gli adempimenti d'impresa possono essere espletati con modalità automatizzata e con unico interlocutore. Nei casi in cui la SCIA viene presentata insieme alla Comunicazione Unica, il Registro Imprese provvede alla sua immediata trasmissione al SUAP, pertanto il dichiarante è in condizione d'iniziare immediatamente l'attività.

In sintesi, tramite il portale impresainungiorno.gov.it le imprese possono ottenere tutte le informazioni sugli adempimenti necessari e completare le procedure per l'avvio di un'impresa e per l'esercizio di un'attività economica. Lo Sportello Unico informatizzato consente il disbrigo di tutte le pratiche di start-up, ovvero la trasmissione delle istanze e delle comunicazioni, il pagamento delle spese e il rilascio di ricevute e provvedimenti.

3.1.3. Gli strumenti operativi

La sezione “Area informativa sui procedimenti di competenza del SUAP” del portale impresainungiorno.gov.it offre alle imprese riferimenti e indicazioni per gli Sportelli Unici in cui è operativa la delega alla Camera di Commercio.

La sezione è organizzata su base regionale ed è consultabile in modo strutturato per tipologia di attività economica e per Camera di commercio di riferimento. In corrispondenza di ciascuna scheda descrittiva dei procedimenti, sono disponibili modelli di Segnalazione certificata di inizio attività utilizzabili dall'impresa come guida per la compilazione della pratica online, che va svolta dal front-office del SUAP competente.

Le schede informative e i modelli, predisposti dal Sistema delle Camere di commercio, sono il risultato di un'attività di censimento, ricognizione e applicazione della legislazione statale e regionale in vigore negli specifici ambiti produttivi trattati. Schede informative e modelli mirano ad assicurare su scala regionale la standardizzazione dei procedimenti e della modulistica, e sono immediatamente utilizzabili, attraverso una sistema che assiste l'imprenditore nella compilazione e nell'invio delle segnalazioni e delle istanze ai SUAP dei Comuni che hanno delegato le funzioni alle Camere di commercio.

Ciascuna impresa può accedere allo Sportello per i servizi e gli adempimenti telematici per l'impresa competente per territorio tramite la pagina web <http://www.impresainungiorno.gov.it/sportelli-suap>.

3.2. LE OPPORTUNITÀ DI INTERNAZIONALIZZAZIONE

La Direttiva Servizi offre alle imprese nuove opportunità di sviluppo e di internazionalizzazione, garantendo ai prestatori di servizi il diritto di esercitare la propria attività anche negli altri Stati membri. A tal fine, le imprese possono optare per il regime di prestazione transfrontaliera temporanea e occasionale o per il regime di stabilimento, in via principale o secondaria.

La **libertà di stabilimento** riguarda il concreto

perseguimento di un'attività economica attraverso una sede fissa per un periodo indeterminato; implica integrazione nell'economia dello Stato membro e l'acquisizione di clienti in tale Stato sulla base di uno stabile domicilio professionale. La **libera prestazione di servizi** è caratterizzata dalla mancanza di una partecipazione stabile e continua nella vita economica dello Stato Membro ospitante. La distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi deve essere compiuta caso per caso, prendendo in considerazione non solo la durata, ma anche la regolarità, periodicità e continuità della prestazione di servizi. Per la prestazione occasionale e temporanea di servizi un prestatore può avvalersi di un'infrastruttura nello Stato senza esservi per questo stabilito.

3.2.1. La prestazione transfrontaliera temporanea e occasionale

La Direttiva Servizi facilita l'attività transfrontaliera per le imprese che intendono operare al di fuori dei confini nazionali senza costituire un'organizzazione stabile all'estero. Le imprese possono dunque fornire i propri servizi su tutto il territorio dell'Unione europea senza bisogno, in linea di principio, di conformarsi ai requisiti normativi previsti negli altri Stati per lo svolgimento della stessa attività.

In concreto, un'impresa italiana, che desideri svolgere la propria attività in un altro Paese dell'Unione europea in modo occasionale e temporaneo, non sarà tenuta ad alcun adempimento amministrativo preliminare né al rispetto dei requisiti previsti dalla normativa di quello Stato per le imprese nazionali. Ad esempio, non può essere richiesto all'impresa che opera in regime di libera prestazione dei servizi di ottenere un'autorizzazione preventiva da parte dello Stato ospitante, né potranno esserle imposte condizioni discriminatorie fondate sulla nazionalità. Limitazioni all'attività transfrontaliera delle imprese stabilite in altri Stati sono ammesse solo se giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente e se proporzionate rispetto all'obiettivo in questione (articolo 16 della Direttiva Servizi e articolo 20 del decreto legislativo n. 59/2010).

Il Decreto Legislativo n. 59/2010 contiene un gruppo di disposizioni volte a disciplinare la prestazione transfrontaliera di servizi, ossia l'esercizio temporaneo e occasionale di attività di servizi sul territorio italiano da parte di un soggetto stabilito in un altro Stato membro; da questo punto di vista il Decreto garantisce la massima libertà di esercitare un diritto conferito dal Trattato quale è quello della libera prestazione di servizi, che può essere limitato solo se sussistono ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente. Il diritto alla libera prestazione di servizi non interferisce con le limitazioni previste dalla normativa in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, per cui restano vigenti tutte le disposizioni contenute nel d.lgs. 206/2007 che disciplinano la prestazione di servizi per i quali è richiesto il possesso di una particolare qualifica professionale.

L'articolo 21 del d. lgs. n. 59/2010 traspone nell'ordinamento italiano una disposizione della direttiva nella quale, a titolo esemplificativo, sono enumerati i requisiti che possono essere applicati al prestatore di servizi soltanto qualora siano giustificati da uno dei motivi imperativi sopra indicati. Si tratta, in particolare, di obblighi per il prestatore di essere stabilito in Italia o di ottenere un'autorizzazione, del divieto di dotarsi di una determinata forma giuridica di infrastruttura, dell'obbligo di essere in possesso di un documento di identità specifico e di requisiti relativi all'uso di attrezzature o materiali, ad eccezione di quelle che riguardano la salute e la sicurezza sul posto di lavoro e le restrizioni riguardanti i destinatari. Questi requisiti incidono in senso fortemente limitativo sull'attività del prestatore di servizi transfrontaliero e quindi non possono essere previsti nella normativa nazionale se non sono giustificati da uno dei motivi imperativi di interesse generale sopra indicati e comunque nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Dal regime della libera prestazione di servizi è comunque esclusa una serie di attività che sono indicate nell'articolo 22 del decreto, ad esempio i servizi degli

avvocati, il distacco dei lavoratori nell'ambito di una attività di servizi, la libera prestazione delle persone e la loro residenza, il visto d'ingresso e il permesso di soggiorno, i diritti d'autore e i diritti connessi, in quanto in prevalenza coperti da disposizioni di altre direttive.

Una norma di particolare rilevanza contenuta nella parte del Decreto relativa alla libera prestazione di servizi è l'articolo 24. Si tratta di una previsione volta ad evitare le discriminazioni a rovescio, cioè quelle situazioni nelle quali il prestatore transfrontaliero di servizi stabilito in un altro Stato membro che operi in Italia in regime temporaneo e occasionale si trovi in una situazione di vantaggio rispetto all'operatore italiano, così determinando una disparità di trattamento. Tale disposizione consente dunque anche ai cittadini italiani e a tutti i soggetti giuridici che sono stati costituiti conformemente alla legislazione nazionale di invocare l'applicazione delle disposizioni dei titoli relativi alla libera prestazione dei servizi di cui al decreto legislativo n. 59/2010 e anche di cui al decreto legislativo n. 206/2007 sulle qualifiche professionali. In questo modo, la situazione del cittadino italiano che subisca una discriminazione a rovescio, in quanto è trattato meno favorevolmente di un cittadino straniero, viene sanata perché il cittadino italiano potrà invocare l'applicazione di quelle disposizioni che sono state predisposte per il prestatore transfrontaliero, ma che tuttavia potrebbero conferire diritti altrimenti non riconosciuti al cittadino italiano. Si è così assicurato il pieno equilibrio dei diritti tra cittadini nazionali ed europei, riconoscendo nell'ambito del territorio nazionale anche al prestatore italiano quegli stessi diritti che sono attribuiti, in forza del Trattato e delle direttive 2005/36/CE e 2006/123/CE, al prestatore stabilito in un altro Stato membro.

3.2.2. Lo stabilimento in un altro Stato membro, a titolo principale o secondario

La Direttiva Servizi favorisce l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, riducendo gli oneri burocratici e semplificando i requisiti per costituire un'impresa in un altro Stato dell'Unione europea, in via principale o

tramite una sede secondaria.

L'istituzione degli sportelli unici in ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea consente di avviare un'impresa o di aprire una sede secondaria (agenzia, filiale o succursale) all'estero attraverso procedure che risultano molto più accessibili e trasparenti rispetto al passato. Rivolgendosi allo Sportello Unico dello Stato dove intende svolgere stabilmente la propria attività – anche per il tramite del proprio Sportello nazionale – l'impresa potrà ottenere indicazioni circa i requisiti e gli adempimenti necessari e gestire tutta la procedura in via telematica. Si tratta di uno strumento di straordinaria importanza e utilità, in particolare per le piccole e medie imprese, in quanto permette di conoscere la legislazione dello Stato nel quale si desidera operare e di provvedere ai necessari adempimenti senza dover sostenere onerosi costi per servizi privati di assistenza legale e commerciale.

Nel recepire la Direttiva Servizi nei propri ordinamenti nazionali, anche gli altri Stati membri hanno rimosso tutte le restrizioni ingiustificate; molti regimi di autorizzazione e requisiti sproporzionati o discriminatori sono stati aboliti. Il quadro normativo europeo per le attività di servizi risulta dunque estremamente ed uniformemente semplificato, anche grazie al riconoscimento di un ambito di validità nazionale delle autorizzazioni e al divieto di duplicazione, in sede di rilascio delle autorizzazioni, dei requisiti e controlli che siano equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, rispetto a quelli ai quali il prestatore sia già stato assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro.

3.3. I SERVIZI DI ASSISTENZA ALLE IMPRESE

La Direttiva Servizi prevede che sia assicurato ai prestatori e ai destinatari di servizi un agevole accesso a taluni tipi di informazione. L'informazione deve includere, in particolare, le procedure e gli adempimenti necessari per lo svolgimento di determinate attività di servizi, i dati delle autorità competenti, le condizioni di accesso ai registri pubblici e alle banche dati

pubbliche, nonché i mezzi di ricorso disponibili in caso di controversia e gli estremi delle associazioni e delle organizzazioni presso le quali i prestatori o i destinatari possono ricevere assistenza pratica.

L'obbligo delle autorità competenti di assistere prestatori e destinatari non comprende l'assistenza giuridica per singoli casi; tuttavia, devono essere fornite informazioni generali sul modo in cui i requisiti per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi sono normalmente interpretati o applicati. Tutte le informazioni devono essere comunicate in modo chiaro e univoco.

Per garantire che tutte le informazioni pertinenti siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari di servizi, molti Stati membri hanno previsto la loro messa a disposizione attraverso un sito web. In Italia, i compiti di assistenza ai prestatori e alle imprese destinatarie di servizi sono affidati ad Unioncamere, per il tramite del portale www.impresainungiorno.gov.it.

3.3.1. L'assistenza alle imprese che prestano servizi

Il portale www.impresainungiorno.gov.it mette a disposizione delle imprese una casella di posta elettronica (pscitaly@unioncamere.it) dedicata ai prestatori di servizi che intendono svolgere la propria attività in uno Stato membro dell'Unione europea, i quali possono dunque richiedere informazioni specifiche, ottenere chiarimenti e ricevere assistenza pratica. In particolare, le imprese italiane possono sottoporre al Punto Singolo di Contatto (PSC) quesiti relativi agli adempimenti necessari per svolgere la loro attività in un altro Stato membro dell'Unione europea, sia in forma stabile che in via temporanea e occasionale. Le imprese italiane potranno così ottenere indicazioni sulla normativa applicabile e sulle autorità competenti degli altri Stati e informazioni specifiche in merito alle condizioni per l'accesso e l'esercizio di attività economiche, inclusi gli aspetti relativi alle procedure e alle formalità da espletare.

Ad esempio, un'impresa edile stabilita in Italia che intenda svolgere la propria attività in Spagna in modo temporaneo e occasionale potrà inviare un quesito alla casella di posta pscitaly@unioncamere.it per conoscere

i requisiti e gli adempimenti richiesti dall'ordinamento di quello Stato, la normativa che regola l'attività in questione e i dati delle autorità competenti. Alla medesima casella di posta potrà rivolgersi anche un'agenzia immobiliare italiana che desideri aprire una sede secondaria in Austria. Per soddisfare tali richieste, PSC Italia potrà ottenere le necessarie informazioni anche rivolgendosi agli omologhi Punti di Contatto istituiti negli altri Stati dell'Unione europea, garantendo così un servizio rapido ed efficiente.

Al tempo stesso, il servizio PSC si rivolge alle imprese provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea, che intendano svolgere la loro attività in Italia, alle quali sono fornite tutte le informazioni sulla normativa nazionale applicabile alla loro attività. Attraverso il PSC, i prestatori di servizi dell'Unione possono quindi conoscere i requisiti, le procedure e gli adempimenti richiesti per l'esercizio di determinate attività economiche, e ottenere i dati utili ad entrare direttamente in contatto con le autorità competenti.

3.3.2. L'assistenza alle imprese destinatarie di servizi

Per garantire alle imprese un accesso sicuro ai servizi in tutto il territorio dell'Unione europea, in Italia è stato istituito anche il Punto di contatto per l'assistenza alle imprese destinatarie di servizi, disponibile tramite il portale impresainungiorno.gov.it e accessibile all'indirizzo di posta elettronica assistenza.destinatari@unioncamere.it. Le imprese che intendano acquistare un servizio all'estero possono rivolgersi al Punto di contatto per ottenere informazioni generali e assistenza in relazione alle norme alle quali si devono attenere le imprese degli altri Stati membri dell'Unione europea, ai mezzi di tutela del destinatario di servizi e alle procedure di risoluzione delle controversie applicabili negli altri Stati. Il Punto di contatto, in particolare, potrà fornire i dati delle associazioni o organizzazioni presso le quali i destinatari di servizi possono ricevere assistenza pratica in caso di controversie con un operatore commerciale di un altro Stato.

SCHEDA PRATICA

La Direttiva Servizi consente alle imprese di:

- ✓ ottenere facilmente e in tempi rapidi tutte le informazioni relative alla normativa applicabile e alle procedure necessarie per svolgere un'attività economica nel proprio Stato o in un altro Stato membro dell'Unione europea;
- ✓ avviare un'attività di servizi nel proprio Paese o in un altro Stato membro dell'Unione europea secondo procedure semplificate e informatizzate;
- ✓ svolgere agevolmente la propria attività in un altro Stato membro dell'Unione europea, in forma temporanea e occasionale o tramite una sede stabile;
- ✓ accedere a servizi di assistenza via email sia in qualità di prestatori che di destinatari di servizi.

4. LA DIRETTIVA SERVIZI PER I DESTINATARI DEI SERVIZI

4.1. LA TUTELA DEI DESTINATARI DI SERVIZI

La Direttiva Servizi tutela il diritto dei cittadini e delle imprese di acquistare servizi da un prestatore stabilito in un altro Paese dell'Unione europea. La Direttiva impone, dunque, l'eliminazione dei requisiti nazionali e delle restrizioni che impediscono l'accesso ai servizi offerti da prestatori stabiliti in altri Stati membri. Né le autorità pubbliche né i prestatori di servizi possono attuare pratiche discriminatorie basate sulla nazionalità, residenza, sede sociale o luogo di stabilimento a danno di coloro che intendono acquistare servizi in un altro Stato membro.

In particolare, le autorità pubbliche non possono imporre restrizioni al diritto delle imprese di acquistare servizi all'estero. Pertanto, se lo Stato prevede un'agevolazione o un contributo finanziario collegato all'utilizzo di determinati servizi, il diritto all'agevolazione sussiste anche quando i servizi sono ricevuti da un'impresa che ha sede in un altro Stato membro. Inoltre, l'acquisto di servizi in un altro Stato membro dell'Unione europea non può essere subordinato ad un'autorizzazione specifica né ad una previa comunicazione informativa alle autorità pubbliche dello Stato di stabilimento.

Pratiche discriminatorie connesse al luogo di stabilimento del destinatario dei servizi sono oggetto di divieto anche per le imprese che offrono servizi. Le imprese sono tenute a rendere note preventivamente le condizioni di accesso al servizio, che non devono contenere previsioni discriminatorie, e non possono applicare condizioni diverse (ad esempio prezzi più alti) connesse al luogo di stabilimento del destinatario. Disparità di trattamento sono ammesse solo se giustificate da ragioni oggettive, quali effettivi costi supplementari dovuti alla distanza geografica o alle caratteristiche tecniche della prestazione. Non può essere rifiutato l'accesso a beni e servizi, anche venduti online, a soggetti stabiliti in un altro Stato membro.

4.1.1. I servizi di assistenza per chi acquista un servizio all'estero

Allo scopo di garantire un accesso sicuro ai servizi in tutto il territorio dell'Unione europea, la Direttiva Servizi ha previsto dei meccanismi di assistenza non solo per i prestatori di servizi, ma anche per chi intenda acquistare servizi in un altro Stato membro dell'Unione europea. Al tal fine, in Italia sono stati istituiti due appositi Punti di contatto.

Per l'assistenza alle imprese destinatarie di servizi, il portale impresainungiono.gov offre un servizio informativo via email; l'imprenditore italiano che intenda acquistare un servizio da un prestatore stabilito in un altro Paese dell'Unione europea potrà dunque richiedere informazioni scrivendo all'indirizzo di posta elettronica: assistenza.destinatari@unioncamere.it.

Nel caso in cui l'acquirente del servizio prestato da un'impresa stabilita in un altro Stato membro dell'Unione europea non sia un'impresa bensì un consumatore, analoga assistenza è fornita dal Centro europeo dei consumatori. Il centro ECC-Net, Centro Europeo Consumatori Italia, ha messo a disposizione la casella di posta elettronica info@ecc-netitalia.it per informare ed assistere i consumatori italiani negli acquisti di beni e servizi da imprese stabilite in un altro Stato Membro dell'Unione europea, favorendo la risoluzione extragiudiziale delle eventuali controversie.

Inviando una richiesta al Punto di contatto è possibile ottenere informazioni generali sui seguenti aspetti:

- norme applicabili ai servizi negli altri Stati membri e obblighi ai quali è soggetta l'impresa dalla quale vengono acquistati servizi;
- diritti di coloro che acquistano servizi all'estero, con particolare riguardo alla tutela dei destinatari di servizi;
- mezzi di tutela esperibili in caso di controversia con il prestatore;
- mezzi alternativi di risoluzione delle controversie e dati delle associazioni o organizzazioni presso le

quali è possibile ricevere assistenza pratica in caso di controversie con un operatore commerciale di un altro Stato membro.

4.1.2. I mezzi di tutela del destinatario dei servizi in caso di controversia transfrontaliera

In caso di controversia transfrontaliera, la Direttiva prevede alcuni mezzi di tutela del destinatario di servizi.

I prestatori sono tenuti a fornire a coloro che acquistano i loro servizi i propri dati, in particolare un indirizzo postale, un numero di fax o un indirizzo di posta elettronica e un numero telefonico ai quali tutti i destinatari, compresi quelli residenti in un altro Stato membro, possono presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito. I prestatori devono indicare il loro domicilio legale se questo non coincide con il loro indirizzo abituale per la corrispondenza, rispondere ai reclami con la massima sollecitudine e dare prova di buona volontà per trovare soluzioni soddisfacenti. I prestatori di servizi, soggetti ad un codice di condotta o membri di un'associazione o di un organismo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di regolamentazione extragiudiziario, sono tenuti ad informarne il destinatario facendone menzione in tutti i documenti che presentano in modo dettagliato i servizi offerti e ad indicare in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a tale meccanismo.

4.2. LA GARANZIA DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

La Direttiva Servizi contiene alcune disposizioni volte a promuovere la qualità dei servizi e a migliorare la trasparenza e l'informazione sui prestatori e sui servizi, così da garantire la sicurezza giuridica delle operazioni transfrontaliere.

4.2.1. Gli obblighi delle imprese che offrono servizi

Le imprese che intendono offrire servizi sono soggette

ad obblighi informativi specifici. Le informazioni devono essere comunicate dal prestatore di propria iniziativa oppure essere facilmente accessibili al destinatario sul luogo della prestazione del servizio o di stipula del contratto o per via elettronica tramite un indirizzo comunicato dal prestatore.

Tutte le informazioni devono essere rese disponibili in tempo utile prima della stipula del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima che il servizio sia prestato e devono apparire in tutti i documenti informativi che il prestatore fornisce al destinatario per presentare dettagliatamente il servizio offerto. I prestatori sono tenuti a provare il rispetto degli obblighi di informazione e l'esattezza delle informazioni fornite.

Ad esempio, le imprese che offrono servizi devono rendere noti il nome del prestatore, il suo status e forma giuridica, l'indirizzo dove è stabilito e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con il prestatore direttamente e, se del caso, per via elettronica. Devono, altresì, essere resi noti l'eventuale iscrizione in un registro commerciale (con indicazione della denominazione del registro e del numero di registrazione), il provvedimento di autorizzazione, il numero di identificazione IVA, l'assicurazione in caso di responsabilità professionale. Per le professioni regolamentate, è, altresì, necessario indicare l'ordine professionale presso il quale il prestatore è iscritto, la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale essa è stata acquisita.

4.2.2. I diritti di chi acquista un servizio all'estero

Le imprese che offrono servizi devono portare a conoscenza del destinatario le eventuali clausole e condizioni generali applicate dal prestatore, il prezzo del servizio e le sue principali caratteristiche. Chi intende acquistare un servizio all'estero può richiedere al prestatore informazioni supplementari, in particolare per quanto riguarda le regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento, le misure assunte per evitare conflitti di interesse in caso di attività multidisciplinari, eventuali codici di condotta ai quali il

prestatore è assoggettato, nonché il costo del servizio o il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo, o un preventivo sufficientemente dettagliato. Il prestatore deve, altresì, rendere nota l'eventuale esistenza di meccanismi extragiudiziali per la risoluzione di controversie.

In sostanza, il prestatore deve assicurare l'accesso a tutte le informazioni rilevanti che riguardino l'impresa e i servizi offerti, in modo da rendere chiare e trasparenti le caratteristiche del servizio, condizioni e prezzi. In questo modo, consumatori e imprese sono in grado di effettuare scelte informate nel momento in cui decidono di usufruire di servizi resi da prestatori stabiliti in Stati Membri.

SCHEMA PRATICA

Per garantire servizi sicuri e di qualità, la Direttiva Servizi prevede:

- ✓ il divieto per le autorità pubbliche e per le imprese di applicare restrizioni al diritto dei cittadini e delle imprese di acquistare servizi in un altro Stato membro dell'Unione europea;
- ✓ un servizio di assistenza alle imprese che acquistano servizi da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
- ✓ un servizio di assistenza ai consumatori che acquistano servizi da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
- ✓ obblighi informativi specifici a carico di chi offre servizi;
- ✓ il diritto di chi acquista servizi di ottenere informazioni supplementari dal prestatore;
- ✓ strumenti informativi e operativi che agevolano il ricorso a meccanismi extragiudiziali per la risoluzione di controversie.

5. LA DIRETTIVA SERVIZI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

5.1. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

La Direttiva Servizi prevede una serie di strumenti di semplificazione amministrativa e di riduzione degli oneri burocratici. In primo luogo, gli Stati membri sono sottoposti ad un obbligo generale di revisione e semplificazione delle procedure. Tale obbligo riguarda tanto i regimi di accesso quanto gli specifici requisiti previsti per ciascuna attività di servizi, che non possono determinare restrizioni ingiustificate, sproporzionate o discriminatorie.

La semplificazione amministrativa implica anche l'obbligo di attivare lo Sportello unico, ovvero il punto singolo di contatto attraverso il quale i prestatori devono poter svolgere, in via telematica, tutti gli adempimenti necessari per la loro attività. Le Amministrazioni sono, dunque, tenute al coordinamento interno, anche attraverso la convocazione della conferenza di servizi ¹⁵, così da evitare ripetizioni istruttorie e documentali e consentire la rapida conclusione del procedimento.

La normativa statale in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive prevede alcuni requisiti tecnici minimi che lo Sportello deve possere per poter avviare, gestire e concludere in via telematica i procedimenti relativi all'avvio di attività economiche. Come disposto nell'Allegato al D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 160, nelle more dell'adozione di soluzioni tecnologiche più adeguate, le funzioni istituzionali del SUAP richiedono, in particolare:

- casella di PEC istituzionale, attraverso la quale il SUAP può ricevere la documentazione dalle imprese; inviare le ricevute e gli atti relativi ai procedimenti; trasmettere atti, comunicazioni e relativi allegati alle altre amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento e ricevere dalle stesse comunicazioni e atti in formato elettronico;

¹⁵ Cfr. art. 7, d.P.R. n. 160/2010.

- firma digitale rilasciata al Responsabile dello Sportello, per la sottoscrizione degli atti in formato elettronico;
- applicazione software per la lettura di documenti firmati digitalmente;
- protocollazione informatica della documentazione in entrata e in uscita, per la certificazione della corrispondenza;
- sito web del SUAP o area ad esso riservata nell'ambito del sito istituzionale, in cui siano pubblicate le informazioni sui procedimenti amministrativi e la modulistica di riferimento e che preveda la possibilità per gli utenti di verificare lo stato di avanzamento delle pratiche. Quest'area web può anche essere collocata all'interno di portali realizzati da una forma associativa di appartenenza, dalla Provincia o dalla Regione di riferimento.

I Comuni che hanno già attivato uno Sportello unico in grado di operare nel rispetto dei requisiti tecnici minimi devono inviare al Ministero per lo Sviluppo Economico un'attestazione di conformità, utilizzando la procedura telematica disponibile su www.impresainungiorno.gov.it. L'attestazione di conformità consente l'iscrizione del SUAP nell'elenco nazionale pubblicato sul Portale.

Quanto dichiarato dal Comune attraverso la procedura di attestazione è oggetto di puntuale verifica in relazione al funzionamento dell'indirizzo di Posta Elettronica Certificata e all'effettivo aggiornamento dell'area informativa sul web, con particolare riferimento ai procedimenti e alle modulistiche.

Gli esiti delle verifiche e l'eventuale successiva iscrizione del SUAP all'elenco nazionale sono comunicati dal Ministero dello Sviluppo Economico, che cura la pubblicazione dell'elenco dei SUAP sul portale, all'indirizzo di PEC indicato dal Comune. Il Comune accreditato avrà a disposizione il servizio del Portale "Impresainungiorno.gov.it" per la modifica e l'aggiornamento delle informazioni fornite durante la procedura di attestazione di conformità del SUAP. La sussistenza dei requisiti sarà oggetto di verifica periodica ai fini delle azioni di monitoraggio sul funzionamento dei SUAP previste dall'articolo 11 del DPR 160/2010.

Per i Comuni che non hanno istituito lo Sportello Unico, o il cui Sportello Unico non risponde ai requisiti prescritti, l'esercizio delle relative funzioni è delegato alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti¹⁶.

In base all'articolo 12 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, il Governo, le Regioni e gli Enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, promuovono intese o concludono accordi, in sede di Conferenza unificata, per assicurare la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, quantomeno in ambito regionale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub-procedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale.

5.2. LA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA E IL SISTEMA DI INFORMAZIONE DEL MERCATO INTERNO (IMI)

5.2.1. Gli obblighi di cooperazione amministrativa

L'Unione europea assegna alla cooperazione amministrativa un ruolo essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. Dalla mancanza di cooperazione tra gli Stati membri derivano, infatti, disfunzioni e inefficienze, quali la proliferazione delle norme applicabili ai prestatori e la duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere. Inoltre, una cooperazione efficace tra le autorità competenti impedisce ai prestatori abusivi di sottrarsi alle verifiche e di eludere le norme nazionali applicabili in materia di servizi.

Per questi motivi, la Direttiva Servizi impone agli Stati membri **obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di effettiva cooperazione**. In particolare, gli Stati membri sono tenuti all'assistenza reciproca e all'instaurazione di forme di collaborazione efficaci allo scopo di garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. A tal fine, ciascuno Stato è tenuto a designare uno o più punti di contatto, comunicandone i dati agli altri Stati membri e alla Commissione.

¹⁶ Cfr. paragrafo 3.1.1.

Le disposizioni in materia di cooperazione amministrativa sono contenute nel Capo VI della Direttiva (artt. 28-36). Tali disposizioni sono state recepite nel Titolo VII (“collaborazione amministrativa”) del d. lgs. n. 59/2010, in particolare agli articoli 36-43.

L’articolo 8, lett. i), del Decreto qualifica come autorità competenti *“le amministrazioni statali, regionali o locali e gli altri soggetti responsabili del controllo o della disciplina delle attività di servizi, ivi inclusi gli ordini professionali, i collegi nazionali professionali e gli albi professionali”*. La cooperazione amministrativa comporta per le autorità competenti l’**obbligo di fornire al più presto e per via elettronica**, tramite il sistema IMI, **le informazioni richieste** da altri Stati membri o dalla Commissione. Qualora ricevano una richiesta di assistenza dalle autorità competenti di un altro Stato membro, le autorità italiane devono provvedere affinché i prestatori italiani, o comunque stabiliti sul territorio nazionale, comunichino loro tutte le informazioni necessarie al controllo delle attività di servizi e ad avvertire sollecitamente lo Stato membro richiedente qualora insorgano difficoltà nel soddisfare una richiesta di informazioni o nell’effettuare verifiche, ispezioni o indagini, in modo da trovare una soluzione. Le autorità competenti devono, altresì, garantire che i registri nei quali i prestatori sono iscritti e che possono essere consultati dalle autorità competenti sul territorio nazionale siano consultabili, alle stesse condizioni, anche dalle autorità competenti degli altri Stati membri. Se altri Stati non assolvono i loro obblighi di mutua assistenza, le autorità competenti, tramite il Dipartimento per le Politiche Europee, informano la Commissione europea.

5.2.2. I poteri di controllo delle autorità competenti

I **poteri di controllo** delle autorità competenti sono esercitati sia in caso di spostamento temporaneo in un altro Stato membro di un prestatore stabilito sul territorio nazionale, sia in caso di spostamento temporaneo sul territorio nazionale del prestatore stabilito sul territorio di un altro Stato membro. Nella

prima ipotesi, **relativa ai prestatori stabiliti sul territorio nazionale che offrono servizi in un altro Stato membro in modalità temporanea e occasionale**, le autorità competenti forniscono le informazioni richieste dallo Stato dove viene svolta la prestazione, in particolare confermando lo stabilimento del prestatore nel territorio nazionale e il legale svolgimento dell'attività in questione. Le autorità competenti procedono alle verifiche, ispezioni e indagini richieste da un altro Stato membro, informandolo dei risultati e, se del caso, dei provvedimenti presi; esse possono decidere le misure più appropriate da assumere, caso per caso, per soddisfare la richiesta di un altro Stato membro. Qualora vengano a conoscenza di comportamenti o atti precisi di un prestatore stabilito sul territorio che presta servizi in altri Stati membri che, a loro conoscenza, possano causare grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente, le autorità competenti sono tenute ad informarne al più presto, tramite il Dipartimento per le Politiche Europee, gli altri Stati membri e la Commissione. Le autorità competenti controllano il rispetto dei requisiti nazionali da parte del prestatore stabilito sul territorio dello Stato esercitando i poteri di sorveglianza previsti dall'ordinamento nazionale, in particolare mediante misure di controllo sul luogo di stabilimento.

In caso di spostamento temporaneo sul territorio nazionale di un prestatore stabilito sul territorio di un altro Stato membro, le autorità competenti sono responsabili del controllo sull'attività svolta dal prestatore nel territorio nazionale e del rispetto dei requisiti che possono essere imposti in caso di prestazione occasionale e temporanea di servizi, anche procedendo alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per controllare il servizio prestato. Tali verifiche possono essere compiute anche su richiesta dello Stato membro di stabilimento, decidendo, caso per caso e nei limiti delle proprie competenze, le misure più appropriate da assumere allo scopo di soddisfare la richiesta. In ogni caso, sono vietate verifiche discriminatorie, motivate dal fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro e non proporzionate.

L'articolo 41 del Decreto prevede, poi, un **meccanismo di allerta**, in base al quale, qualora un'autorità competente venga a conoscenza di circostanze o fatti precisi gravi riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente sul territorio nazionale o sul territorio di altri Stati membri, ne informa al più presto, tramite la rete IMI, il punto nazionale di contatto dello Stato membro in cui è stabilito il prestatore. Quest'ultimo informa lo Stato membro di stabilimento del prestatore, gli altri Stati membri interessati e la Commissione.

Secondo quanto previsto all'articolo 42 del Decreto, le autorità competenti possono adottare **misure relative alla sicurezza dei servizi nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro**. L'adozione di misure di questo tipo esige il rispetto di alcune condizioni, in particolare:

- a) le disposizioni nazionali a norma delle quali sono assunte le misure non costituiscono oggetto di armonizzazione comunitaria relativamente al settore della sicurezza dei servizi;
- b) le misure devono assicurare una maggiore protezione del destinatario rispetto alle misure che sarebbero adottate dallo Stato membro di stabilimento del prestatore in conformità delle proprie disposizioni nazionali;
- c) lo Stato membro di stabilimento del prestatore non ha adottato alcuna misura oppure ha applicato misure insufficienti;
- d) le misure sono proporzionate.

L'adozione delle misure deve avvenire nel rispetto della **procedura di mutua assistenza** di cui all'articolo 43 del Decreto, in base alla quale l'autorità competente che intenda assumere le misure in questione nei confronti del prestatore la cui attività configura un pericolo per la sicurezza dei servizi, è tenuta ad informare il punto nazionale di contatto, fornendo tutte le informazioni pertinenti sul servizio in causa e sulle circostanze della fattispecie. Qualora l'autorità che ha presentato la richiesta non ritenga soddisfacente la risposta dello

Stato membro interessato, essa ne informa il punto nazionale di contatto, precisando le ragioni per le quali ritiene che le misure assunte o previste dallo Stato membro di stabilimento siano insufficienti e che quelle che prevede di assumere rispettino le condizioni prescritte. Per l'Italia, il Dipartimento Politiche Europee provvede a notificare alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento del prestatore l'intenzione delle autorità competenti italiane di adottare tali misure di sicurezza nei confronti di un prestatore di un altro Stato membro. Tali misure potranno essere assunte solo allo scadere di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica. In caso di urgenza, le misure sono notificate con la massima sollecitudine, tramite il Dipartimento, alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento del prestatore, specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

5.2.3. La rete IMI

Al fine di garantire forme efficaci di cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli Stati membri, l'articolo 37 del Decreto prevede l'utilizzo del sistema telematico di assistenza reciproca istituito dalla Commissione europea e denominato **IMI-Internal Market Information**. Tramite il sistema IMI, le autorità competenti possono effettuare le **richieste di informazioni, le richieste di verifiche, le ispezioni e le indagini**, nonché attivare il meccanismo di allerta di cui all'articolo 41 e lo scambio di informazioni su misure eccezionali relative alla sicurezza dei servizi di cui all'articolo 42 del d. lgs. n. 59/2010. Le informazioni possono riguardare anche le azioni disciplinari o amministrative promosse, le sanzioni penali irrogate, le decisioni definitive relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta assunte dall'autorità competente nei confronti di un prestatore e che siano direttamente pertinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale.

La Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (oggi: Dipartimento per le Politiche Europee) costituisce punto di contatto nazionale per la cooperazione

amministrativa tra autorità competenti nazionali e comunitarie. Le autorità competenti, responsabili del controllo e della disciplina delle attività di servizi, si registrano nel sistema IMI; la registrazione è convalidata dal Dipartimento Politiche Europee, il quale supporta lo scambio di informazioni tra autorità competenti e provvede altresì a coordinare le richieste informative fatte da altri Stati membri e assistere le autorità competenti. Tramite il sistema IMI le autorità competenti degli Stati membri inviano **richieste di informazioni, richieste di verifiche, ispezioni e indagini** e attivano il meccanismo di allerta e lo scambio di informazioni su misure eccezionali relative alla sicurezza dei servizi. Sempre attraverso il sistema IMI, le autorità competenti adempiono agli obblighi di mutua assistenza, fornendo, al più presto e per via elettronica, le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione.

Il sistema IMI svolge un ruolo fondamentale per la realizzazione della cooperazione amministrativa prevista dal diritto dell'Unione europea. L'IMI permette alle autorità nazionali, regionali e locali dei 30 Stati membri dello Spazio economico europeo di comunicare rapidamente ed agevolmente con le autorità competenti degli altri Stati. Attraverso un repertorio di domande e risposte standard, pretradotte in tutte le lingue dell'Unione, e grazie alla possibilità di monitorare lo stato delle richieste e i termini entro cui ottenere le risposte, l'IMI consente una comunicazione semplice e veloce e una più rapida soluzione dei problemi, nonché una efficace prevenzione dell'emergere di contenziosi.

L'IMI permette alle autorità nazionali, regionali e locali di comunicare rapidamente con le autorità competenti degli altri Stati Membri, favorendo attraverso la cooperazione amministrativa una più rapida mobilità dei prestatori di servizi. Solo le autorità competenti registrate nel Sistema IMI possono accedere allo scambio di informazioni. Amministrazioni, enti, organismi non registrati nel Sistema IMI, persone fisiche e giuridiche che siano prestatori o destinatari di servizi, non possono avvalersi direttamente del Sistema, ma possono rivolgersi all'Helpdesk IMI per

informazioni relative alle autorità competenti registrate nell'IMI negli Stati UE e SEE e agli organismi, enti, associazioni ed organizzazioni dello Stato membro in cui risiedono presso i quali ottenere assistenza.

5.3. L'OBBLIGO DI NOTIFICA DEI REQUISITI ALLA COMMISSIONE EUROPEA

L'articolo 15, par. 6, della Direttiva Servizi dispone che a decorrere dal 28 dicembre 2006 **gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti** per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi compresi nell'elenco di cui al par. 2 (restrizioni quantitative o territoriali, obbligo di un determinato statuto giuridico, tariffe obbligatorie minime e/o massime, obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società, ecc.) **soltanto quando** siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità. L'articolo 15, par. 7, della Direttiva prevede che le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i requisiti in questione, siano **notificate alla Commissione europea, in fase di progetto**, specificandone le motivazioni. La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri ed esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con la Direttiva entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica; all'occorrenza, adotterà una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'approvarle o di sopprimerle, ove siano già in vigore.

In base all'articolo 39, par. 5, della Direttiva, gli Stati membri sono, altresì, tenuti a notificare le modifiche dei requisiti vigenti o l'introduzione di nuovi requisiti, ricompresi nell'ambito di applicazione dell'articolo 16, par. 2, della Direttiva e applicati ai prestatori stabiliti in altri Stati membri che forniscono servizi in Italia in modo temporaneo e occasionale, specificandone le motivazioni.

In base all'articolo 13 del d. lgs. n. 59/2010, che ha recepito tale disposizione, le autorità competenti devono comunicare i progetti di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che contengono i requisiti sopra descritti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (oggi: Dipartimento Politiche Europee), il quale provvede a notificare i detti requisiti

alla Commissione europea, dandone contestuale comunicazione all'autorità competente. Il Dipartimento provvede, altresì, a trasmettere alle autorità competenti i requisiti che vengono notificati alla Commissione dagli altri Stati membri, nonché le eventuali decisioni assunte dalla Commissione nei confronti dell'Italia e degli Stati membri. In base all'articolo 13 del d. lgs. n. 59/2010, l'efficacia delle nuove disposizioni che prevedono uno di tali requisiti, indicati all'articolo 12 del Decreto, è subordinata alla previa notifica alla Commissione europea.

Per assicurare l'adempimento degli obblighi di notifica previsti dalla Direttiva, il Dipartimento ha attivato una casella di posta elettronica (notificheservizi@governo.it), collegata ad un data base appositamente predisposto, alla quale le Amministrazioni devono trasmettere i requisiti allo stato di progetto. Le notifiche devono essere effettuate compilando i formulari elaborati dalla Commissione europea, in particolare il modulo A per la notifica di nuovi requisiti applicabili ai prestatori stabiliti e rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 15, par. 2, della Direttiva Servizi, e il modulo B per la notifica di nuovi requisiti rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 16 della Direttiva Servizi che gli Stati membri intendono applicare ai prestatori transfrontalieri stabiliti in altri Stati membri. Se i requisiti oggetto della notifica, oltre che ai prestatori transfrontalieri, si applicano anche ai prestatori stabiliti e rientrano in una delle otto categorie di cui all'articolo 15, par. 2, della Direttiva, la notifica effettuata utilizzando il modulo B sarà efficace anche ai fini dell'obbligo di cui all'articolo 15, par. 7. Infine, la notifica di un progetto di disposizione di diritto interno ai sensi del decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427, di recepimento della direttiva 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, soddisfa al tempo stesso l'obbligo di notifica prescritto dalla Direttiva Servizi.

SCHEDA PRATICA

In base alla Direttiva Servizi, la pubblica amministrazione:

- ✓ è tenuta al rispetto dei principi di semplificazione amministrativa;
- ✓ è soggetta agli obblighi di cooperazione amministrativa
- ✓ se registrata come autorità competente nel sistema IMI, accede allo scambio di informazioni necessarie per garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi, ad esempio qualora sorgano dubbi sull'autenticità della documentazione presentata, o sull'accuratezza delle informazioni fornite da un prestatore di servizi. In particolare, la richiesta può mirare a:
 - a) accertare la conformità con alcuni requisiti nazionali, evitare la duplicazione dei requisiti, controllare l'autenticità dei documenti presentati o verificare se una persona ha la delega per agire per conto del prestatore di servizi, nel caso di un prestatore di servizi che intenda stabilirsi in un altro Stato membro;
 - b) verificare presso lo Stato membro di stabilimento se un prestatore fornisce legittimamente i propri servizi, nel caso di un prestatore di servizi stabilito in uno Stato membro che intenda fornire servizi in Italia in modalità temporanea e occasionale.
- ✓ è soggetta all'obbligo di notifica alla Commissione europea, per il tramite del Dipartimento Politiche Europee, in fase di progetto, delle nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono uno dei requisiti indicati negli articoli 15 e 16 della Direttiva Servizi.

6. LA DIRETTIVA SERVIZI PER LE PROFESSIONI REGOLAMENTATE

6.1. IL RAPPORTO TRA LA DIRETTIVA SERVIZI E LA DIRETTIVA QUALIFICHE PROFESSIONALI

La Direttiva Servizi, rivolgendosi in generale ai prestatori di servizi, riguarda anche coloro che esercitano una professione regolamentata, ovvero un'attività il cui esercizio è soggetto al possesso di una specifica qualifica professionale.

In base alla clausola di specialità contenuta nella Direttiva Servizi, quest'ultima interviene laddove non trovino applicazione direttive settoriali. Alle professioni regolamentate si applicano dunque in primo luogo le disposizioni della **direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali**, che disciplina anche la libera prestazione di servizi professionali. Le disposizioni della Direttiva Qualifiche sulla libera prestazione di servizi prevalgono su quelle della Direttiva Servizi relative al medesimo aspetto. La libera prestazione di servizi professionali resta dunque regolata dalla Direttiva Qualifiche, mentre **la Direttiva Servizi interviene su questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali**, quali le assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa.

In linea di principio, tutti **gli strumenti di semplificazione amministrativa** previsti dalla Direttiva Servizi sono destinati a trovare applicazione **anche con riguardo ai servizi professionali** e dunque per tutti i prestatori che esercitano un'attività per la quale è richiesto il possesso di una qualifica professionale. Di conseguenza, l'obbligo degli Stati membri di revisione e semplificazione delle procedure, in relazione ai regimi di autorizzazione o agli specifici requisiti ai quali è subordinato l'accesso ad una determinata attività, nonché l'obbligo di assicurare il carattere non discriminatorio di tali procedure riguardano anche i servizi professionali. Inoltre, anche chi svolge una professione regolamentata potrà rivolgersi allo Sportello Unico e accedere ai servizi di assistenza previsti per i prestatori e per i destinatari di servizi.

6.2. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI PROFESSIONALI

6.2.1. Il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi per i professionisti

La libera circolazione dei servizi professionali nell'Unione europea è disciplinata dalla **direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali** (direttiva 2005/36/CE, recepita in Italia con il d. lgs. n. 206/2007), che assicura la possibilità di svolgere una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stata conseguita la qualifica professionale. La Direttiva Qualifiche garantisce sia il **diritto di stabilimento dei prestatori di servizi professionali** attraverso le procedure di riconoscimento delle qualifiche, sia la libera prestazione di servizi, in forma occasionale e temporanea, in virtù del titolo professionale conseguito nello Stato di origine. Il riconoscimento della qualifica permette di accedere alla professione per la quale il cittadino è abilitato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle condizioni previste dall'ordinamento dello Stato di stabilimento. In caso di **prestazione occasionale e temporanea di servizi professionali**, in base all'articolo 7 della direttiva 2005/36, lo Stato ospitante può richiedere che il prestatore che si sposta per la prima volta da uno Stato membro all'altro per fornire servizi, informi in anticipo l'autorità competente con una dichiarazione scritta contenente informazioni sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale. Tale dichiarazione è rinnovata annualmente. Per la prima prestazione di servizi o in caso di mutamento oggettivo della situazione comprovata dai documenti, gli Stati membri possono richiedere che la dichiarazione sia corredata da alcuni documenti, in particolare:

- a) una prova della nazionalità del prestatore;
- b) un attestato che certifichi che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è

vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato;

- c) una prova dei titoli di qualifiche professionali o, nei casi di professione non regolamentata nello Stato di stabilimento, una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno due anni nei precedenti dieci.

Tale disposizione è stata recepita all'art. 10 del d. lgs. 6 novembre 2007, n. 206, che disciplina nell'ordinamento italiano la dichiarazione preventiva in caso di spostamento del prestatore.

6.2.2. Le assicurazioni e garanzie per la responsabilità professionale

Per quanto riguarda le **disposizioni della Direttiva Servizi che incidono specificamente sulle professioni regolamentate**, si segnalano innanzitutto le previsioni relative alle **assicurazioni e garanzie per la responsabilità professionale**. In caso di servizi che presentino un rischio diretto per la sicurezza, per la salute, o per la sicurezza finanziaria del destinatario o di terzi, può essere richiesto ai prestatori di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale – o altra garanzia – commisurata alla natura e alla portata del rischio. Tuttavia, la Direttiva vieta l'imposizione di tale requisito al prestatore che sia già in possesso di assicurazioni o garanzie equivalenti nello Stato in cui è stabilito. Nel caso, invece, in cui l'equivalenza sia solo parziale, può essere richiesta al prestatore una garanzia complementare per gli aspetti non ancora coperti.

6.2.3. Le comunicazioni commerciali

La Direttiva prevede la **rimozione del divieto assoluto di comunicazioni commerciali** per le professioni regolamentate. Sono comunicazioni commerciali tutte quelle forme di promozione dei servizi o dell'immagine di un prestatore, che vanno dalle pubblicità tramite stampa, televisione, radio,

internet, ai semplici biglietti da visita. Per divieti assoluti si intendono quelle regole professionali che proibiscono di fornire, tramite uno o più mezzi di comunicazione, informazioni sul prestatore o sulla sua attività. Gli Stati membri possono imporre regole relative al contenuto o alle modalità delle comunicazioni commerciali, a condizione che siano giustificate da motivi deontologici e proporzionate rispetto all'obiettivo. Le norme professionali in materia di comunicazioni commerciali devono essere non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate. Divieti compatibili con la Direttiva Servizi sono quelli ispirati all'obiettivo di assicurare la dignità, il segreto professionale, l'integrità e l'indipendenza della professione regolamentata.

6.2.4. I servizi multidisciplinari

Al fine di assicurare ai prestatori la possibilità di fornire servizi multidisciplinari, la Direttiva prevede il **divieto di imporre limiti all'esercizio congiunto o in associazione di attività diverse**. Essa dispone, dunque, l'eliminazione di quei requisiti – previsti dalla legislazione nazionale o dalle regole degli organismi o ordini professionali – che obbligano i prestatori di servizi ad esercitare esclusivamente una certa attività. Peraltro, la Direttiva consente il mantenimento di determinate restrizioni sia per le professioni regolamentate, sia per i servizi di certificazione, omologazione, controllo e collaudo tecnici. In particolare, possono essere giustificate le restrizioni alle attività multidisciplinari che mirano a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle professioni regolamentate, nella misura in cui risultino necessarie ad assicurare il rispetto delle diverse regole deontologiche e di condotta di ciascuna professione regolamentata. L'esercizio di attività multidisciplinari deve dunque avvenire secondo modalità che garantiscano la compatibilità tra le diverse attività svolte e l'assenza di conflitti di interesse, in modo da salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità necessarie allo svolgimento di talune attività professionali.

SCHEDA PRATICA

In base alla Direttiva Qualifiche, chi esercita una professione regolamentata:

- ✓ può svolgere la propria attività nel territorio di un altro Stato membro in forma stabile attraverso le procedure di riconoscimento delle qualifiche;
- ✓ può svolgere la propria attività nel territorio di un altro Stato membro in forma occasionale e temporanea, in virtù del titolo professionale conseguito nello Stato di origine, salvo l'eventuale obbligo di trasmissione della dichiarazione preventiva all'autorità competente.

In base alla Direttiva Servizi, chi esercita una professione regolamentata:

- ✓ in caso di servizi che presentino un rischio diretto per la sicurezza, per la salute, o per la sicurezza finanziaria del destinatario o di terzi, non può essere tenuto a sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale se è già in possesso di assicurazioni o garanzie equivalenti nello Stato in cui è stabilito;
- ✓ può effettuare comunicazioni commerciali, rispettando eventuali norme professionali relative al contenuto o alle modalità delle comunicazioni;
- ✓ può fornire servizi multidisciplinari, rispettando eventuali norme volte a garantire la compatibilità tra le diverse attività svolte e l'assenza di conflitti di interesse.

7. PROSPETTIVE

L'attuazione della Direttiva Servizi rappresenta un significativo progresso in termini di eliminazione degli ostacoli e di modernizzazione e semplificazione della legislazione. Tuttavia, essa non è sufficiente a garantire il pieno funzionamento del mercato unico dei servizi; Stati membri e Commissione europea sono pertanto chiamati ad azioni ulteriori, così da superare gli ostacoli che continuano a limitare ingiustificatamente la libera circolazione dei servizi nell'Unione europea.

7.1. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE RECIPROCA

Il processo di valutazione reciproca è un esercizio di valutazione “tra pari” svolto dagli Stati membri e previsto dalla stessa Direttiva Servizi per verificare gli esiti del recepimento a livello nazionale e determinare se le misure di attuazione adottate in ciascuno Stato membro rispettano il contenuto e gli obiettivi della Direttiva. I lavori sono iniziati nel 2010: tra gennaio e marzo gli Stati membri si sono riuniti in gruppi di cinque per esaminare i singoli ordinamenti interni e le rispettive scelte di trasposizione. Tra marzo e ottobre i lavori sono proseguiti nelle “sedute plenarie”, durante le quali sono stati discussi i principali settori dei servizi rientranti nell'ambito di applicazione della Direttiva, procedendo ad un'ampia valutazione delle norme nazionali, regionali e locali, nonché delle norme stabilite dagli ordini professionali con poteri regolamentari. Anche le parti interessate sono state invitate a esprimere le loro opinioni nel corso di una consultazione pubblica conclusa a settembre 2010.

Il 27 gennaio 2011, la Commissione europea ha presentato una comunicazione¹⁷ nella quale ha riconosciuto il ruolo fondamentale del processo di valutazione reciproca come strumento per mettere in luce molte ambiguità e incertezze ancora riscontrabili nel settore dei servizi sia a livello nazionale sia a livello transfrontaliero. Secondo la Commissione, questi ostacoli derivano dal fatto che i diversi strumenti normativi dell'Unione europea adottati nel corso degli anni per promuovere il funzionamento del mercato unico dei servizi

¹⁷ Verso un migliore funzionamento del mercato unico dei servizi – basarsi sui risultati del processo di valutazione reciproca previsto dalla direttiva servizi, COM(2011) 20 def.

spesso non sono utilizzati pienamente oppure, in alcuni casi, sono attuati o applicati in maniera non uniforme. La Commissione evidenzia, altresì, un uso troppo ampio da parte degli Stati membri della possibilità di riservare talune attività di servizio a determinati operatori in possesso di specifiche qualifiche. Altri profili problematici sono gli obblighi in materia di forma giuridica e di proprietà del capitale, nonché gli obblighi in materia di assicurazione. Per tali motivi, secondo la Commissione, “il mercato unico rimane un cantiere aperto in alcuni settori dei servizi”, in particolare riguardo alla prestazione transfrontaliera.

7.2. IL “PERFORMANCE CHECK”

Secondo la Commissione europea, il processo di valutazione reciproca conferma la necessità di rendere il mercato unico dei servizi una realtà più concreta sul campo, tenendo presente che esso si basa sull'applicazione simultanea di una moltitudine di norme a livello regionale e locale, in un'Unione sempre più vasta e diversa. Per questo, la Commissione ha deciso di effettuare, in collaborazione con gli Stati membri, un “performance check”, o “test di efficacia” del mercato unico dei servizi. Scopo dell'operazione è quello di valutare la situazione dal punto di vista degli utenti del mercato unico, ad esempio l'impresa che intende creare una controllata in un altro Stato membro, il professionista che vuole fornire servizi in un contesto transfrontaliero, la PMI o il consumatore che cerca di utilizzare i servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Il test di efficacia consentirà in tal modo una valutazione delle modalità di applicazione dei vari strumenti legislativi dell'Unione europea e del loro funzionamento sul campo, portando alla luce le difficoltà incontrate nell'applicazione congiunta, a livello nazionale, degli strumenti normativi europei, le ragioni delle difficoltà e le possibili soluzioni.

La Commissione ha dunque ipotizzato alcuni scenari concreti in settori specifici, nei quali le imprese e i cittadini si trovano più spesso ad operare, in relazione ai quali è possibile verificare le modalità di funzionamento del mercato unico ed evidenziare eventuali criticità. I settori prescelti per l'applicazione del “performance check” sono i servizi nell'edilizia, i servizi nel turismo e i servizi alle imprese. Il test di efficacia sarà utile

anche per individuare questioni di carattere orizzontale. Sulla base delle conclusioni del test di efficacia, la Commissione deciderà entro il 2012 possibili iniziative specifiche, e, se del caso, ogni ulteriore utile azione, ivi compreso, se necessario, un intervento legislativo.